Universidad Abierta Interamericana

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS CARRERA DE ABOGACÍA

SEDE REGIONAL ROSARIO - LOCALIZACIÓN ROCA

ALUMNA: JANINA PINA QUISPE

TUTOR: DRA. GABRIELA EUGENIA ABUD

TÍTULO A OBTENER: ABOGADA

TELÉFONO/E-MAIL: 3415194243 / janinapina@gmail.com

FECHA DE PRESENTACIÓN:

2. DEDICATORIA

Dedico especialmente este trabajo a mi amado hijo NICOLÁS, sin lugar a dudas, mi fuente de motivación e inspiración para poder superarme cada día más y así poder luchar para que la vida nos depare un futuro mejor, por mis ausencias siendo bebé, por compartirme con libros y códigos.

Con todo mi amor y cariño a mi esposo FERNANDO ADRIÁN INDELANGELO quien me acompañó y soporto mi carácter, por creer en mi capacidad, por alentarme a seguir aun en los momentos más difíciles.

A mi querida mamá MERI, por su ejemplo de lucha, por la motivación constante, por su ayuda incondicional, por sus consejos, por desear y anhelar lo mejor para mi vida.

Lo logré mamá!!!

A mis hermanas ROCÍO y PILAR, quienes con sus palabras de aliento no me dejaban decaer para que siguiera adelante, sea perseverante siempre y cumpla con mis ideales.

A mis hermosos sobrinos MICAELA, OLIVIA, AGUSTINA y BENICIO, así como también a mi sobrino nieto MÁXIMO, son la alegría de nuestra familia. Sepan que los amo profundamente.

A mi papá del corazón, WALTER: quién me llevaba a la escuela, me ayudó con las tareas...

A mi suegra Celia, quién cuido y cuida a Nico en mi ausencia, por sus rezos, por su cariño.

A la memoria del Doctor Hebert Ricardo Oviedo, y a toda la familia Oviedo.

A Raquel

A mis compañeras/os de estudio, que han tenido la generosidad de compartir conmigo horas de estudio y apuntes.

Es enorme la satisfacción que siento de haber logrado el desafío personal más importante de mi vida, aunque el camino me haya costado dolores de cabeza, cansancio y tropezones, resistí y persistí.

3. AGRADECIMIENTOS

A mis maestros en general, que en todo momento me apoyaron, por el tiempo compartido y sus enseñanzas diarias que impulsan el desarrollo de nuestra formación profesional.

Un agradecimiento especial a mi Profesora de Derecho de la Integración, Dra. Gabriela Abud, por aceptar ser la tutora de este trabajo final que bajo su dirección, su apoyo, confianza y su capacidad para guiar mis ideas, han sido un aporte invaluable, no solo en el desarrollo del mismo sino en mi formación como investigadora.

4. RESUMEN

La zona franca constituye fundamentalmente una institución de naturaleza aduanera y se encuentra regulada principalmente en la ley 24.331.

Han sido históricamente territorios separados o aislados (puertos o islas principalmente) que tenían un tratamiento aduanero diferenciado. Ello ha sido heredado por la ley argentina que establece que el área física que se declare zona franca será deslindada y cercada[1].

Así la nombrada ley define a esta institución como "*un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieren establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico*"[2].

En el presente trabajo de investigación (que será de tipo exploratorio), nos proponemos hacer un recorrido breve por la historia de las zonas francas, se analizará la normativa legal vigente en el país, compuesta por la Constitución Nacional, la ley 24.331, la ley provincial 11.731, la ley 22.415 que contempla el Código Aduanero, algunos decretos de importancia, así como también se intentará realizar un análisis de lo que acontece en el Mercosur sobre propuestas, decisiones e informes que son parte de los procesos de integración económico ya que aparecen como una estrategia decisiva e indispensable para la reinserción de las economías en la Región.

De esta manera se tratará de fundamentar la necesidad de "*aggiornar*" la presente ley 24.331, para que sea una herramienta dinámica que seguramente servirá para facilitar el comercio, reducir tiempos y costos, generar mayor transparencia y mejores controles, además de simplificar los procedimientos aduaneros para facilitar el intercambio de bienes y servicios.

[1] Ley 24331, art. 38

[2] Art. 590 del Código Aduanero, conforme la remisión que hace la ley 24.331 art. 1 inc. a). Es de notar que el art. 590 del Código Aduanero define al "área franca", al tiempo que la ley 24.331 hace una equiparación entre ambos conceptos; siendo que en realidad, la zona franca configura una especie dentro del género área franca. Conf. BELLO KNOLL, Susy: Zonas francas. Análisis de la ley 24.331, Buenos Aires, De palma, 1998, pág.10

5. TEMA

Zonas francas. Un camino hacia la integración regional.

6. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO RELEVANTE

En la presente investigación hemos podido encontrar que existe una falta de definición de los gobiernos nacionales en relación a esta política específica que es el tratamiento de las zonas francas.

En la actualidad, operan bajo la legislación nacional: la ley 24.331 de 1994, que es una ley incompleta y que con la evolución de las zonas francas en el mundo -absolutamente todas exitosas- quedamos "atrasados en el tiempo" en materia de legislación y con eso con las múltiples posibilidades para desarrollar que tiene un territorio declarado zona franca.

Esto tiene que ver con la falta de una política nacional en la materia, a punto tal que desde la década de los 90 hasta hoy no existe en el organigrama del Poder Ejecutivo un área a nivel subdirección, Dirección, Secretaría y mucho menos de Ministerio.

La zona franca es un instrumento más de política económica que tiene mucho efecto en lugares alejados de los centros de consumo o de los grandes centros de producción precisamente porque esta diferenciación permite la generación de empleo a partir de inversión que se hace por lo general en el interior.

Las provincias de la Argentina lo ven como una herramienta que posibilita un polo productivo y de generación de nuevos empleos que en el interior y en las economías regionales, es sumamente útil.

La ley nacional tiene definiciones muy básicas y entonces cualquier política económica del gobierno de turno puede generar acciones que dejan de lado los conceptos de la ley y eso genera una inestabilidad muy grande en materia de las reglas de juego cuando uno decide entrar con una inversión en una zona franca.

En la Argentina hoy las zonas francas sirven para almacenar mercadería que llega de otros países cuando el importador no quiere ingresar la totalidad en un mismo momento. Las usa para no tener que erogar el total de los derechos de una sola vez. En función de lo que va necesitando, va retirando. No está mal, financieramente produce un beneficio, que es uno de los puntos que tiene la zona franca, pero no es el único. Es un punto que lo diferencia de un depósito fiscal que tiene muchísimo menos tiempo de almacenamiento de la mercadería antes de ser ingresada al territorio nacional.

Hoy, la mayoría de las zonas francas cumplen con esa tarea de almacenamiento, excepto La Pampa, que tiene un agregado a la legislación nacional y puede hacer algún tipo de proceso productivo.

Para ser más exactos, en nuestro país las zonas francas han tenido un perfil de primer grado, destinadas a meras cuestiones logísticas y concebidas como lugares de almacenamiento.

Para explicar este escaso desarrollo, la CAZF (Cámara Argentina de Zonas Francas) ha destacado que la falta de reglamentación de la ley introduce cierta inseguridad jurídica.

Además, faltan detalles sobre la forma de implementarla y algunos aspectos incluidos en la ley pueden aplicarse de forma diferente, algunas disposiciones de aduana modifican o contradicen artículos de la ley (citado en la fuente anteriormente mencionada). Un nuevo elemento dinámico, en 2016, ha sido la creación, por la mayor parte de las provincias con zonas francas, del Consejo Federal de Zonas Francas de la República Argentina (CFZFRA), con protagonismo de la Provincia de San Luis, que acababa de presentar un nuevo proyecto de ley.

El Consejo pide al gobierno otras zonas francas revocadas que son:

Zona Franca Perico (La Puna, Jujuy);

Zona Franca Tinogasta, (Catamarca);

Zona Franca Chemical, (Villa Unión, La Rioja);

Zona Franca Jachal, (San Juan);

Zona Franca Frías, (Santiago del Estero);

Zona Franca Clorinda, (Formosa);

Zona Franca Sierra Grande, (Río Negro) que creará un área específica para el sector, que actualmente no existe.

7. HIPÓTESIS DEL TRABAJO

La presente hipótesis se ha realizado en base al problema jurídico planteado, nos cuestionamos:

¿Qué es una zona franca?

¿Cuál es su objetivo?

¿Qué actividades se desarrollan?

¿Cómo se establece su creación y localización?

¿Cuál es el tratamiento fiscal en estas áreas?

¿Cuáles son las zonas francas que hoy en día se encuentran en funcionamiento?

¿Constituyen un servicio público?

Las **zonas francas son** espacios en los cuales la mercadería no es sometida al control habitual del servicio aduanero y, tanto su importación como su exportación, no están gravadas con tributos -salvo las tasas retributivas que pudieran establecerse- ni alcanzadas por prohibiciones de tipo económico.

Su **principal objetivo** es fomentar el comercio y la actividad industrial exportadora a través de la reducción de costos y la simplificación de los procedimientos administrativos, ofreciendo, además, incentivos fiscales.

En las Zonas Francas **se desarrollan** las siguientes **actividades**:

- **Almacenamiento:** La mercadería, si bien puede ser transferida, se encuentra a la espera de un destino posterior y sólo puede ser objeto de las operaciones necesarias para su conservación y manipulaciones ordinarias destinadas a mejorar su presentación, calidad comercial o acondicionada para su transporte.
- **Comercialización:** La mercadería podrá ser comercializada, utilizada o consumida.
- **Industrialización:** La mercadería podrá ser transformada, elaborada, combinada, reparada o sometida a cualquier perfeccionamiento.

Importante**:** Podrán introducirse en las Zonas Francas toda clase de mercaderías y servicios, con la sola excepción de armas, municiones y otras especies que atenten contra la moral, la salud, la sanidad vegetal y animal, la seguridad y la preservación del medio ambiente.

Es **el Poder Ejecutivo Nacional quien acuerda con los gobiernos provinciales** el establecimiento de estas áreas que estarán ubicadas en regiones geográficas cuya situación económica sea crítica o que por su vecindad con otros países así lo requieran.

Así, el Ejecutivo podrá:

- Disponer que no se apliquen las prohibiciones de carácter no económico a la introducción o extracción de mercaderías de la zona franca.
- Reducir las medidas de control aduanero de la zona franca.
- Establecer un régimen de estímulo a la venta de mercaderías originarias del área franca que se destinen al extranjero.

Será aplicable la totalidad de las disposiciones de carácter impositivo, aduanero y financiero, incluidas las de carácter penal que rigen en el territorio aduanero general, salvo las excepciones establecidas en el artículo 590 del Código Aduanero[3]. Las mercaderías que ingresen o egresen a través de estas áreas serán exentas de los tributos que gravaren su importación/exportación para consumo, salvo las tasas correspondientes a los servicios prestados y, a su vez, las industrias radicadas en estas áreas estarán exentas de impuestos nacionales que gravan los servicios básicos: telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacales y desagüe.

Estímulo a la exportación: Los estímulos a la exportación serán liquidados una vez que la mercadería sea extraída de la Zona Franca hacia otro país, dentro del plazo que establecen las normas generales. Esa mercadería no gozará de otros estímulos que los correspondientes por la devolución de tributos efectivamente pagados.

Promoción industrial: Los usuarios de las Zonas Francas no podrán acogerse a los regímenes de promoción industrial.

En la **actualidad funcionan diecisiete zonas francas**, instaladas desde fines de los años noventa. En este conjunto, la única con cierta relevancia es la ZF La Plata, ubicada en la localidad de Ensenada, Partido de La Plata, Provincia de Buenos Aires.

Fue autorizada en 1996, con funcionamiento desde 2002, para actividades comerciales y logísticas. Tiene una superficie total de 20 mil m2, un puerto de ultramar, y está cercana a un Aeropuerto. Es operada por un concesionario. Tiene más de 455 empresas, entre ellas Mastellone Hnos.; Alpargatas; Sony, JVC, Cartepillar, Topper, etc.

Además opera el principal astillero del país.

[3] AFIP www.afip.gov.ar/zonasfrancas/ver

Las otras zonas francas son:

-En el Noroeste:

ZF Cruz Alta, Tucumán (1998),

ZF de Salta (2001) –

-En el Noreste:

ZF de Concepción del Uruguay, Entre Ríos (2008),

ZF de Puerto Iguazú, Misiones (2002),

ZF Paso de los Libres, Corrientes,

ZF San Fernando, Chaco,

-En el Centro:

ZF Justo Daract, San Luis (1996),

ZF de Córdoba (1999),

ZF de General Pico, La Pampa (1999),

ZF de Villa Constitución, Santa Fe,

ZF de Coronel Rosales, Provincia de Buenos Aires (2011),

ZF de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires (1999)

-En Cuyo:

ZF Luján de Cuyo, Mendoza (1999)

-En el sur:

ZF de Comodoro Rivadavia, Chubut (2001),

ZF de Caleta Olivia, Rio Gallegos, Santa Cruz (2012),

ZF de Zapala, Neuquén

La mayor parte de estas zonas francas son exclusivamente comerciales. Se diferencian Tucumán (exclusivamente industrial), San Luis y Coronel Rosales (también industriales), y La Pampa (también industrial y de servicios)

¿Configura **la actividad** del concesionario zona franca **un servicio público**? A primera vista vemos que la regulación de las zonas francas en nuestro país guarda cierta semejanza con el régimen del servicio público. Así encontramos que el plexo normativo comienza con la Constitución Nacional, luego la ley 24.331 que hace las veces de "marco", el reglamento de funcionamiento de la zona respectiva[4], el pliego de bases y condiciones de la licitación de la explotación, el contrato de explotación, el reglamento interno.

[4] Elaborado por la Comisión de Evaluación, luego elevado y aprobado por el Ministerio de Economía de la Nación, en su carácter de Autoridad de Aplicación (confr. ley art. 13 y 14 inc. b ley 24.331). En caso de

De igual modo, la terminología empleada en la ley nos acerca a la noción de servicio público, a saber: existe un ente estatal que hace las veces de "regulador", hay un concesionario (privado o mixto), tarifas propuestas por el concesionario y aprobadas por el Estado, y existen usuarios (directos e indirectos).

De todos modos, más allá del *nomen iuris,* es menester indagar sobre la realidad de la institución para arribar a una conclusión acertada.

En primer lugar, para verificar si existe un servicio público repasemos antes los datos que caracterizan al mismo. Así encontramos -siguiendo a Cassagne[5]- que las notas esenciales del mismo son: a) la publicatio; b) los requisitos de igualdad, continuidad, regularidad, obligatoriedad, generalidad. Si bien los requisitos esenciales del servicio público se encuentran presentes *a priori* en la regulación de la zona franca, no encontramos en la normativa aplicable la consagración legislativa (o publicatio).

Por ello, considero que la actividad del concesionario de la zona franca no puede ser calificada como servicio público.

Santa Fe, el reglamento de funcionamiento y operación de la zona franca fue aprobado por Resolución 768/1996 del Ministerio de Economía.

[5] Cassagne, Juan Carlos “Derecho Administrativo”, Abeledo Perrot, Séptima Edición actualizada

8. MOTIVACIÓN

Las zonas francas satisfacen numerosos beneficios y/o necesidades.

A partir de su incorporación simplifica muchos trámites aduaneros.

Estos espacios no solo sirven para importar sino que son un impulso para las plataformas exportadoras.

Contribuyen a la promoción de exportaciones tal como ocurren en el resto del mundo.

Con una normativa más adecuada, pueden jugar un rol mucho más relevante en las exportaciones de bienes y servicios de lo que ocurre en la Argentina.

La reforma normativa del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que entró en vigor en julio de 2019, abre la posibilidad de que las llamadas zonas francas contribuyan a la promoción de exportaciones, tal como ocurre en el resto del mundo.

La decisión 33/2015[6] del Consejo del Mercado Común incorpora un párrafo al artículo 2º de la decisión Nº 8 de 1994 y beneficia a las áreas comprendidas por la ley 24.331 de 1994, que establece el régimen jurídico de las zonas francas argentinas. Esa ley remite al artículo 590 del Código Aduanero para definir la zona franca como "un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieren establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico".

Mientras en el resto del mundo las **zonas francas** son caracterizadas como plataformas exportadoras, las del Mercosur solo servían hasta ahora para importar, con contadas excepciones como la de **General Pico**, en La Pampa, que cuenta con beneficios adicionales, como la reducción de cargas sociales. Desde allí se exportan miel y silo bolsa.

En la zona franca de **La Plata**, que es la que registra mayor cantidad de operaciones en todo el país, actualmente se exportan mástiles para veleros que la empresa Termoin fabrica dentro del predio y vende a Estados Unidos; el resto de la actividad en el predio es de importación. En el pasado se exportaron otros productos, como aceite o tabaco, pero son la excepción a la regla.

El sesgo anti exportador de las zonas francas argentinas estaba contenido en esa decisión 8/1994, que indicaba que las mercaderías provenientes de esas áreas perderían los beneficios que les corresponden a los bienes originarios del Mercosur, es decir, que no

[6] http://apc.mef.gub.uy/innovaportal/file/27113/1/dec_033-2015_es_ferr1_zonasfrancas.pdf

estarían alcanzadas por la eliminación del derecho de importación en los otros países del bloque.

Con la reforma adoptada por el Mercosur se espera un resurgimiento de las zonas francas argentinas.

9. MARCO TEÓRICO GENERAL

Una Zona Franca es un área de territorio delimitada y autorizada, sujeta a regímenes especiales por ley, en materia laboral, tributaria, cambiaria, financiera, de comercio exterior, aduanas y tratamiento de capitales, en la que los usuarios debidamente autorizados, se dedican a la producción y comercialización de bienes para la exportación o reexportación, así como a la prestación de servicios vinculados con el comercio internacional, o a la prestación de servicios turísticos, educativos y hospitalarios.

Las zonas francas pueden ser comerciales, industriales y/o de servicios y por lo general se ubican en los puntos neurálgicos del comercio exterior de un país, muy cerca de un aeropuerto o puerto marítimo, específicamente porque existen fortalezas comerciales que un país debe desarrollar.

La idea de las Zonas francas es un concepto que se remonta a la antigüedad, se dice que hace más de 2000 años ya se tenía esta idea, ya que el comercio y las exportaciones son practicadas desde hace muchísimo tiempo, donde muchas ciudades dependían de estos elementos para poder sobrevivir.

Por esto según la enciclopedia libre de contenido en la Antigüedad se establecieron diversas zonas de libres de comercios, y estas fueron ubicadas en puntos estratégicos de acuerdo a las rutas por las cuales se transitaba y se desenvolvía el Comercio Internacional, dentro de las cuales se destacan tres muy importantes como lo son: “La zona libre de Gibraltar (establecida en 1704), Singapur (establecida en 1819) y Hong Kong (establecida en 1842)”. Por lo cual a finales del siglo XIX y comenzando el siglo XX, se pensó en expandirla idea de estas zonas libres alrededor de todo el mundo.

Después de la Segunda Guerra Mundial cuando se quiso impulsar de nuevo el Comercio Internacional, se continuó en la creación de zonas libres establecidas en puntos importantes y estratégicos de rutas internacionales, dentro de las cuales se creó una de gran importancia que hoy en día todavía es responsable de muchas de las operaciones de transporte de mercancías a nivel internacional, como lo es la Zona franca de Colón en Panamá.

Pero a finales de los años 50 se fue introduciendo en el mundo un nuevo concepto de Zonas francas el cual ya no solamente llevaba implícito el objeto del comercio con otros países, sino que también era importante la creación de estas nuevas debido

no solamente a la generación de empleo sino también por el desarrollo de las exportaciones de manufacturas.

Por esta razón, los gobiernos alrededor del mundo, dependiendo de su política económica, a lo largo del tiempo fueron diseñando estrategias que les permitieran cumplir con sus objetivos, por ende, en el caso de aquellos países en los cuales la política económica buscaba promover el comercio exterior, la creación de las Zonas francas se constituyó como una importantísima estrategia que al pasar del tiempo les permitió día a día ir desarrollando su economía a nivel internacional.

Dada la complejidad del tema en estudio, nos limitaremos a analizar sus alcances teniendo en cuenta que las zonas francas son un instrumento de comercio exterior tendiente a contrarrestar las barreras tarifarias y promocionar la expansión de las exportaciones, que se sustraen al propio territorio aduanero nacional y, en consecuencia al proceso de integración.

En este contexto la integración latinoamericana adquiere una fundamental dimensión a fin de potenciar nuestra capacidad productiva y encarar en forma conjunta este camino, mediante la coordinación, armonización y adopción de políticas macroeconómicas comunes.

Es así que la apertura arancelaria promovida por las políticas macroeconómicas actuales se articula, además, con la participación del país en el Mercosur.

Simultáneamente a este proceso de integración existen en los territorios de los países miembros “áreas francas” que son preexistentes a la firma del Tratado de Asunción y que en la actualidad funcionan bajo “regímenes especiales”.

Asimismo, en Argentina hay una importante cantidad de proyectos de creación de nuevas zonas francas como instrumentos de política comercial tendientes a facilitar y promover los intercambios y como centro de distribución intermedia de productos terminados o semi-elaborados, para producir un acercamiento de mercados y un abaratamiento de costos.

De esta forma se constituyen en la opción instrumental de comercio exterior con que se pretende responder a las transformaciones que operan en el plano económico internacional e interno.

Los objetivos perseguidos por la instalación de zonas francas a nivel mundial han sufrido una evolución a través del tiempo, desde paraísos fiscales a centros de expansión industrial.

Actualmente se sintetizan en: centros de atracción de inversiones; fuentes de ocupación de mano de obra; promoción de transferencia tecnológica; polos de desarrollo; incentivos

a la industria de exportación e instrumentos de comercio exterior para concentrar y mejorar la oferta exportable.

Sin embargo, las políticas de integración y de creación de nuevas zonas francas dentro del ámbito del Mercosur como alternativas de inserción en el mercado internacional, originan una nueva problemática ya que son espacios que se sustraen al territorio aduanero general y por consiguiente al propio proceso de integración, constituyendo un posible obstáculo al mismo.

La creación de áreas o zonas francas en los territorios de los Estados Partes significa la reducción en el ámbito de aplicación del arancel aduanero comunitario y disminuye la eficacia de la política comercial común.

De acuerdo con la Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI), ***Zona Franca*** es un "régimen aduanero que permite recibir mercaderías en un espacio delimitado de un Estado, sin el pago de gravámenes a la importación, por considerarse que no se encuentran en el territorio aduanero, y donde no están sujetas al control habitual de la aduana. La naturaleza de las operaciones a la que pueden someterse las mercaderías en el interior de una zona franca determina que puede ser calificada como zona franca comercial o industrial.

La Comunidad Andina (CAN), en su Decisión No. 671 del 13 de julio de 2007 (referida a Armonización de Regímenes Aduaneros), define ***zona franca*** como "una parte del territorio nacional de cada país miembro de la Comunidad Andina, debidamente delimitada, en el que las mercancías allí introducidas se considerarán como si no estuviesen dentro del territorio aduanero comunitario, en lo que respecta a los derechos e impuestos a la importación y recargos a que hubiere lugar".

Según el International Trade Centre UNCTAD/WTO [7](ITC), las "Zonas Francas pertenecen al territorio geográfico y económico de un país, pero no a su territorio aduanero. A los efectos de las estadísticas del comercio se registran las transacciones entre el territorio aduanero y las zonas francas. Las zonas francas pueden ser comerciales (tiendas libres de impuestos) o francas industriales". En el estudio "Zonas Francas, comercio y desarrollo en América Latina y El Caribe.

[7] El International Trade Centre es un organismo internacional impulsado de manera conjunta por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio.

10. OBJETIVOS GENERALES:

*Analizar la Ley N° 22.415 de Código Aduanero B.O: 23/03/1981

*Analizar la ley 24.331 sobre Régimen Jurídico de Zonas Francas B.O 17/06/994

*Describir una referencia histórica sobre Zonas Francas y cómo fue avanzando con la aparición del MERCOSUR.

*Analizar la zona franca santafesina y la importancia estratégica/geográfica de la HIDROVIA PARANÁ PARAGUAY, y su aprovechamiento.

11. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

* Evaluar y reflexionar acerca de las distintas propuestas que se están realizando en el marco del Consejo Federal de Zonas Francas que existe en el país
* Plantear la necesidad de "*aggiornar*" la presente ley 24.331
* Presentar un balance del funcionamiento de la zona franca santafesina
* Proponer pautas para su mejoramiento, agilizar el proceso o cadena productiva.

12. MARCO TEÓRICO ESPECÍFICO

CAPÍTULO I: PARTE GENERAL

12.1 Evolución Histórica Mundial

La zona franca (ZF) representa uno de los mecanismos utilizados por los Estados para desarrollar la inversión Extranjera. Las Zonas Francas han sido un mecanismo generador de exportaciones, fue su misión sustantiva en los años noventa, y de empleo, especialmente desde la primera década del siglo XXI.

Los primeros indicios de la aparición de las Zonas Francas se remontan al siglo XIII en España, cuando el Rey Alfonso X de Castilla, "El Sabio" otorgó concesiones especiales al puerto de Cádiz, una vez fue liberado de los musulmanes, para el trasbordo de mercancía como parte de una estrategia económica que incluía la reforma de la moneda y la promoción de numerosas ferias de comercio.

Así mismo, en 1242 las ciudades de Hamburgo y Bremen desarrollan una alianza comercial denominada la Liga Hanseática que buscaba desarrollar intercambios comerciales con Rusia y Europa del Norte, más adelante en el siglo XVI, los puertos de Trieste, Génova y Marsella se convierten en los dinamizadores de las franquicias aduaneras del comercio europeo, iguales derroteros tuvieron en el siglo XVIII, Adén, Gibraltar y Singapur.

La evolución principal de las Zona Francas se da en el siglo XX después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se dio sistemática y paulatinamente en todos los continentes siendo actualmente sus principales exponentes Asia y Latinoamérica.

Esta figura evoluciona gracias al surgimiento de las nuevas condiciones y políticas establecidas para el comercio internacional como son los Tratados de libre comercio (TLC), los acuerdos comerciales transregionales, e intercontinentales y la liberación y minimización de aranceles, medidas que han propiciado que las empresas se integren a los países a través de las nuevas dinámicas industriales. La aplicación de estos desarrollos implica desafíos en términos de productividad que incluyen avances logísticos en infraestructura, transporte eficiente, almacenaje y despachos inteligentes, tanto en los esquemas de recorrido e integración de insumos y fabricación como en la confiabilidad y velocidad de entrega de los insumos, bienes y servicios conexos.

Todo ello está soportado ahora por el creciente y vertiginoso desarrollo y posibilidades de acceso a nuevas alternativas de mercados y tecnología de comunicaciones que facilitan el flujo de materiales e información en contextos globales.

Ello explica que en el momento en que las organizaciones consideraron el factor tecnológico como determinante de las ventajas comparativas, el comercio paso a fundamentarse en las ventajas absolutas, basado en la instauración de las diferencias tecnológicas internacionales que ponen en entredicho el concepto de las ventajas comparativas[8]

[8] OIT Organización Mundial del Trabajo, Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación, Ginebra, OIT , 2014

12.2 Evolución histórica en la Argentina. Ley 24.331

Cabe destacar que la primera experiencia legislativa en cuanto a la creación de una zona franca en el país data de 9 de Octubre 1907, con la sanción de la **ley 5.142** por la que se autoriza al Poder Ejecutivo para admitir en el Puerto de La Plata, Provincia de Buenos Aires, o en una porción determinada de él y de los terrenos adyacentes, libres de derechos y de cualesquiera impuestos internos, las mercaderías de procedencia extranjera.

En épocas en que fue dictada la ley, la Argentina se encontraba en plena expansión de sus exportaciones agropecuarias y el Puerto mencionado era de jurisdicción nacional, encontrándose hoy bajo la órbita de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires.

El proyecto enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo tenía dos objetivos: la reforma aduanera para incrementar el comercio y atraer nuevas industrias de transformación y producción manufacturera.

En aquellos tiempos en Europa la tendencia era hacia la zona franca comercial y no industrial. Sin embargo ello no fue óbice para que el miembro informante de la Comisión de Hacienda fundamentara la posición del Poder Ejecutivo con respecto a la necesidad de instalar una zona franca industrial y comercial, basándose en la experiencia europea. Se trata en realidad de un instrumento para incrementar las exportaciones, y no un instrumento de desarrollo regional.

La discusión parlamentaria se dio entonces entre los legisladores representantes de los grupos dominantes que requerían de un instrumento eficaz para fomentar sus exportaciones, y los representantes de las economías regionales del interior del país que veían en el instituto otro elemento que atentaría contra un desarrollo industrial armónico provocando el desmantelamiento de las industrias del interior.

Igualmente la ley fue aprobada y a ella siguieron la ley 8.092 de 1910, para la creación de una zona franca en Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos; la ley 12.922 de 1947, declarando libre de derechos la introducción de ciertos materiales por la aduana al sur del paralelo 42 (Región Patagónica) y su decreto reglamentario 1400/1953, etc.

Por ley 19.640 de 1972 se estableció un régimen especial fiscal y aduanero para el entonces Territorio Nacional y hoy Provincia de Tierra del Fuego, constituyéndose dicho territorio en un área aduanera especial, con un régimen arancelario y de prohibiciones de carácter económico particular y separado del resto de las provincias argentinas.

El 18 de octubre de 1994 se sanciona **la ley 24.331**, que instituye un régimen general de zonas francas, establece disposiciones para su creación, y el tratamiento fiscal y aduanero. Esta ley retoma la problemática relativa al desequilibrio en el desarrollo evidenciado por las provincias, y autoriza la creación en el territorio de cada una de ellas de una zona

franca, con el objeto de impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas se extiendan a la inversión y al empleo, debiendo constituirse en polos desarrollo de las regiones donde se establezcan mediante la utilización de los recursos humanos y materiales.

Las zonas francas constituyen en base a la ley 24331 y el artículo 590 del Código Aduanero Argentino, *el ámbito dentro del cual la mercadería no está sujeta al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, a excepción de aquellos que pudieran corresponder por los servicios que se prestaren.*

Actualmente, si bien la ley 24.331 establece la facultad de habilitar una zona franca por provincia y dos más en lugares a convenir, existen en Argentina diez zonas francas en operación, de las cuales una reviste el carácter de tienda libre y admite la venta minorista y otra es de carácter industrial y los productos allí fabricados pueden ser ingresados a consumo en el territorio aduanero general, y existen otras trece en diferentes estadios previos a su habilitación para funcionar.

12.3 <u>Concepto y Naturaleza jurídica</u>

Fernández Lalanne[9], en su Código Aduanero comentado, enseña que "el área franca", denominación adoptada como comprensiva de los llamados territorios, zonas, puertos o depósitos francos, cuyos principios generales de aplicación establece el código, constituye un espacio que se considera desnacionalizado a los efectos del comercio internacional. En general las áreas francas están libres de la intervención de las autoridades aduaneras y si bien se hallan controladas para la comprobación de lo que entra o sale de ellas, reciben y entregan mercaderías, importan y exportan, sin que se paguen por estas operaciones impuestos aduaneros".

Según la Exposición de Motivos del Código Aduanero Argentino, la denominación área franca se encuentra empleada en la ley 19.640, y se la adopta como género que comprende los territorios francos, zonas francas, puertos francos, depósitos francos, tiendas libres o duty free shops, etc.

El objetivo declarado que motivó la creación de zonas francas era impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, el desarrollo de actividades de almacenaje, comerciales de servicios e industriales de exportación, y eventualmente, la fabricación de bienes de capital para el mercado interno cuando dichos bienes no registraren antecedentes de producción en el territorio aduanero general ni especial.

Según explica Julio Carlos Lascano[10], ninguna de las áreas francas que funcionan en Argentina forma parte del territorio aduanero, sea general o especial, razón por la cual las importaciones y exportaciones realizadas por los operadores de comercio exterior en esas áreas no están sujetas a la imposición de ninguna clase de derechos de aduana.

La norma general del artículo 590 del Código Aduanero Argentino establece que la introducción y extracción de mercaderías del área franca no está gravada con el pago de tributos.

Esta norma es aplicable a todas las áreas francas habilitadas en el país. Por su parte, el artículo 23 de la ley 24.331 prevé que, con las salvedades que establece dicha ley y el Código Aduanero, será aplicable a las zonas francas la totalidad de las disposiciones de carácter impositivo, aduanero y financiero, incluidas las de carácter penal, que rigen en el territorio aduanero general.

El Código Aduanero Argentino introduce un concepto jurídico aduanero esencial como es el de territorio aduanero, tratado como la parte del ámbito terrestre, acuático y aéreo

[9] Fernández Lalanne, Pedro, Código Aduanero: comentado y anotado con una introducción constitucional, Editorial Depalma, 1997, Buenos Aires

[10] Lascano, Julio César, Los derechos de Aduana, Editorial Buyatti, 2007, Buenos Aires

sometido a la soberanía nacional, donde se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones, distinguiéndose así claramente del territorio nacional, concepto jurídico político.

El artículo 3 de la ley 22.415 (Código Aduanero Argentino) señala que no constituyen territorio aduanero el mar territorial argentino, y los ríos internacionales, las áreas francas, los enclaves, los espacios aéreos correspondientes a dichos ámbitos, y el lecho y subsuelo submarinos nacionales.

Al caracterizarse el área franca por ser un ámbito que no constituye territorio aduanero general ni especial, no rige arancel alguno.

Por su parte, Marcelo Gottifredi[11], considera a las zonas francas como una herramienta eficaz para el fomento del desarrollo industrial y comercial, como ámbito territorial libre, donde la introducción o la extracción de mercaderías no poseen restricciones ni cargas tributarias. La mercadería que entra o sale del área franca no está exenta del pago de los tributos aduaneros, *sino que se trata de un supuesto de no imposición*, porque en el régimen del Código el hecho de la introducción o la extracción con respecto a la misma no configura un hecho generador de tributos aduaneros; por consiguiente, tampoco nace una obligación tributaria de la cual haya que eximir. En atención a la situación particular del control que efectúa el servicio aduanero en materia arancelaria y de prohibiciones, que caracteriza a las áreas francas, dentro de las mismas éste se reduce. En idéntico sentido se encuentra desarrollado el proyecto de Código Aduanero Mercosur, al considerar a las zonas francas como una porción del territorio del Mercosur que no constituye territorio aduanero, punto que se encuentra aún controvertido en las negociaciones que se llevan a cabo como etapa previa a su aprobación por los estados partes.

[11] Gottifredi, Marcelo Antonio, Código Aduanero Comentado, Editorial Mercojuris, 2019

12.4 Clasificación

El informe elaborado por la "Comisión Ley de Zonas Francas Nacionales", creada por Decreto 1668/1991 con el fin de arribar a un texto legal que derivó en la ley 24.331, publicado por el Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina de 18 de mayo de 1994, página 706, realiza la siguiente distinción en base a su finalidad: a- Zonas Francas Comerciales, en las que pueden realizarse operaciones de descarga y almacenaje de las mercaderías sin cumplir formalidades arancelarias, en espera de su eventual transporte, de su reexportación o bien de su importación, sufriendo a veces una cierta manipulación o transformación. Estas zonas no tienen por finalidad promover el desarrollo social de las ciudades donde se encuentran implantadas, sino que simplemente promueven la agilización del comercio de mercaderías. b- Zonas Francas Industriales, son zonas limitadas que gozan de franquicia aduanera; se encuentran separadas del territorio nacional por una frontera material, a fin de que en ellas se puedan introducir, elaborar y exportar al mercado mundial, bienes (manufacturados o industriales), sin el pago de ningún derecho aduanero (zona franca industrial de exportación) o al territorio nacional, con los correspondientes derechos de importación.

12.5 Relaciones entre Nación y Provincias

En primer lugar, la provincia debe adherir al régimen nacional (ley 24331) mediante un convenio de adhesión que luego debe ser aprobado en todos sus términos por una ley provincial[12], configurándose un "convenio inter jurisdiccional en sentido estricto"[13].

De tal modo, luego de la adhesión de la provincia (que realiza el Gobernador, con aprobación de la legislatura)[14], la ley 24.331 se parece a una suerte de ley-convenio[15], en cuanto se trata de una norma emanada del Congreso Nacional a la que luego adhieren mediante convenio las provincias[16].

Esto, por cuanto, si bien la zona franca es fundamentalmente una institución del derecho aduanero (y por tanto de competencia federal), implica a su vez una técnica de fomento (ámbito en el cual prima la concurrencia entre Nación y provincias[17]), además de ser un establecimiento de utilidad nacional.

De tal suerte, las relaciones entre ambas, en el marco del federalismo de concertación, pueden calificarse como una relación de cooperación o colaboración[18], donde la provincia participa del régimen establecido por la Nación.

De tal modo, en la génesis de la zona franca encontramos un origen "pactista" o "convencional", donde concurren los esfuerzos de la Nación y la provincia para la constitución de la misma.

Por otro lado, el art. 44 de la ley de zonas francas, establecía originalmente que si en el plazo de 18 meses de celebrado el convenio entre Nación y provincia no se iniciaban las obras de infraestructura previstas en el proyecto, caducaría el derecho a la instalación de la misma.

---

[12] Art. 3 de la ley 24331

[13] Conf. PIOMBO, Horacio Daniel, Teoría general y derecho de los tratados inter jurisdiccionales internos, Depalma, 1994, pág. 36.

[14] En el caso de la provincia de Santa Fe, la adhesión al régimen fue aprobado por ley provincial 11.247

[15] Debemos esta idea al aporte del profesor Alberto Sánchez. Sobre la definición de ley-convenio ver el estudio de LAGARDE, Fernando: "Una aproximación a las leyes-convenio y los pactos federales como fuentes del derecho administrativo" en AAVV Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del derecho administrativo, RAP, Buenos Aires, 2009, pág. 229.

[16] La autoría de esta analogía pertenece al Dr. Alberto Sánchez, quien la formulara en la oportunidad en que el suscripto realizara la defensa de la tesis de maestría en la Universidad Austral.

[17] Conf. Art. 75 inc. 18 y 19 y art. 125 y 126 CN.

[18] PTN Dictámenes 327:544.

Se trata aquí de un plazo de caducidad, el cual ha sido prorrogado varias veces mediante leyes nacionales[19], que prevé el decaimiento del privilegio que supone la instalación y funcionamiento.

En la redacción actual de la ley 24.331 se ha fijado un plazo de 15 años desde formalizado el convenio arriba mencionado entre la Nación y la provincia[20].

Ello se justifica desde la consideración que estamos frente a una "concesión temporal de privilegios"[21], las que en cuanto privilegio del derecho público, es claro que deberán tener necesariamente un origen legal, serán de interpretación restrictiva y de duración limitada o temporaria[22].

Esto -a su vez- responde al interrogante de qué sucederá con las zonas francas una vez vencidos los plazos de concesión establecidos en la ley (30 años de concesión, extensibles por diez más).

De modo que una vez vencidos dichos plazos, salvo prórroga expresa del Congreso Nacional, el régimen de fomento se habrá extinguido.

---

[19] Actualmente, modificado por la ley 25.956 que establece que si en un plazo de quince años de formalizado el convenio entre la Nación y la provincia de que se trate, no se iniciaron las obras de infraestructura previstas en el proyecto caduca el derecho al establecimiento de la zona franca en la provincia respectiva. Otras modificaciones que ha sufrido el art. 44 de la ley 24.331, fueron mediante las leyes 24.756 –en la cual se extendió el plazo de caducidad a veinticuatro meses desde aprobado el reglamento de funcionamiento y operación del art. 14 inc. b de la ley de zonas francas-, la ley 25.005 volvió a extender el plazo a 48 meses desde la aprobación del mismo reglamento- y la ley 25.379 –que estableció un plazo de diez años desde formalizado el convenio entre Nación y provincia-, todas con la condición que se inicien las obras de infraestructura.

[20] volvió a extender el plazo a 48 meses desde la aprobación del mismo reglamento- y la ley 25.379 –que estableció un plazo de diez años desde formalizado el convenio entre Nación y provincia-, todas con la condición que se inicien las obras de infraestructura. 109 Sobre el plazo de caducidad, la Asesoría Letrada del Ministerio de la Producción nacional ha interpretado que el plazo no debe considerarse fenecido "en la medida que los organismos técnicos concluyan que no ha habido de parte de la Provincia una inacción para efectuar los trámites tendientes a la instalación de la zona franca". Dictamen DLALCyPyME Nº 9355.

[21] VIVES, María Luisa: Las zonas francas, op. cit., pág. 103/4

[22] Conf. MARIENHOFF, Miguel S., "Los 'privilegios en el derecho público' (Exclusividad; monopolio; exención impositiva) Lo atinente a la 'reserva de zona'. La 'zona de influencia'", E.D. 162, pág. 1201/2. Del mismo modo, Vidal Albarracín acepta la constitucionalidad de áreas francas y áreas aduaneras especiales como un privilegio, mediante una ley temporaria. Conf. VIDAL ALBARRACIN, Héctor G., "Territorio aduanero. Su validez constitucional. Incidencia sobre el delito de contrabando", La Ley 2001-C, pág. 82.

12.6 Marco legal del Mercosur

En el ámbito del Mercosur, la regulación normativa para las zonas francas tiene su punto de partida con la Decisión 8/1994 del Consejo del Mercado Común, que refiere entre sus considerandos, atendiendo a las diversas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que permiten el funcionamiento de zonas francas y áreas aduaneras especiales en los estados partes del MERCOSUR, y debido a la disparidad de dichas previsiones normativas que podrían provocar distorsiones en los flujos comerciales y de inversiones al momento del establecimiento de la "Unión Aduanera", se pretende lograr una armonización del tratamiento hacia estas zonas especiales con miras a impedir consecuencias negativas para el proceso de integración. Así que su artículo 2 prevé salvo disposición en contrario que "los estados partes aplicarán el Arancel Externo Común o, en caso de productos excepcionados, el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes de zonas francas comerciales, de zonas francas industriales, de zonas de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales, sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos para el ingreso de dichos productos al propio país". Asimismo permite la aplicación de salvaguardias bajo el régimen jurídico del GATT, cuando las importaciones de dichas áreas francas, impliquen un aumento imprevisto de importaciones que cause daño o amenaza de daño para el país importador. El artículo 5 establece que pueden operar en el Mercosur las zonas francas que se encuentren en funcionamiento y las que se instalen en virtud de normas legales vigentes. En Enero de 1999 se formalizó el "Acuerdo de Itaguaí" entre Argentina, Brasil, Chile, Bolivia y Uruguay, con miras a la modificación de la Decisión 8/1994, procurando que los productos originarios de los países miembros del MERCOSUR, que ingresen al territorio de las Zonas Francas de estos países y que no sufran allí procesos de producción o de transformación, puedan gozar de los beneficios del programa de liberación de gravámenes y restricciones del Acuerdo, conservando así, su calidad de originarios durante su permanencia en el territorio de la zona franca, y pudiéndose bajo la vigilancia de las autoridades aduaneras y administrativas competentes, subdividir sus certificados de origen, como extender el plazo de validez de estos documentos. Asimismo prevé que los productos elaborados dentro de las zonas francas, pueden gozar de los beneficios del programa de desgravación, siempre que los insumos utilizados en su producción hayan cancelado los niveles arancelarios correspondientes, sean del A.E.C., como del arancel nacional o el negociado preferente, según los términos de la Convención de Kyoto. A la luz de los instrumentos señalados precedentemente, surge a manera de síntesis que las

áreas francas que se encontraban en funcionamiento, con legislación vigente sin haber comenzado a funcionar, o en trámite parlamentario de creación (caso de la ley 24331 de zonas francas en Argentina), al momento del dictado de la Decisión 8/1994, podrán introducir sus productos en el MERCOSUR, pagando el Arancel Externo Común, como mercancías extracomunitarias.

12.7 Marco Legal en la Argentina

En el ámbito interno argentino, el actual artículo 75 inc. 18 de la Constitución Nacional, contiene la denominada "Cláusula del Progreso", la cual prevé en su parte pertinente que "Corresponde al Congreso… proveer lo conducente a la prosperidad del país"; en su inciso 19 2do.párrafo"… proveer al crecimiento armónico de la Nación… promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones".

Asimismo corresponde al Congreso legislar en materia aduanera, establecer los derechos de importación y exportación, los que deben cumplir con el criterio de uniformidad en toda la Nación (artículo 75 inc. 1 C.N.).

Por su parte el inc. 2do de este mismo artículo prevé la posibilidad del Congreso de "imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación".

Es claro que los regímenes establecidos para áreas francas constituyen excepciones a los principios generales de tributación aduanera consagrados en la Norma Fundamental.

Juan C. Luqui[23] expresa que "la uniformidad de los derechos aduaneros constituye una especie de "garantía de naturaleza federal a favor de las economías provinciales.

En efecto, si el Congreso pudiera aplicar tarifas distintas estaría en sus manos poder desviar el comercio exterior hacia zonas por él preferidas, con lo cual podría llegar a favorecer unas zonas en perjuicio de otras".

Por lo expuesto, como sostiene María Luisa Vives, a partir de estas concesiones de privilegios que podrían afectar el consagrado principio de igualdad, "… la interpretación deba ser estricta; la ley del Congreso no puede otorgar esos "privilegios" ni esas "recompensas" de manera amplia, a favor de cosas o personas que no tengan una estricta relación de causa a efecto con los fines que se persigue alcanzar...".

Es interesante la opinión que considera al régimen de zonas francas como de carácter excepcional y motivado por particulares situaciones de política comercial, de los cuales no puede abusarse porque se desnaturalizaría su esencia y produciría un choque con los principios constitucionales en materia de tributación.

En base a lo previsto por los artículos 1, 9 12, y 16 de la Constitución Nacional, se exige una norma del Congreso para crear zonas francas.

La ley 24.331 fue sancionada el 18 de Mayo de 1994, promulgada con veto parcial por el decreto 906 del 10 de Junio del mismo año.

---

[23] LUQUE, J. C. (1989), La Obligación Tributaria, Ed. De Palma, 1989

Dicho instrumento remite, en su artículo 1, a la definición de zona franca del Código Aduanero Argentino aprobado por ley 22.415 de 1981, cuyo artículo 590 establece: *"área franca es un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieran establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico"*.

Corresponde entonces aclarar que las zonas francas no constituyen "territorio aduanero", ni general ni especial, en los términos del artículo 3 inc. b) del Código Aduanero Argentino.

Dicho territorio aduanero, comprende el ámbito en el cual se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones (artículo 2 ap. 1 del Código Aduanero).

Afirma Ricardo Basaldúa[24] que de la definición dada por el código aduanero surge claro que estamos en presencia de un ámbito aduanero no arancelario.

Este criterio concuerda con el temperamento adoptado por el "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y el Comercio (G.A.T.T.) y por el Consejo de Cooperación Aduanera, "es decir, estamos frente a una franquicia territorial, en razón de que la franquicia tributaria se acuerda en función de un espacio determinado y no según la condición de las personas o la naturaleza del empleo de las mercaderías; un área delimitada que goza de una especie de "extraterritorialidad" a los efectos aduaneros".

El artículo 2 de la Ley 24.331 faculta al Poder Ejecutivo Nacional a crear en el territorio de cada Provincia una zona franca incluyéndose las ya existentes.

Los párrafos 2º a 4º de este artículo fueron vetados por el decreto de promulgación, estableciendo que el P.E.N. convendrá con los gobiernos provinciales el establecimiento de zonas francas en las ciudades o pueblos de su jurisdicción que sean fronterizos con países limítrofes; puertos o vías navegables que posean zonas francas en cualquier lugar del territorio.

El artículo 4 expresa como objetivos de la ley: impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora; reducir costos, lograr mayor competitividad de la economía, contribuir al crecimiento; incorporarse al proceso de integración regional.

En relación a las actividades permitidas, la norma en estudio establece que pueden desarrollarse actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales, esta última con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países.

---

[24] BASALDÚA, Ricardo, Derecho Aduanero - Parte General, Capítulo IX, Ed. Abeledo Perrot, 1992

No obstante pueden fabricarse bienes de capital que no sean producidos en el territorio aduanero general ni en las áreas aduaneras especiales existentes a los fines de admitir su introducción al territorio (artículo 6).

Dentro de las zonas francas, las mercaderías pueden ser objeto de operaciones de conservación, manipulaciones ordinarias, división, reunión de bultos, acondicionamiento para el transporte y cambio de embalaje (artículo 7).

En cuanto al tratamiento fiscal y aduanero, y con las salvedades expuestas en la ley de zonas francas y en el artículo 590 del Código Aduanero, se aplica a las zonas francas la totalidad de las disposiciones de carácter impositivo, aduanero y de carácter penal que rigen en el territorio aduanero general (artículo 23).

Las mercaderías que ingresen a la zona franca estarán exentas de los tributos que gravaren su importación para consumo, salvo las tasas por los servicios efectivamente prestados (artículo 24).

Las mercaderías que salgan de la zona franca hacia terceros países estarán exentas del pago de los tributos que gravan su importación para consumo (artículo 25).

Las mercaderías que se introduzcan a la zona franca desde el territorio aduanero serán consideradas como una exportación suspensiva.

Las mercaderías que se extraigan con destino al territorio aduanero serán consideradas como una importación (artículos 27 y 28).

Por otro lado se encuentran eximidos los impuestos nacionales que gravan los servicios básicos que se prestan dentro de la zona franca (sobre la provisión de servicios de telecomunicaciones, gas, electricidad y agua).

María Luisa Vives[25] opina que "en rigor, la mercadería que entra o sale del área franca no está "exenta" del pago de los tributos aduaneros, sino que se trata de un supuesto de no imposición. Esto es así, porque en el régimen del Código, el hecho de la introducción o de la extracción a la misma no configura un hecho generador de tributos aduaneros y por consiguiente, tampoco nace una obligación tributaria de la cual hubiere que eximir".

[25] VIVES, Ma. Laura (2000), Las Zonas Francas, Ed. Errepar. "Código Aduanero"

12.7. A Reglamentación

Dentro del marco legal expuesto, en virtud al tiempo transcurrido desde el dictado de la primera resolución reglamentaria de zonas francas en Argentina (Resolución ANA 3235/1996), la experiencia recogida y en orden a la Estructura Organizativa de la Administración Federal de Ingresos Públicos, resultaba necesario aprobar una única reglamentación aduanera que establezca las normas relativas a la habilitación, funcionamiento y control de todas las Zonas Francas creadas al amparo de las Leyes 24.331, 8.092 y 5.142.

Así se dicta la Resolución General AFIP 270/1998, que aprueba las normas relativas a la habilitación, funcionamiento y control de las Zonas Francas, que entró en vigencia a partir del día 9 de Diciembre de 1998. Analizaremos aquí los puntos salientes.

12.7. B <u>Ámbito físico</u>

Esta Resolución General AFIP 270/1998 es de aplicación, al sólo efecto del control aduanero, en todas las Zonas Francas creadas o a crearse en la Nación Argentina, en las condiciones establecidas en las Leyes 24.331, 22.415, 8.092, 5.142, en las decisiones del MERCOSUR y en el Reglamento de Funcionamiento y Operación aprobado por la autoridad de aplicación para cada Zona Franca.

Las disposiciones del Código Aduanero son aplicables en la Zona Franca en forma supletoria para los casos no contemplados en la Ley 24.331.

El ámbito territorial de cada Zona Franca quedará delimitado en la norma de su creación y se encontrará circunvalada por una franja contigua al perímetro de la misma cuya extensión será determinada en cada caso por el Director General de Aduanas, donde se ejercerán los controles previstos en el Capítulo I, Título II de la sección II del Código Aduanero.

En tal sentido, en toda operación o destinación desde o hacia la Zona Franca se considerará que se ha atravesado dicha Zona Primaria Aduanera.

Podrán contar con depósitos públicos del Concesionario, que tienen por objeto brindar a los usuarios servicios de depósito y almacenamiento de mercaderías, depósitos privados de los Usuarios y empresas industriales o establecimientos industriales que gozan de los beneficios de la Zona Franca.

12.7. C <u>Ámbito personal</u>

Es Autoridad de Aplicación de este régimen el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Existe además en cada zona franca un **Comité de Vigilancia**, organismo provincial público o mixto, constituido en la órbita del Poder Ejecutivo de cada Provincia, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 24.331, que ejerce las funciones previstas en los artículos 16 y 17 del mencionado texto legal, excepto en la Zona Franca de La Plata, Provincia de Buenos Aires, que ha creado la Dirección Provincial de Zonas Francas, y la Zona Franca de Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos, donde existe el Instituto Provincial de Zonas Francas.

La Aduana de la Jurisdicción está representada en el Comité de Vigilancia por el Administrador en carácter de titular del servicio aduanero con jurisdicción en el lugar, cuando su participación estuviere prevista en el Reglamento de Funcionamiento y Operación de cada Zona Franca, responsable de iniciar las actuaciones administrativas por las transgresiones que detectare dicho comité en el cumplimiento de su función.

El servicio aduanero de la jurisdicción ejerce el poder de Policía Aduanera y la Fuerza Pública, supervisa el cumplimiento y aplicación de la legislación con el fin de prevenir y reprimir infracciones y delitos aduaneros, realiza investigaciones y/o verificaciones relacionadas con el ingreso y egreso de mercaderías, medios transportadores y personas, a/y desde la Zona Franca; efectúa el control físico y documental de mercaderías e interviene en la clasificación, aforo y liquidación de tributos conforme la normativa vigente; efectúa el registro, cruce y autorizaciones de solicitudes de destinaciones aduaneras y manifiestos de carga de los medios transportadores en el ámbito de la Zona Franca.

Por su parte el Concesionario es la persona de existencia ideal o visible que resulte adjudicataria de la concesión para la administración y explotación de la Zona Franca de conformidad con lo dispuesto por la ley 24.331.

Existen además Usuarios Directos, personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras que adquieren su derecho a operar en la Zona Franca mediante contrato celebrado con el Concesionario y se encuentren registrados como Usuarios ante el comité de vigilancia u órgano de administración y explotación, y Usuarios Indirectos, personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras que adquieren derecho a operar en la Zona Franca mediante contrato celebrado con el usuario directo, utilizando sus instalaciones y se encuentren registrados como Usuarios. Se adquiere la calidad de Usuario directo o

indirecto una vez que se otorga el respectivo número de inscripción en el Registro de Usuarios.

Asimismo, las empresas industriales son establecimientos con actividad industrial que gozan de los beneficios de la Zona Franca, que revisten el carácter de Usuario.

12.7 D <u>Actividades autorizadas y actividades prohibidas</u>

En la Zona Franca se tendrán por actividades autorizadas y por actividades prohibidas a aquellas que prevé como tales la Ley 24.331 y a aquellas previstas por las normas que se dicten.

Pueden desarrollarse actividades de almacenaje, comerciales mediante su venta acreditada a través de factura emitida por el Usuario, de servicios e industriales.

En tal sentido, en la Zona Franca las mercaderías pueden ser objeto de las operaciones necesarias para asegurar su conservación y de las manipulaciones ordinarias, destinadas a mejorar su presentación o calidad comercial o acondicionarlas para el transporte, tales como división o reunión de bultos, formación de lotes, clasificación o cambio de embalaje; transferencia; reparación únicamente a los efectos de volver a la mercadería a su estado original para que pueda cumplir normalmente su función; transformación, elaboración, combinación, mezcla, o cualquier otro perfeccionamiento, con el único objeto de exportar la mercadería resultante a otros países.

Cuando se trate de bienes de capital fabricados en la Zona Franca que no registren antecedentes de producción en el Territorio Aduanero General ni en las áreas aduaneras especiales existentes, la Secretaría de Industria, Comercio, de la Pequeña y Mediana Empresa extenderá las autorizaciones correspondientes para su importación a consumo en el Territorio Aduanero.

En la Zona Franca está prohibido habitar, realizar ventas al por menor, salvo autorización especial del Poder Ejecutivo, y el consumo de mercaderías, excepto cuando ello resulte propio de la actividad de la Zona Franca y cuando se trate de vituallas al personal que preste servicios en la misma.

Es obligación de todas las personas, con excepción de las Autoridades de Aplicación, Aduaneras y del Comité de Vigilancia u Órgano de Administración y Explotación, someterse en la zona primaria de circunvalación a la Zona Franca a los controles a que se refiere el Capítulo I, Título II, Sección II del Código Aduanero.

12.7. E Introducción a la Zona Franca

La introducción de mercaderías en la Zona Franca provenientes del Territorio Aduanero General, Especial, de otros países o de otras Zonas Francas se encuentra exceptuada de los tributos que gravan la importación para consumo salvo las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados.

La introducción de mercaderías a la Zona Franca y la Declaración Comprometida de Stock no constituyen una destinación de importación definitiva o suspensiva.

No pueden introducirse a la Zona Franca las mercaderías afectadas por las prohibiciones de carácter no económico, tales como las referidas a las armas y sus partes o municiones y cualquier otra especie que atente contra la moral pública, las buenas costumbres, la salud pública, la sanidad vegetal o animal, la seguridad pública o la preservación del medio ambiente vigentes para la importación de las mismas al Territorio Aduanero.

13. MARCO TEÓRICO ESPECÍFICO

CAPÍTULO II: PARTE ESPECIAL

13.1 Decisión MERCOSUR relativa a Zonas Francas

Esta norma facilita la logística en Zonas Francas para productos originarios del MERCOSUR y de terceros países con los que el bloque tiene acuerdo.
La Decisión Nº 33/2015 del Consejo del Mercado Común (CMC), relativa a "Zonas Francas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones y Áreas Aduaneras Especiales" ha sido internalizada por todos los Estados Partes del MERCOSUR y entró en vigencia el 21/07/2019.
Esta norma modifica la Decisión CMC Nº 8/94 que establecía que los Estados Partes aplicarán el Arancel Externo Común o, en el caso de productos excepcionados, el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes de zonas francas comerciales, de zonas francas industriales, de zonas de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales.

Al respecto, la decisión 33/15 establece una excepción a esta situación, permitiendo beneficiarse de las preferencias correspondientes tanto a las mercaderías originarias del MERCOSUR como a las originarias de terceros países con los cuales el MERCOSUR tenga acuerdo comercial.

Los productos almacenados en estas zonas *"... sólo podrán ser objeto de operaciones destinadas a asegurar su comercialización, conservación, fraccionamiento en lotes o volúmenes u otras operaciones, siempre que no se altere la clasificación arancelaria ni el carácter originario de las mercaderías consignado en el Certificado de Origen original con el que ingresaron a dichas zonas o áreas"*.

En el caso de los productos originarios de terceros países, los mismos deberán contar con las mismas reglas de origen en todos los Estados Partes, por lo que a efectos de instrumentar esta Decisión, la Comisión de Comercio del MERCOSUR elaborará una lista con las mercaderías que cumplan con dicha condición en cada uno de los acuerdos suscritos por el MERCOSUR.

En el caso de las mercaderías originarias de un Estado Parte del MERCOSUR las mismas se beneficiarán de esta Decisión desde su entrada en vigor, dado que no requieren de la elaboración de una lista.

Adicionalmente, de acuerdo al Artículo Nº 3 de esta Decisión, la instrumentación de dicha Decisión requiere la reglamentación de la emisión de Certificados Derivados que en el caso de Uruguay estará a cargo de la Dirección Nacional de Aduanas.

Próximamente se publicará el Decreto del Poder Ejecutivo referido a este régimen.

Ésta reforma normativa abre la posibilidad de que las Zonas Francas contribuyan a la promoción de exportaciones, tal como ocurre en el resto del mundo.
La decisión 33/2015 del Consejo del Mercado Común incorpora un párrafo al artículo 2º de la decisión Nº 8 de 1994 y beneficia a las áreas comprendidas por la ley 24.331 de 1994, que establece el régimen jurídico de las zonas francas argentinas.
Esa ley remite al artículo 590 del Código Aduanero para definir la zona franca como "*un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieren establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico".*
Mientras en el resto del mundo las **zonas francas** son caracterizadas como plataformas exportadoras, las del Mercosur solo servían -hasta ahora- para importar, con contadas excepciones como la de **General Pico**, en La Pampa, que cuenta con beneficios adicionales, como la reducción de cargas sociales. Desde allí se exportan miel y silobolsa.
En la zona franca de **La Plata**, que es la que registra mayor cantidad de operaciones en todo el país, actualmente se exportan mástiles para veleros que la Empresa “Termoin” fabrica dentro del predio y vende a Estados Unidos; el resto de la actividad en el predio es de importación. En el pasado se exportaron otros productos, como aceite o tabaco, pero son la excepción a la regla.
El sesgo anti exportador de las zonas francas argentinas estaba contenido en esa decisión 8/1994, que indicaba que las mercaderías provenientes de esas áreas perderían los beneficios que les corresponden a los bienes originarios del Mercosur, es decir, que no estarían alcanzadas por la eliminación del derecho de importación en los otros países del bloque.
La decisión 33 dispone que las mercaderías originarias en países del bloque no perderán la exención del arancel intra-Mercosur si pasan por una zona franca controlada por un país miembro, pero "solo podrán ser objeto de operaciones destinadas a asegurar su

comercialización, conservación, fraccionamiento en lotes o volúmenes u otras operaciones, siempre que no se altere la clasificación arancelaria ni el carácter originario de las mercaderías consignado en el certificado de origen original con el que ingresaron a dichas zonas o áreas".

"La discriminación que operaba hacía que toda aquella mercadería de origen Mercosur que ingresaba en una zona franca cambiara automáticamente de naturaleza y se le aplicara el arancel externo común, solamente la poderosa zona franca de Manaos y la protegida área aduanera especial de Tierra del Fuego permanecían al margen de este tratamiento diferenciado", agrega Jorge Delzart[26].

Es importante advertir que, aunque coloquialmente es común referirse a la provincia de Tierra del Fuego como una zona franca, en rigor su territorio no está alcanzado por el régimen de zonas francas de la ley 24.331, sino por las disposiciones del Código Aduanero argentino, que la designan como un área aduanera especial en la que rigen otros derechos y obligaciones.

Tanto en **Tierra del Fuego** como en las zonas francas definidas como tales en la legislación argentina hay exención de tributos nacionales como el IVA, los **impuestos** internos y los aranceles aduaneros de importación, pero ahí terminan las coincidencias.

[26]Jorge Delzart, COMERCIO EXTERIOR "Estímulos a la exportación" , Ed. Aplicación Tributaria S.A., 4ta Edición

13.1 a Un espacio restringido

Las zonas francas argentinas son predios cercados donde no está permitido habitar ni vender al por menor sin autorización especial del Poder Ejecutivo, ni consumir mercaderías, excepto cuando ello resulte propio de la actividad de la zona franca, o para sus trabajadores.

Además, la mercadería fabricada en una zona franca local no podía ingresar al territorio aduanero general, excepto que estuviera destinada a la exportación. Pero como la exportación se hacía sin los beneficios del certificado de origen del Mercosur, tampoco era viable para emprendimientos orientados al mercado regional.

"La mercadería podrá ser objeto de actividades de producción, tales como transformación, elaboración, combinación, mezcla o cualquier otro perfeccionamiento, con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países", cita Delzart.[27]

Excepcionalmente, se permite en las zonas francas fabricar bienes de capital "que no registren antecedentes de producción en el territorio aduanero general ni en el área aduanera especial, a fin de admitir su importación a ese territorio", los cuales deben estar en el listado confeccionado por la autoridad de aplicación.

"La única excepción la constituye la zona franca de La Pampa, en General Pico", señala Delzart, donde los productos allí elaborados pueden comercializarse libremente en el resto del país.

Además, las empresas radicadas están exentas del pago de contribuciones patronales mientras que los aportes a la ART y las obras sociales son subvencionadas por el Estado provincial.

Una de las empresas que operan en la zona franca pampeana es “Geomiel”, que lleva 30 años exportando y actualmente vende el 100% de su producción a España, Francia, Italia, Bélgica, Alemania, Japón y Arabia Saudita; en promedio, despacha entre 3000 y 3500 toneladas al año, lo que representa 150 contenedores de 20 pies.

"Nos localizamos en la zona franca en 2014 por cercanía y porque si no, teníamos que habilitar una aduana en planta, en nuestros depósitos", explica Joaquín Ercole, director de Geomiel. "Antes mandábamos la mercadería a Buenos Aires y consolidábamos en depósito fiscal; ahora podemos consolidar en origen y nos da ventajas en cuanto a las normas de calidad que tenemos certificadas para los clientes norteamericanos -explica-.

[27] Autor del libro: COMERCIO EXTERIOR “Estímulos a la exportación” , Aplicación Tributaria S.A., 4ta Edición

Es otro valor agregado, porque se controla el producto hasta que se carga en el contenedor y no se pierde de vista como sucedía de la otra forma".

13.1 b Un fenómeno global

A pesar de estos casos exitosos, las estadísticas internacionales muestran que las zonas francas, con una normativa más adecuada, pueden jugar un rol mucho más relevante en las exportaciones de bienes y servicios de lo que ocurre en la Argentina.

El 47% de las exportaciones de China parten de zonas francas, mientras que en Estados Unidos hay más de 500 sub zonas francas, indica un informe presentado en el Consejo Federal de Zonas Francas.

También en países como Costa Rica o República Dominicana alrededor del 50% de las exportaciones se generan en zonas francas.

En América Latina hay 630 zonas francas, de las que 213 son utilizadas por una sola empresa. Incluso empresas transnacionales de origen argentino, como “Despegar”, “Globant” y “Mercado Libre”, emiten la mayor parte de su mayor facturación mundial desde zonas francas de Uruguay y Colombia.

"La competencia para atraer inversión extranjera hoy es regional e intercontinental; competimos con Uruguay, Brasil, Colombia, Perú y México, y la mayoría se apoyan en zonas francas para darles competitividad", dice Lisandro Ganuza[28].

[28] Presidente del Ente Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales y director de la “World Free Zones Organization”.

13.1 c <u>Hoja de ruta</u>

Con la reforma adoptada por el Mercosur se espera un resurgimiento de las zonas francas Argentinas. "Esta decisión va a permitir almacenar sin perder el certificado de origen, pero las zonas francas son mucho más que galpones de almacenamiento -manifiesta Ganuza-. “Son el lugar natural para producir y agregar valor para bienes y sobre todo servicios de la economía del conocimiento".

13.2 Conclusiones del Congreso Regional de la WFZO y los desafíos de la era de la transparencia[29]

Confianza y sustentabilidad para el crecimiento del comercio y las inversiones, palabras clave que se repiten en la nueva realidad de las zonas francas a nivel global, de forma de afianzar su posición como instrumento de desarrollo.

Así se pudo advertir durante el WFZO SUMMIT – Congreso Mundial de Zonas Francas Región Sur de Latinoamérica, organizado por la Organización Mundial de Zonas Francas y que tuvo lugar en Buenos Aires en Abril de 2019.

Allí se remarcó un punto sustancial en lo local:

La necesidad de cambiar una legislación que ya nació *vieja* y que por 25 años no permite aprovechar a pleno la herramienta.

La situación de las zonas francas en el contexto internacional, las nuevas modalidades, -desde Zona Franca de e-commerce hasta de desarrollo de software y off shore- los casos exitosos, cómo ven a las Zonas Francas las organizaciones internacionales que establecen standards, el trabajo de las Aduanas y los esfuerzos en materia de control y seguridad, entre otros, fueron los temas del encuentro en el auditorio de la Usina del Arte (CABA).

Si bien hay cientos de zonas francas en el mundo y de diferentes tipos, según los directivos de la WFZO – que cuenta con más de 500 miembros- y la Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZFA), se viene apuntando a una suerte de cambio de cara para terminar con las dudas acerca de que las Zonas Francas son un agujero negro impositivo o un ámbito utilizado para algún tipo de delito de guante blanco.

Así se están desarrollando distintas líneas de acción y consenso con organizaciones internacionales de peso desde la OMA hasta la OCDE para demostrar que las zonas francas no solo son seguras sino que promueven el desarrollo económico de los países.

Precisamente uno de los objetivos para elevar la vara es que más Zonas Francas lleguen a certificar como OEA (Operador Económico Autorizado) herramienta de la OMA.

Además a nivel de OCDE se han hecho reuniones – la última en París- donde dicha organización llegó al reconocimiento en cuanto a que las zonas francas son promotores del desarrollo económico.

Precisamente allí entre otras medidas se presentó un código de conducta que se extenderá a las Zonas Francas socias de la WFZO.

Claro que este código no es mandatorio.

---

[29] Revista MEGATRADE N° 313 Abril 2019

Al abrir el encuentro, Lisandro Ganuza, (Director de la WFZO y WFZO Sudamérica) y responsable de la zona franca de Coronel Rosales, señaló que se está trabajando fuerte con la Aduana Argentina para avanzar en el reconocimiento de las Zonas Francas Argentinas como OEA. Todo un desafío. El directivo señaló que el objetivo de alcanzar reputación es clave para que algunas ZF dejen de ser consideradas en una lista gris.

De esta manera, poseer un certificado por la OCDE es un aval sustancial.

En ese sentido, recalcó la reciente declaración de esta organización acerca de que las ZF "pueden ser un instrumento de crecimiento económico legítimo y desempeñar un papel central en la producción de negocios para muchas economías".

Hay que revertir el *cliché*: las zonas francas son desde hace tiempo "un elemento fundamental para el desarrollo del comercio y la generación de trabajo", dijo Ganuza. Trabajan en ellas 80 millones de personas. Agregó que ya no se deben ver solo como una herramienta de promoción de exportaciones "este es más un concepto que tiene que ver con una falsa idea de que exportar es bueno e importar es malo. Ambos son parte de un todo. Debemos salir de la nube en que estamos en esta materia", agregó.

Uno de los puntos conflictivos – especialmente señalado por la especialista Chantal Poiret, de Entreprise & Diplomatie, Groupe ADIT de Francia- es la situación de las zonas francas pre OMC – que la organización internacional pone en una suerte de lista gris de alguna manera generalizando sobre la situación de las ZF de Latinoamérica, comentario que evidentemente no tuvo buena repercusión.

Poiret informó unos datos que representan la necesidad de mejora en materia de seguridad y que el trabajo entre la WZFO y la OCDE apunta a revertir, como el avance logrado en la reciente reunión de Paris con la creación entre otras cosas de la WFZO Safe Zone y el concepto de código de conducta.

Un experimentado expositor y moderador que estuvo en varios paneles durante el encuentro fue Martín Ibarra, vicepresidente de WFZO y presidente honorario de AZFA - quien destacó el interés que tiene la organización en la Argentina, más por el potencial que existe para que esta herramienta abra más puertas para el desarrollo de diferentes actividades, es clara la necesidad de revertir las limitaciones que impone la norma de ZF en el país para aprovecharlas como elemento para generar más competitividad. "Argentina tiene la posibilidad de rediseñar su ley", dijo.

Agregó que **las zonas francas han sido claves en el proceso de globalización**; **son sinónimo de innovación y garantes de la seguridad**.

Precisamente mencionó un dato de sumo interés: en los países que forman parte de la OCDE operan unas mil zonas francas y sus empresas que manejan 70% del comercio

mundial, son las que más invierten en zonas francas de países que no son parte de dicha organización.

Las ZF chinas representan casi 50% de sus importaciones y EE.UU. cuenta con 500 ZF que manejan U$1 trillón.

Este país otorga toda la responsabilidad de la seguridad a los operadores que deben tener una garantía con la que quedan expuestos en caso de producirse un ilícito.

Ibarra detalló el amplio abanico de zonas francas que hoy existen: de promoción de exportaciones; de importación – en EE.UU. hay 63 fábricas automotrices con este régimen y en Shanghai otro tanto- el mismo centro espacial Cabo Cañaberal de la Nasa es una zona franca; las hay como hubs logísticos; de nicho, como de productos agrícolas en India o República Dominicana; están las off shore en Colombia o EAU; más nuevas son las de e-commerce que poseen centros logísticos y data centers con servicios que incluyen la devolución de la mercadería (hay 22 en China).

Un ejemplo relevante es la del aeropuerto de Hong Kong con 800.000 m2 para convertir contenedores en paquetes. También se destaca por ejemplo, Internet City en Dubai para desarrolladores de software.

De hecho hay sectores que sólo funcionan si se instalan en una zona franca – los casos son variados, pero algunos particulares son el de la construcción de partes de aviones, call centers, o la zona franca de Dubai para TV y Cine.

En India 73% de las ZF son de alta tecnología, hay zonas francas para grandes incubadoras de empresas y las hay de servicios para la salud.

La propia Ruta de la Seda está conformada por casi 80 zonas francas, y el mismo Tren Transiberiano es franco.

Las ZF de e-commerce requieren de otro tipo de servicios.

En 2020, 34% del comercio mundial será por e-commerce lo que ya está marcando un fuerte desarrollo del transporte aéreo que ya es 35% del valor de las cargas, dijo Ibarra.

“Hay muchas formas de zonas francas, dependiendo de la apuesta que hace un país y cómo la zona franca puede hacerlo más competitivo. Es falso que las ZF sean un agujero fiscal, sino todo lo contrario: los impuestos que se generan con el crecimiento económico impactan entre el doble y hasta seis veces en ingresos.

Promover las ZF es multiplicar la recaudación de impuestos.

Las zonas francas son un área con suspensión de impuestos no de suspensión de verificaciones de cargas y operadores.

Hoy todo el tema de la verificación es muy sencillo.

Hay que diferenciar entre una zona libre de impuestos y de falta de control.

En muchos casos es traer a determinados países negocios que no existían", advirtió.

Por otra parte, Ibarra insistió en que se debe expandir el concepto de certificar a las zonas francas lícitas como respetuosas de la propiedad intelectual y que no tienen personas con antecedentes que pueden manchar su nombre. Esto es una garantía para todos, aseveró. Además destacó el fuerte trabajo que se está haciendo como una suerte de triángulo entre la WFZO, OCDE y OMA encarando una estrategia para levantar la vara en ZF de países que están fuera de la OCDE, estableciendo distintas medidas desde mediciones de mejores prácticas o certificaciones de zonas francas seguras. "Hoy no sólo se trabaja en zonas francas seguras de mercaderías, sino de operadores y personas, de forma de garantizar que nadie con un mal antecedente pueda formar parte de ellas", dijo Ibarra. También se está trabajando con la OMA para cambiar normas internacionales que tengan que ver con las ZF y que necesitan una reforma. "Es el momento de reescribir el mecanismo y blindar a las ZF", insistió.

En lo local, dijo que se requiere otro dinamismo en el Mercosur.

Señaló que debe haber un trabajo de las Zonas Francas con las Aduanas para que resulte un sostén. De todos modos, tradicionalmente para la OMA las zonas francas son un "ni", así nos lo dijo el titular del Consejo de la organización, Enrique Canon, más allá que destacó el papel que ha tenido el régimen en su país, Uruguay. "El caso uruguayo es atípico y no se puede replicar en otro país", nos dijo.

Durante el encuentro, expuso Pablo Lavigne, subsecretario de Facilitación del Comercio del Ministerio de la Producción. Dijo que en este campo las zonas francas son claves como forma de integración al mundo. Pero advirtió que aquí hay que romper con un tema cultural. Más allá de los proyectos para cambiar la legislación actual, el funcionario reconoció que la posición del oficialismo en el Congreso hace difícil avanzar en ese sentido.

Por su parte, el CEO de Buenos Aires Zona Franca La Plata, Marcelo Leite, volvió a insistir sobre la estructura normativa obsoleta del régimen de ZF en la Argentina que resulta un corset que impidió su desarrollo por 25 años. "Mientras hoy aparecen Zonas Francas 4.0 aquí estamos en las ZF de las cavernas. Esto no cambió, y muchas empresas e inversiones al no contar en la Argentina con esta herramienta se prefieren países vecinos; aunque sabemos que a través de la colaboración de la WFZO no estamos solos", dijo.

Por su parte Gustavo González, presidente de AZFA – entidad presente en 24 países, incluyendo España- también destacó el movimiento que se está generando en Argentina y que se está entendiendo lo que puede significar lo que son las ZF como dinamizadoras

del comercio. “No puede haber cadena global de valor sin ZF, especialmente de aquellas sofisticadas”, dijo. Recordó que 40% del comercio internacional pasa por una zona franca. Si bien se señalaron datos distintos respecto a la cantidad de zonas francas, por un lado 2260 en 165 países y por otro unas 3500; hace un par de décadas no había más de 500. También expuso Marcelo Scaglione, Subsecretario Representante de Argentina ante la OCDE, señaló que las zonas francas pueden tener un rol destacado dentro del plan oficial de triplicar las exportaciones en 12 años. “La OCDE es un actor importante en la gobernanza global, y es la casa de las buenas prácticas, pero ingresar no es fácil", dijo. Más allá de que la Argentina tiene una relación de casi 40 años con el organismo, hay que pasar por el filtro de 23 comités para ser miembro. Entre los casos de zonas francas que se expusieron, estuvieron los de Barcelona, Zonamérica de Uruguay, Bogotá, Houston y ZF off shore, Bahía Blanca y Villa Constitución.

Precisamente, Martín Dovat, CEO de Zonamerica, señaló que la ZF se debe adaptar a qué es lo que demanda cada país y la decisión de otorgar beneficios para promover el desarrollo económico que corresponda. De hecho hay zonas francas en países abiertos y en cerrados. “Se trata de una semilla de desarrollo económico que de otra forma sería difícil de generar”, advierte. Reconoció que gran parte de su tiempo tiene que ver con defender el régimen frente a los demás, explicando cómo genera valor. “Hay un riesgo reputacional y el hecho de que la OCDE vea a las ZF como un instrumento de desarrollo es importante así como que la OMA las certifique como OEA. La zona franca es un buen instrumento de testeo de política pública, es más: es un buen experimento de política pública. El actual contexto donde se ve un comercio más transparente y se vienen más regulaciones, representa un desafío y una oportunidad para las ZF, lo que exige más seguridad y el uso de más tecnología para bajar costos”, insiste.

Por su parte, Guillermo Misiano, de PTP Group, detalló el plan de negocios que tiene su empresa en la **Zona Franca de Villa Constitución, Santa Fe**, un espacio que tardó 25 años en ponerse en marcha y es desarrollado como hub logístico.

Se empezó a mover con el negocio de los fertilizantes como punta de lanza. Allí, con una fuerte mirada sobre la **hidrovía**, el grupo trabaja en hacer más eficiente el transporte de cargas en Argentina y Paraguay. “Se puede llegar a 100 millones de toneladas que en algún momento se duplicarán y la Zona Franca puede ser una gran herramienta”, dijo.

A través de la utilización plena de la capacidad en ambos sentidos del río, el productor se ha ahorrado U$60 por tonelada, advirtió. “Esto ha sido clave para el abastecimiento en Paraguay.

En 2013, 90% del mismo era por camión y al mover productos que dependen de los precios internacionales generaba incertidumbre en los planes del productor. Las cosas cambiaron: el año pasado 90% del abastecimiento fue por vía fluvial", dijo.

Señaló la ventaja de la ZF de Villa Constitución que está sobre el propio canal de navegación. "No queremos ser un depósito fiscal, queremos acercarnos a las zonas de consumo y en ese sentido tomamos el ejemplo de DPW de Dubai", dijo.

Como tantos otros, Misiano pone el acento en lo que puede ser el desarrollo de Vaca Muerta y su logística. Allí señaló que si bien Bahía Blanca puede estar mejor posicionada geográficamente, el problema que se viene es el de la última milla y para evitar la congestión al tener que llevar por ejemplo la arena del fracking – son 4 millones de toneladas- y otros productos en miles de envíos por camión y la contratación de muchos barcos, se podría almacenar en una zona franca bajando costos como es el caso de Villa Constitución, generando mejores costos y eficiencias, aunque esté al doble de distancia que Bahía.

Por su parte, Pablo Amarelle, gerente de la Zona Franca Buenos Aires Sur, concesionario de la sub zona franca de Bahía Blanca - suerte de desprendimiento de la de ZF de Coronel Rosales- destacó cómo se puede aprovechar este régimen de sub zonas, que está muy influenciado por el sistema que se utiliza hace años en EE.UU. que "permite llevar el régimen a un lugar determinado", dice.

Así EE.UU. cuenta con 262 zonas francas a p r o b a d a s con unas 500 sub zonas que albergaban en 2017 a 450 mil empresas, 10% de las importaciones y 5% de las exportaciones de ese país o unos U$87 mil millones.

Allí se utiliza un régimen de tarifa invertida que se va manejando a partir de un diálogo fluido entre autoridades y empresas: cuando el derecho aplicable a un producto final es menor que el insumo para fabricarlo.

Por ejemplo, aquí para importar una topadora es 0% de arancel pero una hoja o una pala está en 14%, así se hace imposible que un proveedor local pueda competir, cosa que podría hacer si se radica en una zona franca.

También se podría aprovechar mejor para los proveedores locales el régimen de la ley de hidrocarburos que baja aranceles con la contrapartida de la compra local.

Amarelle señaló que siguen muy de cerca las actividades que cuentan con incentivos fiscales para a partir de ellos aprovechar lo que se puede aportar desde el régimen actual de ZF.

Incluso se exploran situaciones nuevas que quizá se pueden desarrollar con la ley obsoleta pero que nunca se aprovecharon. Son varios los sectores que apunta el concesionario en

Bahía como Oil & Gas; proyectos eólicos - hoy se manejan ocho con más de 100 equipos aerogeneradores y para este año se esperan otros 200; además se trata de la primera ZF con servicio LCL multimodal quincenal para pymes a través de un acuerdo con una zona franca uruguaya y la primera con corte de guía aérea integral para consumo.

13. 3 La Zona Franca Santafesina

Esta Zona se crea en 1994 bajo un régimen fiscal diferenciado, fijado por la Ley Nacional 24.331, donde básicamente, la exportación e importación de mercaderías, se encuentra libre de gravámenes aduaneros.

En la provincia se ha optado por la creación de una entidad autárquica, el "Ente Zona Franca Santafesina"[30], mediante la ley provincial 11.731, creado originalmente como Comité de Vigilancia (art. 1), el cual por medio del decreto provincial 1373/06 (artículo 3) ejerce también las competencias de la Comisión de Evaluación y Selección[31].

De tal modo, el Ente Zona Franca Santafesina es un ente público estatal provincial, que cumple "fines nacionales"[32].

Así el mencionado Ente ejercerá las facultades que la ley 24.331 otorga al Comisión de Evaluación[33] durante el proceso licitatorio; y una vez concesionada la zona, ejecutará las potestades que el ordenamiento nacional prevé para la Comité de vigilancia[34].

---

[30] Ello porque si tuvo competencia la primera vez para crear la Comisión de Evaluación por vía de decreto, no habría inconveniente para que por la misma vía vuelva a atribuir competencia a otro órgano.
Marienhoff manifiesta el principio de la siguiente manera: "es principio que la extinción del ente sea dispuesta por la autoridad que lo creó" MARIENHOFF, Miguel, Tratado de derecho administrativo, Tomo I, idem, pág. 419. En el mismo sentido MARIENHOFF, Miguel S., Tratado de derecho administrativo, tomo III-A, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1970, pag. 629 (aplicación del principio respecto de la revocación, rescate o caducidad de una concesión). Lo que aquí decimos implica ir un paso más allá: no sólo decimos que la autoridad que originariamente crea el ente lo puede disolver, sino que eventualmente podría disponer nuevamente su creación si las circunstancia lo ameritan.

[31] Ello en virtud de que la provincia había disuelto la Comisión de Evaluación en el proceso de adjudicación original antes de la rescisión del primer contrato de concesión. Ocurrida la rescisión del contrato, en lugar de crear una nueva Comisión de Evaluación, se decidió otorgar sus atribuciones al Ente ya creado.

[32] Conf. REYNA, Justo José, "Control de la administración pública de Santa Fe en el procedimiento administrativo, situación de creciente complejidad", op. cit., pág. 445. Han existido otros ejemplos en el ordenamiento provincial de organismos o entes provinciales que cumplen cometidos nacionales, tales como el decreto 762/1985 que establecía que la Dirección General de Comercio era el organismo de aplicación de normas nacionales y provinciales en materia de comercialización (art. 1). Actualmente, lo mismo sucede con la aplicación de la ley de defensa del consumidor 24.240 (art. 45) en el interior del país dónde organismos provinciales pueden aplicar la normativa nacional. Conf. DOMINGO, Hugo Luis, "Ley de defensa del consumidor. Procedimiento administrativo", en PEYRANO Jorge W. (director), Tutela procesal del consumidor y del usuario, Santa Fe, Editorial jurídica Panamericana, Santa Fe, 2000, pág. 219. La CSJN en "Banco de la Nación Argentina c. Programa de Defensa de Consumidor Comercio y Cooperativas de la Provincia de San Luis" (La Ley 2006-A, pág. 635), 28/07/2005, a través del dictamen del Procurador General que la mayoría de la Corte hace propio, manifiesta que la autoridad de aplicación de la normativa en principio es la federal (en el caso de marras, ello se ve reafirmado por la materia de que se trata –poder de policía bancaria- y por el sujeto aforado –Banco de la Nación-), admitiendo sin embargo, a tenor de los art. 42 y 43 último párrafo de la ley 24.240 las potestades locales sobre el tema

[33] Art. 14 ley 24.331, entre las cuales se encuentra: realizar la evaluación técnica y económica de los proyectos de los candidatos a la explotación de la zona, elaborara y elevar a aprobación el reglamento de funcionamiento y operaciones de la zona, realizar el llamado a licitación nacional e internacional para la explotación de la zona, adjudicar la explotación con aprobación de la autoridad de aplicación.

[34] Art. 16 ley 24.331, ellas son: a) Promover la radicación de actividades destinadas a la investigación y la innovación; b) Remitir toda información que requiera la autoridad de aplicación, y servir a la misma como órgano de consulta y asesoramiento permanente sobre las actividades de la zona franca; c) Fiscalizar la provisión de información estadística adecuada; d) Evaluar el impacto regional de la zona franca y articular su funcionamiento con los planes provinciales y municipales,; e) Fiscalizar el cumplimiento de las

13.4 La importancia de la Zona Franca Santafesina

La Zona Franca Santafesina sirve para promover la radicación de industrias, crear empleo, atraer inversiones y diversificar exportaciones.

Las empresas que se radiquen en ZFS tendrán ventajas impositivas, aduaneras y operativas.

Se trata de un importante instrumento para promocionar el comercio internacional y la industria exportadora.

Es la décima que existe en el país.

Tiene ventajas respecto del resto, entre las que se destaca estar ubicada sobre la Hidrovía Paraná - Paraguay, una de las vías navegables de mayor longitud a nivel mundial, y con rápida vinculación a los accesos al Gran Rosario y la autopista Rosario - Buenos Aires.

El gobierno provincial ha creado el Ente Zona Franca Santafesina, que se encargará durante la vigencia del contrato de promocionar y administrar el espacio.

Existe un contrato de concesión de la Zona Franca Santafesina de Villa Constitución, entre Zofravilla SA -la empresa adjudicataria- y el Ente Zona Franca.

La concesión es para explotar durante 30 años un terreno de más de 56 hectáreas a orillas del río Paraná, en la zona de Villa Constitución.

---

obligaciones contraídas por el concesionario a cargo de la explotación de la zona franca y en su defecto informar a la autoridad de aplicación sobre las mismas; f) Auditar periódicamente las medidas de vigilancia y control necesario de accesos y límites de la zona franca; g) Percibir del concesionario un derecho por la concesión bajo forma de un pago único o en un canon periódico;. h) Garantizar la concurrencia de los usuarios en el acceso e instalación en la zona franca conforme al reglamento de funcionamiento y operación, y atender y dar respuesta a sus reclamos; i) Hacer cumplir las leyes y regulaciones aplicables, el reglamento de funcionamiento y operación, las normas internas de la zona franca y los acuerdos de concesión y operación; j) Velar por el cumplimiento de las normas sobre la conservación del medio ambiente, y en especial el tratamiento de los efluentes originados en la zona franca.

13.4.1 Ubicación

La Zona Franca Santafesina está ubicada en el distrito Villa Constitución, en el extremo sudeste de la provincia de Santa Fe, sobre el margen derecho del río Paraná y muy próximo a la frontera con Buenos Aires.

Esta localización estratégica le confiere:

- Posición relevante sobre la Hidrovía Paraguay - Paraná, que permite su vinculación con los restantes países del Mercosur y con los puertos de ultramar.
- Inmediato acceso a la autopista Rosario - Buenos Aires (distancia con Buenos Aires 250 km y con Rosario 55 km).
- Rápida vinculación a puertos y rutas del Área Metropolitana Gran Rosario, a través del anillo Plan Circunvalar y con el puente Rosario - Victoria.
- Conexión con la autopista Rosario - Córdoba.
- Conexión con las Unidades Portuarias I y II a través del ramal ferroviario perimetral al casco urbano de Villa Constitución resultando posible la instalación de un centro de transferencia de cargas con las empresas Nuevo Central Argentino con conexión Buenos Aires al noroeste y América Latina Logística S.A. con conexión al Pacífico.
- Conexión con el principal Aeropuerto Internacional de la región, "Islas Malvinas Argentinas", localizado en el Gran Rosario.
- Vinculación con el corredor bioceánico central que une el puerto de Valparaíso, Chile, con Porto Alegre o San Pablo, Brasil, o Montevideo, Uruguay.

Todas estas características estratégicas, hacen que la ZFS se constituya en el vértice sur del arco productivo provincial, que se extiende desde Puerto General San Martín al norte y conecta con diversos centros productivos localizados al oeste y sudoeste (Cañada de Gómez, Las Parejas, Armstrong, Firmat y Villa Constitución) donde se desarrollan los complejos oleaginoso, lácteo, automotriz, metalmecánico, cárnico, cerealero y siderometalúrgico.

Además, conformar un continuo urbano con San Nicolás (Buenos Aires), lo que permite decidir en forma conjunta proyectos en común; al igual que el acceso a importantes empresas prestadoras de servicios de cargas (Nuevo Central Argentino, América Latina Logística y General Belgrano SA).

13.4.2 Actividades y operaciones

La zona franca estará especialmente dirigida a captar inversiones directas, principalmente orientadas a la exportación de productos manufacturados en la región, competitivos a escala internacional y, en particular, a actividades pertenecientes a sectores capaces de dar salida internacional a las producciones agropecuarias e industriales, actuales o potencialmente viables de generar, tanto en el área de influencia de Villa Constitución como en el conjunto de la provincia de Santa Fe y en la Región Centro.

Comerciales

Se podrán realizar todas aquellas operaciones necesarias para asegurar la conservación y la manipulación ordinaria de las mercaderías destinadas a mejorar la presentación o calidad comercial, acondicionamiento para el transporte, tales como división o reunión de bultos, formación de lotes, clasificación o cambio de embalaje. También comprende el almacenamiento de mercadería e insumos de importación que, sin modificar sus características esenciales, deberán ser destinadas al Territorio Aduanero General o despachadas a terceros países.

Mediante estas operaciones los productos almacenados podrán ser mejorados comercialmente con operaciones de cambio de embalaje, re- envasados, fraccionados, divididos en bultos, control de calidad y cambio de etiquetas o perfeccionamiento del envase, así como transferidos a otras personas.

Las mercaderías ingresadas no se hallan afectadas por cupos ni prohibiciones económicas pudiendo permanecer almacenadas en la zona sin límite de tiempo, ser fraccionadas y despachadas a plaza en la oportunidad propicia, todas las veces que se requiera hasta agotar el stock. Este beneficio constituye una ventaja diferencial con respecto a los depósitos fiscales en los que existe una limitación temporal de estadía de hasta 30 días.

Servicios

Podrán realizarse actividades de servicios y de apoyo administrativo, donde se gestionen todas las actividades vinculadas al comercio internacional (centro de negocios y gestión más eficiente de trámites a través de una Ventanilla única).

Además, se podrán instalar empresas de base tecnológica, aprovechando las exenciones tributarias.

Por qué invertir en la ZFS

Porque constituye una alternativa óptima para una agenda de inversión de concesionarios y usuarios que decidan capitalizar las fuertes externalidades positivas.

13.4.3 Ventajas para concesionarios

- Localización en el epicentro de los complejos industriales más dinámicos de la economía nacional, modelos de cadena de valor integradas a través de un denso tejido pyme.
- Presencia de una variedad de pymes insertas en las diversas tramas del tejido industrial que constituyen una estimable demanda como posibles usuarios.
- Frente fluvial potencialmente aprovechable para la instalación de un puerto.
- Contrato de concesión para la explotación del emprendimiento por un plazo de 30 años con opción a una prórroga por un plazo adicional de 10 años.
- Cronograma de realización de las obras de infraestructura propuesto para cumplir en un plazo de diez años, en tres fases que permiten un racional desembolso de fondos en la planificación financiera de la inversión.
- Adecuada infraestructura de almacenaje, transporte, vial, logística y de comunicaciones en la Región con fluido acceso a puertos en actividad.

13.4.4 Ventajas para usuarios

- Red vial de circulación interna pavimentada, servicio de agua potable, gas, energía eléctrica, red cloacal, red contra incendio, cercado perimetral, iluminación, seguridad interna y conexión informática, entre los principales servicios.
- Se pueden introducir insumos de terceros países o del Territorio Aduanero sin pagar impuestos por su importación, almacenarlos, industrializarlos y exportarlos sin pagar derechos de exportación por el valor agregado generado, logrando mayor competitividad.
- Se pueden introducir bienes finales procedentes de terceros países, almacenarlos por períodos indefinidos, fraccionarlos y mejorar su presentación comercial, pudiendo ingresarlos al territorio aduanero pagando los tributos correspondientes y generando, de esta manera, un auténtico centro logístico y comercial para las operaciones.
- Rápido acceso a las terminales portuarias de la región.
- Simplificación de los procesos de exportación e importación gracias a la existencia de una ventanilla única que agilice los trámites.

Otras ventajas

- Disponibilidad de una oferta laboral calificada.
- Eximición del pago de los impuestos nacionales sobre los servicios básicos de telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacales y de desagüe.
- Exención de tributos provinciales y municipales.
- Adecuados servicios de transporte de cargas con servicios regulares a todo el país.

14. METODOLOGÍA

El término método proviene del griego *meta-*, "hacia", y *hodós*, "camino", lo cual sugiere que su significado sea "el camino más adecuado hacia un fin".
Es decir, que **un método es un procedimiento que elegimos para obtener un fin predeterminado**.

En consecuencia, **los métodos de investigación son los distintos modelos de procedimientos que se pueden emplear en una investigación** específica, atendiendo a las necesidades de la misma, o sea, a la naturaleza del fenómeno que deseamos investigar.

El método utilizado en el presente trabajo, es el Método Sintético y de tipo exploratorio.
Supone la reconstrucción resumida de un suceso como un camino hacia la comprensión de un fenómeno.
Esto significa que plantea la posibilidad de tomar los puntos clave de algún fenómeno de interés y construir una versión "corta", o sea, un resumen, en el que se hace énfasis en ciertos elementos y se descartan otros considerados menos relevantes.
Semejante método es fundamental en la comunicación y la transmisión de información. Saca provecho de la capacidad de la mente humana para la síntesis, o sea, para la reconstrucción jerarquizada de un evento observado.

15. JURISPRUDENCIA

Tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación han sostenido que las zonas francas se inscriben en el marco de la llamada "nueva cláusula del progreso", actual art. 75 inc. 19 de la CN, que atiende, entre otros objetivos, a "proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones"; siendo un instrumento idóneo para ello "las concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo" (art. 75 inc. 18 CN)[35].

Ello coincide con la caracterización de la Zona Franca como una técnica de fomento lo que explicaremos luego.

Ahora bien, ¿qué otra manda constitucional interesa al tema en estudio?

Así encontramos el art. 75 inc. 1 de la CN, donde se establece la atribución del Congreso Nacional para legislar en materia aduanera[36].

Prevé asimismo que los derechos de importación y exportación, así como las avaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación[37].

Ahora, bien, surge el inconveniente de que las zonas francas, por su misma naturaleza contrariarían dicho precepto de uniformidad. ¿Cómo solucionar tal inconveniente?

La CSJN definió el tema a favor de la constitucionalidad de éste tipo de instituciones en la causa “Maggi”. [38]

Donde la mayoría de la Corte[39] entiende que no existe contradicción entre el régimen de la ley 19.640 y la Constitución Nacional. Así consideran que el sistema previsto no implica conceder derechos diferenciales, y que el establecimiento de un “área franca” y un “área aduanera especial” “respeta el principio de igualdad proporcional en materia aduanera”[40]. Encuentran el fundamento de la institución en una finalidad de fomento, cuyo sustento constitucional surge del entonces art. 67 inc 16 CN (actual 75 inc. 18 CN)

---

[35] CSJN en autos: "Provincia de Santa Cruz c/ Estado Nacional", J.A. 2003-III-26, considerando tercero.

[36] Conf. BELLO KNOLL, Susy: Zonas francas, idem, pág. 51.

[37] Es decir, al decir de Germán Bidart Campos “debe existir una doble uniformidad: ser tales derechos iguales en todo el territorio, y ser también iguales las ‘avaluaciones’ sobre las que recaigan”. BIDART CAMPOS, Germán, Tratado elemental de derecho constitucional argentino. Tomo II. El derecho constitucional de la libertad, Buenos Aires, Ediar, 1986, pág. 123.

[38] CSJN 09/12/1993 “Maggi, Esteban s/ presunto contrabando de importación”, J.A. 1994-II, pág. 427 y Fallos 316:2797.Allí la Corte revoca el fallo de la Cámara Federal de Comodoro Rivadavia, que indirectamente había determinado que el régimen de franquicias establecido por la ley 19.640 importaría vulnerar principios constitucionales, tales como el art. 10, 11 y el entonces 67 (hoy 75) inc. 1º CN.

[39] Votan por la mayoría Barra, Cavagna Martinez, Boggiano y Moliné O’Connor, con el voto concurrente de Fayt y Petracchi. En disidencia votan Belluscio y Levenne.

[40] Considerando 10º del voto de la mayoría.

y consideran que las distinciones normativas (entre las distintas regiones del país) "son valederas en tanto no sean arbitrarias, es decir, no obedezcan a propósitos de injusta persecución o indebido beneficio, sino a una causa objetiva para discriminar, aunque su fundamento sea opinable"[41].

Finalmente considera que del art. 9 CN surge la prohibición de establecer aduanas interiores o provinciales, mas ello no obsta a la realización de controles administrativos sobre la circulación de bienes[42].

Luego, la CSJN en "Argentini, Héctor"[43], -donde en cuanto al fondo realiza una remisión a "Maggi"-, encontramos en el voto concurrente de Vázquez la novedad de que al ser resuelto luego de la reforma constitucional de 1994, el Ministro agrega al fundamento constitucional al trato diferencial no solo la cláusula del progreso (art. 75 inc. 18 CN), sino también la llamada "nueva cláusula del progreso" (art. 75 inc. 19 CN)[44].

Ya estando vigente la ley 24.331, en autos "Zofracor S.A. c. Estado Nacional"[45] de la CSJN, se discutió la constitucionalidad de los privilegios excepcionales que el Estado Nacional había realizado a favor de la Zona Franca de General Pico (La Pampa) mediante el decreto de necesidad y urgencia del PEN nº 285/1999[46].

Vale decir, el fondo del asunto era no ya la existencia de zonas francas en sí (tema que se puede considerar cerrado con "Maggi", si bien se discutía el régimen de la ley 19.640), sino la posibilidad de un trato diferencial de una zona franca respecto de otras.

El actor en el amparo era el concesionario de la zona franca de Córdoba, el que manifestaba que por la cercanía con La Pampa, las franquicias otorgadas le ocasionarían un perjuicio, impugnado -por lo demás- que se trataba de un decreto de necesidad y urgencia que avanzaba sobre materia prohibida como es la tributaria (conf. art. 99 inc. 3 CN).

En el trascurso del proceso, se denuncia como hecho nuevo la ratificación legislativa de dichos privilegios mediante la ley de presupuesto del año 2000, art. 86 ley 25.237[47].

---

[41] Considerando 11º del voto de la mayoría.
[42] Consd. 14º
[43] CSJN 2001/02/13, La Ley 2001-C, pág. 86. Donde nuevamente la Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca había declarado la inconstitucionalidad del art. 31 de la ley 19.640. La mayoría de la Corte declara, en cuanto a lo formal, la nulidad de la concesión del recurso extraordinario federal
[44] Considerando 16º del voto de Vázquez.
[45] CSJN 20/09/2002, La Ley 2003-C, pág. 44 y Fallos 325:2394
[46] ADLA 1999-B, pág. 1527. Tales beneficios consistían en: permitir que se destine al territorio aduanero general la totalidad de la producción anual de un mismo producto (art. 1) (estando ello prohibido por el art. 6 de la ley 24.331), eximición de la Tasa de Estadísticas (art. 2), reducción al 100 % de las contribuciones patronales de seguridad social (art. 5), invitación a los gobiernos provincial y municipal a eximir impuestos y tasas (art. 7 y 8) (en abierta contradicción al art. 31 de la ley 24.331).
[47] Primero lo inicia ante un Juzgado Federal de Córdoba y luego al admitirse la intervención como tercero de la provincia de La Pampa el juicio queda radicado en la competencia originaria de la Corte (CSJN

La Corte admitió la posibilidad de una regulación diferencial de una zona franca en virtud del art. 75 inc 19 CN[48], haciendo sin embargo lugar parcialmente al amparo de Zofracor, al declarar la inconstitucionalidad del decreto 285/99 (por tratarse de materia prohibida) y rechazar el planteo de inconstitucionalidad del art. 86 de la ley 25.237[49].

De tal modo, la CSJN acepta el régimen de beneficios excepcionales a favor de la Zona Franca de General Pico, debiendo los mismos ser establecidos por ley del Congreso, y no admitiéndose efectos retroactivos a la "ratificación" legal del ilegítimo decreto de necesidad y urgencia[50].

Finalmente, en autos "Zonas Francas Santa Cruz S.A c/ Estado Nacional s/daños y perjuicios"[51], la Corte, rechazó la acción de daños incoada por el concesionario de dos zonas francas en la provincia de Santa Cruz por el dictado del decreto del PEN nº 1583/96 (derogatorio del decreto 520/95 que le había habilitado la venta minorista de mercaderías de origen extranjero en distintos puntos de la provincia), privilegio derogado por cuestión de oportunidad.

De tal modo, el concesionario intenta una acción de daños por actividad lícita.

La CSJN rechaza la demanda, revocando el fallo de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que había admitido el planteo tanto por daño emergente como por lucro cesante[52].

Asimismo, ratifica el holding de "El Jacandá" en el sentido de que en casos de responsabilidad del Estado por actividad lícita no corresponde rechazar de modo apriorístico la posibilidad de indemnizar el lucro cesante; simplemente, considera no acreditado el daño[53].

Otra consideración importante es que la Corte rechazó el planteo de falta de legitimación pasiva opuesta por el Estado Nacional, ya que pese a considerar probado la existencia de

---

14/12/1999, in re "Zofracor S.A. c. Estado Nacional s/amparo" Fallos 322:3122). Al mismo tiempo, la provincia de Córdoba incoa una acción declarativa por el mismo tema ante la CSJN y logra el dictado de una medida cautelar suspendiendo los efectos del decreto de necesidad y urgencia 285/99 (en ese punto ya ratificado por el art. 86 de la ley 25.237 de presupuesto del año 2000). CSJN 21/11/2000 "Provincia de Córdoba c. Estado Nacional s/acción declarativa", Fallos 323:3853.

[48] Considerando 13º del voto de Nazareno, Moliné O'Connor, Vázquez y coincidiendo en dicho considerando el voto de Belluscio y Bossert.

[49] Más allá de considerar la Corte como de pobre técnica legislativa el hecho de que la ratificación legal sea realizada en una ley de presupuesto.

[50] Con ya se había expedido la Corte en "Video Club Dreams" La Ley 1995-D, pág. 247 del 06/06/1995 y en "Verrocchi" La Ley 2000-A, pág. 88 del 19/08/1999.

[51] La Ley 03/07/2009.

[52] Acuerdo de fecha 7/12/2006, Cita: MJJ9812.

[53] Por lo demás, ver el comentario de VILLARRUEL, Susana, "Indemnización amplia en la responsabilidad por actividad lícita del Estado. Comentario al fallo 'Zonas Francas Santa Cruz S.A. c. Estado Nacional'", EDA, 2009-659.

un contrato entre el concesionario y la provincia de Santa Cruz (de explotación de la zona), considera que al cuestionarse un decreto del PEN, correspondía integrar la litis con el Estado Nacional.

16. CONCLUSIÓN

Observamos a través del trabajo que hemos realizado que es imperante la necesidad de una legislación que modifique y aumente las posibilidades de generación de empleo, inversión, y actividad dentro de las zonas francas porque creemos que es un resorte económico importante para desarrollar la economía.

Es la primera vez que todos los concesionarios de las zonas francas y los poderes ejecutivos a los que pertenecen *se ponen de acuerdo en conformar* un Consejo para compartir con el Gobierno Nacional la visión sobre el sector y discutir para que puedan ser verdaderamente un espacio productivo más en la Argentina.
Las zonas francas son un pilar fundamental para este momento en nuestro país.

Tal como se observa, es necesaria la modificación del marco normativo con el fin de que sean más atractivas y lograr una consolidación dentro del territorio nacional.

El marco normativo es una ley previa, anterior a la OMC, es una ley vieja que se hizo en los 90 pero con una mentalidad anterior.

No permite ingresar al territorio, no se cumple hoy con los lineamientos o las normativas de la OMC, porque solamente está hecha y pensada para la exportación.

Se basa en un viejo concepto de "exportar es bueno e importar es malo", entonces eso ha generado un inconveniente el cual ha generado que las zonas francas en la Argentina no tengan el desarrollo que tienen a nivel no solo regional sino internacional.

Por tanto, concluimos en que el proceso de integración tiene objetivos más amplios que el lograr un incremento de los volúmenes de comercio.

A la vez implica un claro propósito de ampliar el mercado interno de la región a fin de lograr un mejoramiento cualitativo de la oferta de bienes y servicios.

Aún dentro del contexto que se ha intentado describir, el empleo de las zonas francas como instrumento de comercio exterior, dentro del proceso de integración MERCOSUR, deberá ser restringido y utilizarse en la medida que realmente genere y permita el crecimiento y diversificación de la producción, como así también el comercio, tanto intrazona como con terceros países.

Estos instrumentos resultarán desaconsejables y contrarios a los intereses comunitarios, cuando provoquen la sustitución de la producción o el comercio regionales, cuando desplacen o desvíen corrientes comerciales intra zonales hacia otros países, con el

consiguiente perjuicio para la producción, el desarrollo y el comercio comunitarios. Conforme se han definido los grados de integración en: a) Zona de Libre Comercio, b) Unión Aduanera, c) Mercado Común, d) Unión Económica y e) Integración Total, es posible que cuando el proceso logre avances en los grados descriptos y alcance mayor profundidad en la armonización de políticas, los países partícipes, decidan la supresión total y absoluta de todo tipo de subsidio a las exportaciones o régimen promocional de excepción.

A medida que decrece el grado de perfeccionamiento jurídico de la integración es que la zona franca va tomando vigor como instrumento apto para propender al desarrollo económico y social de una región dada.

Lo que hemos dicho se asevera en relación a las zonas francas de carácter industrial que propendan al desenvolvimiento económico y social en concordancia con los planes de desarrollo y las conveniencias sociales del o de los gobiernos interesados.

Las zonas francas no cumplirían con una finalidad integracionista, en tanto la integración existe independientemente de ellas, sino con una finalidad comercial para el aprovechamiento de su situación geográfica en beneficio de la comunidad.

Por lo que si se determina la creación de zonas francas en un espacio integrado, pensamos que deberían condicionarse y subordinarse a los objetivos y propósitos del proceso de integración.

Las Zonas Francas permiten diversificar el desarrollo industrial, mejorar la situación fiscal, gracias al ingreso de nuevos recursos por pago de impuestos, regalías, transferencias tecnológicas; e impactar positivamente en el mejoramiento social de la población, al generar nuevos puestos de trabajo.

También es destacable la manera como las Zonas Francas han sido base para el crecimiento moderno del comercio, ya que contribuye a diversificar la exportación de productos desde diversos y distintos lugares del mundo, coadyuvando a la integración de procesos productivos, convirtiéndose en vectores del desarrollo de empresas manufactureras descentralizadas, para estimular procesos productivos más rentables y mejorar las capacidades productivas, sociales y económicas de las naciones que apuestan fuertemente a este modelo de negocio.

El avance de las Zonas Francas se marca en su proliferación, vinculando cada vez a más países, y diversificación, incorporando diversos sectores productivos y de servicios.

"Hoy, en el mundo, las zonas francas son un eslabón fundamental en la cadena de logística y valor, y son un pilar fundamental para darle competitividad al proceso de inserción de la Argentina en el mundo"

PROPUESTA

- Habilitar la posibilidad de que lo producido en la Zona Franca ingrese al territorio aduanero general pagando el arancel de importación sólo sobre el componente importado y no sobre la totalidad como debe hacerlo actualmente. Esa medida se combinaría con la aplicación de la "tarifa invertida", un concepto tomado de la normativa estadounidense por el cual se grava la porción extranjera del producto terminado con la alícuota correspondiente a la importación de los insumos o piezas, siempre que sea menor a la alícuota del bien final
- Proponer la armonización de los beneficios con los de la ley de economía del conocimiento, de manera que las empresas radicadas en las zonas francas tributen la alícuota reducida (15%) del impuesto a las ganancias. Incentivos que se sumarían a los ya existentes, como la exención de IVA para las ventas que se realizan desde el territorio aduanero general con destino a la zona franca, porque se las considera "exportación suspensiva". Eso significa que si una empresa decide instalarse en una zona franca los insumos, las piezas, el equipamiento, la maquinaria y los materiales de construcción, así como los servicios que requiera, y los alimentos para el personal, estarán exentos del IVA. Si provienen del exterior, tampoco pagarán derechos de importación ni tasa de estadística. Y es posible ingresar libremente bienes de capital usados, ya que no rigen las prohibiciones económicas. También que se encuentren exentos del pago de los impuestos nacionales que gravan los servicios básicos que se prestan dentro de ella: telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacas y desagües". Caso como el de la provincia de Buenos Aires, al igual que otras jurisdicciones, que también exime del pago de Ingresos Brutos a las actividades desarrolladas en Zonas Francas.
- Aggioramiento inmediato de la ley 24331 que permita zonas francas para promover servicios de tecnología, zonas francas para promover ecommerce, zona franca para hacer más eficiente el fracking o técnica para la extracción de petróleo de Vaca Muerta, zonas francas para darle mayor rentabilidad a la Hidrovia Paraná Paraguay que une a la Argentina con Uruguay, Paraguay, Brasil y Bolivia”

17. BIBLIOGRAFÍA

BASALDÚA, Ricardo (1992), Derecho Aduanero - Parte General, Capítulo IX, Ed. Abeledo Perrot, 1992.

FERNÁNDEZ LALANNE (1988), Código Aduanero: comentado y anotado con una introducción constitucional, Editorial Depalma, 1997, Buenos Aires

LASCANO, Julio Carlos (2007), Los derechos de Aduana, Ed. Osmar D. Buyatti, 2007, pág. 573/579.

LUQUE, J. C. (1989), La Obligación Tributaria, Ed. De Palma, 1989.

VIVES, Ma. Laura (2000), Las Zonas Francas, Ed. Errepar. "Código Aduanero"

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS ON LINE

Consejo Portuario Argentino www.consejoportuario.com.ar

Cuadernos del Instituto Afip www.afip.gob.ar/zonasfrancas

www.aladi.org

www.argentina.gob.ar /transporte/puertos-viasnavegablesymarinamercante:

- Dirección Nacional de Control de Puertos y Vías Navegables
- Dirección Nacional de Política Naviera y Portuaria

Revista Megatrade Abril 2019 Nro. 33 www.revistamegatrade.com.ar

Ley 24331 Zonas Francas

Ley 24415 Código Aduanero

Decisión N° 33/2015 del Consejo del Mercado Común del Sur

ÍNDICE

1. Carátula pág. 1

2. Dedicatoria pág. 2

3. Agradecimientos pág. 3

4. Resumen pág. 4

5. Tema pág. 5

6. Problema Jurídico Planteado pág. 6

7. Hipótesis Formulada pág. 8

8. Motivación pág.11

9. Marco Teórico General pág. 14

10. Objetivos Generales pág. 17

11. Objetivos Específicos pág. 18

12. Marco Teórico Específico pág. 19
Capítulo I - Parte General

12.1 Evolución Histórica Mundial pág. 19
12.2 Evolución Histórica en la Argentina. Ley 24.331 pág. 21
12.3 Concepto y Naturaleza Jurídica pág. 23
12.4 Clasificación pág. 24
12.5 Relaciones entre Nación y provincias pág.26
12.6 Marco Legal para el Mercosur pág. 28
12.7 Marco Legal en la Argentina pág. 30
12.7 a Reglamentación pág. 33

12.7 b Ámbito físico pág. 34
12.7 c Ámbito personal pág. 35
12.7 d Actividades autorizadas y actividades prohibidas pág. 37
12.7 e Introducción a la Zona Franca pág. 38

13. Marco Teórico Específico pág. 39
Capítulo II - Parte Especial
13.1 Decisión MERCOSUR relativa a Zonas Francas pág.39
13.1 a Un espacio restringido pág.42
13.1 b Un fenómeno global pág.44
13.1 c Hoja de ruta pág.45
13.2 Conclusiones del Congreso de WFZO
y los desafíos de la era de la transparencia pág.46

13.3 La Zona Franca Santafesina pág.53
13.4 La importancia de la Zona Franca Santafesina pág.54
13.4.1 Ubicación pág.55
13.4.2 Actividades y operaciones pág.56
13.4.3 Ventajas para los concesionarios pág.57
13.4.4 Ventajas para los usuarios pág.58
14.Metodología

15.Conclusiones
16.Propuesta
17. Bibliografía
Indice