

INSTITUTO



Separata Temática N° 8

Año 2 – Nro. 8

Evaluación de las zonas francas: A quince años de la Ley 24.331

Por Mario Cruciani

Año 2011

Buenos Aires, Argentina

Separatas Temáticas del Instituto AFIP

Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros
y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP)

Presidente del Instituto AFIP

Ricardo Echegaray

Director Ejecutivo

Mario J. Bibiloni

Consejo Editorial

Alejandro M. Estévez (Editor
Responsable)

Susana C. Esper

Francisco A. Pagliuca

Hipólito Yrigoyen 370, (CP1086),
Capital Federal, República
Argentina. // Publicación de la
AFIP, confeccionada por el
Instituto AFIP. // Corresponde
exclusivamente a los autores la
responsabilidad por los conceptos
expuestos en los artículos
firmados, de lo cual debe inferirse
que la AFIP puede compartir las
opiniones vertidas o no. // Se
autoriza la reproducción de los
textos incluidos en la revista, con
la necesaria mención de la fuente.

Instituto AFIP

Bernardo de Irigoyen 474
(CP1072), Ciudad Autónoma de
Buenos Aires.

Correo electrónico:

instituto@afip.gov.ar

Página web:

<http://www.afip.gov.ar/instituto>

Tabla de contenidos

Evaluación de las Zonas Francas: A quince años de la Ley 24.331 *Por Mario Cruciani*

Introducción	3
Conceptos Básicos Aduaneros	4
¿Qué es una zona franca?	8
Constitución Nacional y Zonas Francas	10
Evolución Histórica	11
Zonas Francas: Tipos	11
Clases de Zonas Francas.....	12
Las Zonas Francas en el Mundo	13
Las Zonas Francas en Argentina	13
Actividades dentro de una Zona Franca.....	16
El Tratamiento a darse a las Mercaderías.....	16
Reglamento de las Zonas Francas.....	17
Tres ejemplos de Zonas Francas Argentinas.....	18
Las Zonas Francas en el Siglo XXI	22
Conclusiones	23
Anexos	26
Bibliografía	30

EVALUACIÓN DE LAS ZONAS FRANCAS: A QUINCE AÑOS DE LA LEY 24.331

Por Mario Cruciani

Funcionario de la Dirección Regional Mendoza, Administración Federal de Ingresos Públicos.
Investigador, Instituto AFIP. Correo electrónico: mcruciani@afip.gov.ar

Resumen. El trabajo sienta las bases para realizar una evaluación del instituto de la Zona Franca en la Argentina, a partir de la Ley 24.331. Se exponen los principales conceptos sobre Zonas Francas, sus tipos y clases, así como la evolución internacional y local de las mismas. Finalmente, se presentan las conclusiones más relevantes sobre su utilidad y desarrollo en nuestro país.

Palabras clave. Zonas francas – evaluación – derecho aduanero – importaciones – exportaciones.

Introducción

Para poder realizar este trabajo hemos partido de la siguiente premisa: en este año 2009 se cumplieron quince años desde que se promulgó la Ley N° 24.331 por medio de la cual se crearon las zonas francas en la República Argentina ¿Se ha cumplido con la finalidad por la cual fue creada?

Durante los años noventa la República Argentina estuvo signada por un periodo de neoliberalismo, como gran parte del mundo, pero en su forma más cruel y despiadada. Las mercaderías eran importadas en forma indiscriminada mientras la desocupación crecía dejando millones de personas en la calle y sin perspectiva de solución en el corto plazo.

El gobierno de entonces puso a disposición de las regiones más deprimidas esta herramienta (las zonas francas) como una posible solución a tales desequilibrios.

Todas las provincias, sin excepción, tomaron esta Ley como la solución a sus problemas económicos y parecido a una catarata se fueron adhiriendo a ella. El debate se instaló y todos los sectores de la economía comenzaron a pugnar por localizar la zona franca donde más les convenía. No siempre el lugar elegido fue el más apto para la importancia del caso y así, quince años después, vemos que el resultado no fue el esperado al momento de su creación: que sirvieran como un factor primordial de desarrollo de polos económicos regionales y un motor de creación de gran cantidad de puestos de trabajos directos e indirectos.

Solo un puñado de ellas ha sobrevivido y, de todas las existentes, se podría afirmar que la Zona Franca de La Plata es la que mejor papel cumple y que ha permitido desarrollar un área de nuestro país que estaba totalmente deprimida, económicamente hablando, en la década de los ochenta. Gran cantidad de empresas se han instalado en ella, varias realizan algún proceso productivo como las del calzado, de ella se despachan al territorio aduanero y a terceros territorios todo el espectro de las mercaderías del nomenclador arancelario aduanero con la excepción de los animales vivos, lo que nos da una idea de su envergadura.

Conceptos Básicos Aduaneros

1. Mercadería

Antes de ir al tema principal que nos ocupa -el de las Zonas Francas- considero que es conveniente aclarar o precisar algunos términos aduaneros, haciendo una puntualización conceptual o jurídica, que son importantes para la comprensión y desarrollo del presente trabajo.

El primero de ellos es que se entiende por mercadería, ya que el concepto ha ido variando o enriqueciéndose, a lo largo del tiempo.

Según el Código Aduanero, creado por Ley de la Nación N° 22.415 y su decreto reglamentario N° 1001/82, mercadería “es todo objeto susceptible de ser importado o exportado”. No hay duda que esta sencilla definición ha quedado acotada debido a los cambios que se fueron dando, especialmente con las mercaderías que fueron apareciendo con el avance tecnológico y científico operado especialmente en el último cuarto del siglo pasado.

Si vamos precisando, el término objeto, para el Diccionario Enciclopédico Espasa Calpe (1994) es “todo lo que puede ser materia de conocimiento o sensibilidad de parte del sujeto”.

Para el derecho, según el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, (Osorio, 1999), mercadería es “todo género vendible o cualquier cosa mueble que se hace objeto de trato o venta y para el derecho penal especialmente mercadería son toda clase de efectos susceptibles de expendio”.

El objeto de regulación del Derecho Aduanero es el tráfico físico de las distintas mercaderías a través de los límites de los distintos estados y a través de los distintos territorios aduaneros, y tanto el ingreso como el egreso de ellos, además debe tener en cuenta no solo sus valores, por la importancia que significa para la tributación de los estados sino también debido a la gran diversidad de mercaderías que pueden causar daños verdaderamente irreparables debido a su naturaleza, tanto a las personas como al medio ambiente y a la economía. Por ello es que el concepto de mercadería para el Derecho Aduanero y por ende para la Administración Federal de Ingresos Públicos por intermedio de la Dirección General de Aduanas, entendida como un organismo de Política Económica, incluye a todo objeto apto para ser trasladado físicamente, sea susceptible de apreciación económica o no y sea material o no.

La diferenciación por la apreciabilidad económica le corresponde al Derecho Civil quien es el que diferencia entre bienes y no bienes, lo cual para nuestro derecho aduanero es irrelevante, ya que el término mercadería en la actualidad es tan inclusivo que permite considerar como tal a objetos que están fuera del comercio como por ejemplo un riñón humano, un estupefaciente prohibido como la heroína o a un bien del dominio público del estado. Así Palavecino (1997) ya indicaba que “lo importante para el Servicio Aduanero es que pueda ser trasladado físicamente y que pueda ser valorado y clasificado dentro de un nomenclador arancelario o listado donde se puede ubicar todo el espectro de mercaderías ya existentes e incluso por existir”. En definitiva, para la Aduana no interesa si el objeto es tangible o no, si es material o no, lo importante es que se pueda clasificar arancelariamente en una nomenclatura y que pueda ser susceptible de control para ser considerado, en la actualidad, una mercadería.

2. El Territorio Aduanero

El artículo 1º del Código Aduanero nos indica que todas las disposiciones de este Código rigen en todo el ámbito terrestre, acuático y aéreo sometido a la soberanía de la Nación Argentina, así como también en los enclaves constituidos a su favor. Seguidamente en el art. 2º nos dice en su acápite 1: que Territorio Aduanero es la parte del ámbito mencionado en el art. 1º, en la que se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones. Posteriormente delimita el Territorio Aduanero General

mencionando en el 2: que es aquel en el cual es aplicable el sistema general arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones. Por último en el punto 3º define al Territorio Aduanero Especial o Área Aduanera Especial como aquel en el cual es aplicable un sistema especial arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones.

En su art.3º el Código indica que ámbitos no constituyen Territorio Aduanero General ni Especial incluyendo al mar territorial argentino y los ríos internacionales; a las áreas francas; los enclaves; los espacios aéreos correspondientes a los ámbitos a que se refieren los incisos precedentes y el lecho y el subsuelo submarinos nacionales. Finaliza el artículo indicando que en estos ámbitos se aplican los regímenes aduaneros que para cada caso se contemplan en el Código.

Gottifredi (2007) citando a Basaldúa (1992) dice que “la idea de territorio aduanero es distinta de aquella que tenemos de territorio de la república. El territorio aduanero se halla constituido por el espacio comprendido dentro de las fronteras aduaneras y se define como aquel que “constituye un ámbito en el cual rige un determinado sistema de restricciones directas e indirectas aplicables a la entrada y a la salida de la mercadería”; indicando también que “es el territorio delimitado por la frontera aduanera dentro del cual resulta de aplicación un único sistema tributario (derechos de importación o exportación) y de prohibiciones a la introducción y a la salida de las mercaderías”

Referido a nuestro tema principal- las Zonas Francas- y según la mayoría de la doctrina, son ámbitos que gozarían del principio de extraterritorialidad, lo cual significa que dentro de ellas no rigen los controles habituales que realiza la aduana en los demás territorios aduaneros. Entre los doctrinarios del derecho aduanero y muchos de ellos de reconocido prestigio opinan sobre este principio de extraterritorialidad como si la zona franca fuera un ámbito donde las mercaderías que ingresan a él no estuvieran en lo absoluto sometidas al control aduanero. A mi entender nada más alejado de la realidad. De acuerdo a la experiencia recogida las zonas francas son ámbitos muy regulados por la normativa aduanera y se puede hablar que el control en ellas es más efectivo y constante que en todo el Territorio Aduanero General de la República Argentina.

De acuerdo a la Decisión N° 8/94 del Consejo del Mercado Común (MERCOSUR), del 5 de agosto de 1994 considera a las Zonas Francas como a espacios del territorio de un país localizadas y autorizadas como tales creadas por una ley o como producto de un convenio internacional y sujetas a un régimen tanto aduanero, fiscal y administrativo especial y que se establece en esa Ley o en ese convenio. Ya desde el art. 1º de la mencionada Decisión indica que “será de aplicación a las zonas francas comerciales, zonas francas industriales, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales”. En el art.2º afirma el principio de que se deberán tomar como si fuera un territorio extrazona a las mercaderías provenientes de ellas al decir que “salvo decisión en contrario, los Estados Partes aplicarán el Arancel Externo Común o, en el caso de productos excepcionados, el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes de los ámbitos mencionados en el art.1º y sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos para el ingreso de dichos productos al país.

Susy I. Bello Knoll (1998), nos dice que “las áreas francas implican una derogación general e indiscriminada del régimen tributario aduanero y de la política comercial en un espacio territorial determinado, independientemente de que se las considere o no, en las distintas legislaciones, ubicadas dentro o fuera del territorio aduanero general”. Dicha doctrinaria citando un trabajo realizado por Hector Capraro y un grupo de investigadores para el Consejo Federal de Inversiones en 1989 sobre las Zonas Francas que “no es un problema exclusivamente aduanero, de reducción o eliminación de aranceles y derechos de exportación, como opinan algunos con demasiada ligereza, sino que implica una serie de modificaciones económicas que atañen, en su conjunto, a la orientación de la política económica, y aduanera en particular, de un país”

3. Prohibiciones

Según el art. 608º del Código Aduanero las prohibiciones a la importación y a la exportación se distinguen: a) según su finalidad preponderante en económicas y no económicas y b) según su alcance, en absolutas y relativas.

El Profesor Dr. Jorge Luis Tossi (1997) hace un excelente análisis de las mismas ilustrando que las primeras, económicas, son de aplicación atento la influencia que vayan a ejercer sobre la economía nacional, siguiendo el principio de que el traslado internacional de mercadería tiene un sentido primordialmente económico, y se efectuará en tanto resulte una conveniencia de este tipo incidiendo sobre las mismas los derechos que las graven. Las no económicas se deben observar haciendo un análisis del art. 610º del Código Aduanero, y se basan esencialmente en cuestiones de política interna e internacional y excluyen las económicas, aunque alguna influencia tendrán sobre la política económica e industrial que se aplica en el país con un sentido general.

La otra clase de prohibiciones- según su alcance- comprende a las absolutas y a las relativas. Las primeras se aplican en forma total y de acuerdo a los ítemes que se hayan indicado: mercaderías, importadores o exportadores, medios de transportes, países de origen o de procedencia de la mercadería.

El art. 609 de Código Aduanero reza que son económicas las prohibiciones establecidas con cualquiera de los siguientes fines:

- a) asegurar un adecuado ingreso para el trabajo nacional o combatir la desocupación.
- b) ejecutar la política monetaria, cambiaria o de comercio exterior.
- c) promover, proteger o conservar las actividades nacionales productivas de bienes o servicios, así como dichos bienes y servicios, los recursos naturales o vegetales.
- d) estabilizar los precios internos a niveles convenientes o mantener un volumen de oferta adecuado a las necesidades de abastecimiento del mercado interno.
- e) atender las necesidades de las finanzas públicas.
- f) proteger los derechos de la propiedad intelectual, industrial o comercial.
- g) resguardar la buena fe comercial, a fin de impedir las prácticas que pudieran inducir a error a los consumidores.

En tanto el art.610º nos dice que las prohibiciones no económicas son las establecidas por cualquiera de las siguientes razones:

- a) seguridad pública o defensa nacional o defensa de las instituciones políticas del estado.
- b) Política internacional.
- c) Seguridad pública o defensa nacional.
- d) Moral pública y buenas costumbres.
- e) Salud pública, política alimentaria o sanidad animal o vegetal.
- f) Protección del patrimonio artístico, histórico, arqueológico o científico.
- g) Conservación de las especies animales o vegetales.

La enumeración es abierta no taxativa e indicativa, la misma no surge de una razón meramente económica sino que deviene de principios tan fundamentales, tanto es así que se ordenan para todo tipo de importación como de exportación ya sea definitiva como suspensiva.

Por último el art. 611º del Código Aduanero indica que son absolutas las prohibiciones que impiden a todas las personas la importación o la exportación de una mercadería determinada, ello sin importar quien la solicite y las relativas serán cuando prevén excepciones a favor de

una o varias personas o que para poder ingresarlas o egresarlas se debe satisfacer antes algún requisito insalvable por parte del estado.

4. La Aduana Argentina y el Control

El servicio aduanero es aquella función pública que se dedica a la aplicación del Derecho Aduanero, por lo tanto al control del ingreso y egreso de la mercadería al territorio aduanero, aplicando además el régimen de prohibiciones encomendado y el cobro de los derechos y tasas por los servicios que correspondan. El encargado de la función está bajo la órbita del Poder Ejecutivo y dentro del Ministerio de Economía, el cual ejerce la superintendencia general y el control de legalidad. El ente madre es la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) la cual es dirigida por un Administrador Federal, la misma fue creada por el Decreto N° 618 del año 1997 y ejerce las funciones que tenían anteriormente al decreto la Dirección General Impositiva (DGI) y la ex-Administración Nacional de Aduanas hoy Dirección Nacional de Aduanas (DGA).

La jefatura de esta última es ejercida por un Director General, el que será responsable de la legislación aduanera, en concordancia con las políticas y criterios llevados adelante por el Administrador Federal y las normas legales que regulan su competencia, luego en orden de jerarquía hay una serie de Subdirecciones Generales, Jefaturas Departamentales, Direcciones Regionales, Jefes de Divisiones entre los que se encuentran los Administradores locales de cada una de las Aduanas en que se reparte la jurisdicción nacional con un área de competencia territorial para cada una de ellas.

5. El Control Aduanero

Es el control que ejerce la Dirección General de Aduanas sobre el tráfico internacional de mercaderías. Más que una función es una obligación que debe ser ejercida por el servicio aduanero y no por otro organismo que crea tener dichas funciones, las cuales no tienen la adecuada preparación intelectual o profesional que la importancia del caso supone. Estas facultades le son otorgadas por la legislación positiva y conforman un andamiaje jurídico formado por: el Código Aduanero que da las pautas generales, se le suma un paquete de leyes, decretos del Poder Ejecutivo Nacional, resoluciones del Ministerio de Economía, de la AFIP y de la Dirección General de Aduanas. A ello se agrega la legislación que va más allá de la materia aduanera como los Códigos Penal y Procesal Penal y demás leyes que hacen a la regulación de cómo debe actuar la Administración Pública.

El art. 114 de Código Aduanero dicta que para el cumplimiento de sus funciones de control, el servicio aduanero adoptará las medidas que resultaren más convenientes de acuerdo a las circunstancias, tales como la verificación de la mercadería en cualquier ámbito en que se encontrare, la imposición de sellos y precintos, y el establecimientos de custodias personales sobre los medios de transportes y las mercaderías. Y el art. 116 reza que la entrada y la salida de personas al territorio aduanero, así como la importación y exportación de mercadería, deben efectuarse en horas, por las rutas y por los lugares que se habilitaren al efecto, previa autorización del servicio aduanero.

Según la intensidad que le otorga la ley al servicio aduanero, al territorio aduanero se lo divide en zonas.

Así la zona donde la ley le da una facultad de mayor control es la denominada Zona Primaria Aduanera. Es la parte de territorio aduanero habilitada por la normativa para la realización de las distintas operaciones aduaneras y donde el ingreso, la permanencia, circulación y salida de personas y mercaderías, en la cual se incluyen los medios de transporte, deberán efectuarse indefectiblemente con la previa autorización y la supervisión de la Dirección General de Aduanas. En éste ámbito, el servicio aduanero, podrá y sin necesidad de una orden judicial: controlar, revisar, interdicar y detener, personas, mercaderías y medios de transportes, realizar

allanamientos de negocios, galpones, establecimientos e incluso domicilios y proceder a su registro, identificación, secuestro de mercadería, documentación y hasta papeles privados como ser correspondencia y cuando estén vinculados al tráfico internacional de mercaderías.

Ejemplo de estas zonas son los aeropuertos internacionales, los puertos, los lugares para realizar operaciones aduaneras intermitentes, una franja alledaña circundante a las zonas francas, los edificios donde tienen las sedes las administraciones, los recintos de revisión fronterizos, etc.

El resto del territorio aduanero constituye la Zona Secundaria Aduanera, y en ésta la Aduana deberá necesariamente obtener autorización judicial para poder allanar domicilios y secuestrar papeles privados.

La Zona Marítima Aduanera se extiende desde la línea de más bajas mareas y en una franja hasta los quince kilómetros fuera del territorio aduanero, sobre el mar territorial y la parte de los ríos internacionales sometidos a la soberanía argentina, en esta área el servicio aduanero tiene facultades muy similares a la zona secundaria y solo pueden realizarse en ella operaciones aduaneras con una autorización previa.

Por último, está la Zona de Vigilancia Especial, la cual constituye una franja de la zona secundaria y que corre desde el límite internacional hacia el interior y en una franja de cien kilómetros en la parte terrestre y de treinta kilómetros en la parte marítima partiendo de la línea de más bajas mareas. En esta zona de vigilancia el servicio aduanero puede adoptar medidas especiales para el control de determinadas mercaderías consideradas esenciales para la población, como el caso de los alimentos, y limitar además la circulación de personas en determinadas áreas.

¿Qué es una zona franca?

A través del tiempo se constata que indistintamente se han utilizado los términos zonas francas, áreas francas, zonas de procesamiento de exportaciones, puertos francos y depósitos francos para referirse a una misma institución cuando dichos conceptos son diferentes en la realidad.

En el año 1968 en la Tercera Reunión del Grupo de Expertos en Técnica Aduanera celebrada en Uruguay y convocada por la ALALC, se define a la zona o puerto franco como "un espacio determinado, cuyos límites son vigilados por la aduana y que está situado o considerado bajo ciertos aspectos como si estuviera situado fuera del territorio aduanero, en los cuales todas o algunas mercaderías son admitidas con exención de derechos de impuestos aduaneros o de efectos equivalentes y no están normalmente sometidos al control de la aduana".

Según el diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio (1999) una zona franca es "*el ámbito territorial al que, por motivos especiales, generalmente de interés local, se han otorgado franquicias aduaneras o administrativas*" y agrega además que por lo general ellas incluyen un puerto de mar o que se localizan cerca del límite que separa un país de otro con la finalidad de introducir en ellas mercancías o productos sometidos al régimen de excepción.

El doctrinario y especialista Ricardo Basaldúa (1992) afirma que área franca constituye un género que abarca las distintas especies.

Según el Código Aduanero de la República Argentina (Ley Nº 22.415) es un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero, y su introducción o 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).

Para el Dr. Pedro E. Fernandez Lalanne (1988) en su Código Aduanero comentado, nos indica 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 comprobar 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 de la República Argentina, la denominación área franca se encuentra empleada en la Ley N° 19.640 tomándola como un género comprensivo de los términos territorios francos, zonas francas, puertos y depósitos francos, tiendas libres, etc.

Por medio de la Ley N° 24.331 se establece la creación de las zonas francas en la Argentina, según el art. 1 de ella se entiende por zona franca la que se define en el art. 590 del Código Aduanero, el cual se transcribe textualmente a continuación: “Área franca es un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero, y su introducción o 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”. Por lo tanto en Argentina todos estos ámbitos no forman parte del territorio aduanero tanto general como especial y las importaciones y exportaciones realizadas en esas áreas no están sujetas al pago de ninguna imposición de derechos de aduana.

En el Código Aduanero comentado de Marcelo Antonio Gottifredi (2007) estos ámbitos son considerados “como una herramienta eficaz para el fomento del desarrollo industrial y comercial por lo que se establecen ámbitos territoriales libres, donde la introducción o extracción de mercaderías no poseen restricciones ni cargas tributarias” y más adelante indica “que la doctrina enseña que 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”.

La Convención de Kyoto, define en su Anexo específico D, Capítulo 2, a la zona franca como *“una parte del territorio de un estado en la que las mercaderías que en ella se introduzcan se consideran generalmente como si no estuvieran en el territorio aduanero con respecto a los derechos e impuestos a la importación y no están sometidas al control habitual de la aduana”*. Así también esta Convención nos indica que la Aduana de cada estado tendrá derecho a llevar a cabo controles sobre las mercaderías depositadas en la Zona Franca en cualquier momento, concepto este que desvirtúa en parte el concepto de extraterritorialidad vigente.

Para la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es un régimen aduanero, lo que lo estaría adaptando al concepto de la Unión Europea, que permite recibir mercaderías en un espacio delimitado de un estado pero se consideran como si no se encontraran en él y donde no tiene intervención la aduana y por la naturaleza de las operaciones que se pueden realizar a las mercaderías introducidas pueden ser calificadas como zona franca comercial o industrial.

En tanto para la Comunidad Europea las zonas francas o depósitos francos son parte del territorio aduanero de la Comunidad o locales situados en ese territorio, separados, del resto del mismo, en los cuales:

1. Se considerará que las mercaderías no comunitarias, para la aplicación de los derechos de la importación y de las medidas de política comercial de importación, no se encuentran en el territorio aduanero de la Comunidad, siempre que no se despachen a libre práctica, ni se incluyan en otro régimen aduanero, ni se utilicen o consuman en condiciones distintas de las establecidas en la normativa aduanera.
2. Las mercaderías comunitarias, para las que una regulación comunitaria específica lo prevea, se beneficiarán, en razón de su inclusión en zona franca o en depósito franco, de las medidas relacionadas en principio con la exportación de mercaderías.

Constitución Nacional y Zonas Francas

Es muy claro que la base constitucional de las Zonas Francas se encuentra en el art. 75 inc. 1º de la misma donde se establece que es el Congreso Nacional quien deberá legislar en materia aduanera principalmente en lo referido a la imposición de los derechos de importación y de exportación, todo ello respetando el principio de la igualdad y uniformidad para su aplicación en todo el territorio de la nación y respecto de sus habitantes. Moscariello (2008) citando al doctrinario Jorge Andrés Santa Cruz indica que “la uniformidad configura el principio, al tiempo que en el caso de las tarifas diferenciales serían la excepción, en virtud del art. 75 inc. 18º de la carta magna” y dice que a la tesis mencionada habría que agregar que en virtud del art. 75 inc. 19º se admite que el Congreso, con el norte de proveer al crecimiento armónico de la Nación, pueda promover políticas diferenciales tendientes al equilibrio regional y nacional.

Visto así, la creación de las zonas francas en la República Argentina debemos enmarcarla constitucionalmente en las llamadas cláusulas de progreso o de prosperidad insertas en el art. 75 inc. 18º y 19º y su correlato dado por el art. 125º de la misma.

El inc. 18º, de una profunda amplitud, coagula los sueños de los creadores del estado argentino con un gran sentido social. Dirige sus metas al desarrollo, a promover el bien común y la justicia y al progreso del país y al desarrollo equilibrado de las regiones argentinas. Por ello es que la creación de una zona franca queda subsumida en la norma constitucional cuando nos indica que “el Congreso puede establecer franquicias de cualquier tipo a fin de promover, incitar y proteger la iniciativa privada y oficial mediante leyes de fomento, préstamos especiales, exenciones impositivas, liberación de derechos aduaneros, etcétera”.

Esta cláusula se completa con el inc. 19º del mismo artículo en lo referido a que el Congreso tiene la facultad de proveer todo lo que conduzca al desarrollo humano de los habitantes del país. Por ello el Congreso puede instrumentar todo tipo de medidas que tiendan al progreso económico con justicia social como la creación de zonas francas dentro del territorio geográfico de la nación que permitan la creación de empleos para los ciudadanos de las regiones argentinas. El primer párrafo de la norma finaliza encomendando al Congreso proveer todo lo que conlleve a la difusión y aprovechamiento de la investigación y de la ciencia, lo que equivale a un mayor desarrollo y progreso tanto de los habitantes como del medio donde ellos viven.

El siguiente párrafo del mismo inciso faculta al Congreso a proveer el crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; como asimismo a promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias y de las regiones.

Los incisos del art. 75 de la Constitución nacional tienen su correlato en las llamadas cláusulas de progreso o prosperidad en el art. 125º cuando se confirma la concurrencia de la nación y de las provincias en cuanto intervienen en forma concurrente al desarrollo armónico de la Nación. Según Bello Knoll (2008) al referirse al art. 125º en que es un correlato de la referida norma de prosperidad, nos dice “que en él se reafirma la concurrencia de facultades de las provincias y la Nación en cuanto al desarrollo armónico del país y que si bien a veces resulta difícil la compatibilización de políticas nacionales y provinciales, la carta magna es guía suficiente al marcar el objetivo superior de las normas por dictar con relación al tema” y de acuerdo al mismo artículo son habilitados los tratados parciales entre provincias, como los que promueve el art. 42º de la Ley N° 24.331 en cuanto a la creación de zonas francas interprovinciales, para dar paso a lo que se ha denominado bloques exportadores federales.

Según la doctrina (Moscariello, 2008), “con las zonas francas se buscan objetivos de fomento de las economías regionales y de impulso de la industria que son propias del gobierno federal, conforme a la nueva cláusula del progreso (art. 75 inc.19º), además de ser una institución propia del derecho aduanero (materia federal en virtud del art. 75 inc.1º)”.

No podemos olvidar que nuestra carta magna otorga al Congreso al final del inc. 18º del art. 75 la posibilidad de crear leyes protectoras y concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulos con la finalidad de promover y proveer a la prosperidad del estado.

Evolución Histórica

Se puede hablar en el tema de las zonas francas que fueron creadas a lo largo de la historia por distintos motivos. Los primeros en el mundo en instalar grandes áreas protegidas por lo general en las costas fueron los navegantes orientales y del mediterráneo desde hace más de dos mil años, con un claro concepto geográfico y de protección. Depositaban en sus orillas sus mercaderías y las protegían o resguardaban para poder luego distribuir las en sus territorios de ultramar fomentando principalmente el comercio y la navegación.

Posteriormente surgen áreas donde no existía el pago de impuestos, pero con una finalidad comercial, en los cruces de las grandes rutas y siempre en las costas y cercanas a un puerto, como en todas las costas mediterráneas y del cercano oriente cuyo objetivo principal era la fácil distribución y venta de las mercaderías que se almacenaban en ellas, buscaban el intercambio de bienes entre las ciudades situadas en estas costas.

En el siglo XI aparecen las llamadas ferias francas con un gran intercambio de bienes regionales, estas gozaban de exenciones fiscales que eran otorgadas por cédulas emitidas por el rey, tanto para los mercaderes como para sus mercaderías, especialmente en Italia y Francia.

En el siglo XVII se instalan las llamadas plazas permanentes en importantes ciudades ya organizadas en lo referente a bancos, finanzas, comercio y al amparo de las fuertes presiones localistas con grandes franquicias como el caso de la ciudad de Amberes o Brujas en las encrucijadas de las grandes rutas comerciales de la época.

Con el fin de la segunda guerra mundial los países vencedores de occidente deciden trasladar a ciertos lugares parte de sus procesos industriales y surgen grandes áreas de almacenamiento y distribución de esos productos beneficiados por el crecimiento económico que operaba en el primer mundo naciendo así grandes áreas con beneficios fiscales como Hong Kong, Singapur, Gibraltar, y en América Panamá en la zona del Canal.

Luego de la década del cincuenta surgen las zonas francas como las conocemos actualmente a partir de un concepto eminentemente industrial, ya que se las crea como grandes factorías, tal el caso de Shannon y su entorno en Irlanda, aprovechando facilidades fiscales, la cual se convierte pronto en una gran área manufacturera.

Ya en la década de los setenta se crean áreas o zonas francas obedeciendo a un concepto administrativo, como nos ilustra Madoery (1996) "el concepto de Zona Franca se fue extendiendo de un concepto geográfico a un concepto administrativo, un criterio de eficiencia donde diversas actividades, no necesariamente conectadas físicamente, se encuentran coordinadas y aglutinadas bajo una misma denominación y normativa", como las de Manaus en Brasil, Iquique en Chile y Tierra del fuego en nuestro país, el objetivo de su creación fue desarrollar regionalmente polos de crecimiento económico en áreas deprimidas. Estas áreas de procesamiento industrial estaban orientadas a la exportación de los productos terminados en ellas logrando además que se genere un movimiento importante de capital con grandes beneficios financieros.

En la actualidad, y luego de una profunda crisis económica mundial podemos hablar que las zonas francas como las conocíamos están cambiando, ya no cumplen el papel a ellas asignado sino que están sufriendo un profundo cambio y están orientando sus actividades a la provisión de servicios diversos como *call center*, seguridad, logística; también de informática, a ser parte o un eslabón de los llamados cluster, a ofrecer servicios médicos y también telemáticos.

Zonas Francas: Tipos

Según Madoery (1995) citando a Kevin O'Connor (1995) quien realizó un estudio sobre un trabajo realizado por las Naciones Unidas sobre Zonas Francas hace una tipología de veintitrés

términos para describir el concepto dependiendo de las miras que tuvieron los estados al concebirlas. Así entre ellas tenemos:

Zona Franca Comercial: siempre vinculada a un puerto o aeropuerto, diseñada para el manejo de carga general y por contenedores, para el comercio de importación y exportación, almacenamiento, empaquetamiento, depósito y distribución de mercaderías.

Zona Empresarial Especial: es un instrumento muy flexible de renovación urbana y, por lo tanto, de interés para un consorcio financiero, compañías constructoras o desarrollistas inmobiliarios.

Zona Económica Especial: es un área geográfica bajo condiciones económicas particulares- que la distinguen del resto del territorio- donde las empresas privadas y los inversores extranjeros son autorizados a localizarse, gozando de algunas prerrogativas especiales, como exención de impuestos.

Zona de Servicios Financieros: pensadas para actividades financieras offshore. Principalmente para atraer bancos, firmas contables, de transportes marítimos, de seguros y demás servicios.

Zona de Comercio Exterior: es el concepto utilizado en Estados Unidos. Allí el 70% de los productos que pasan por ellas han tenido como destino el mercado interno con lo que son zonas para importación aunque el concepto ha cambiado.

Maquiladoras: atizado principalmente en México y no presenta restricciones a la repatriación de beneficios y dividendos. Allí es posible tener una empresa 100% de capital extranjero. Gozan de libertad para importar maquinarias, equipamientos, materias primas y otros componentes, con la condición que se utilicen para producir para la exportación.

Zonas de Procesamiento de Exportaciones: desarrolladas para incrementar las exportaciones de un país o una región, generando fuentes de trabajo e ingresos de divisas.

Clases de Zonas Francas

Para el Código Aduanero de acuerdo al art. 594º del Código Aduanero, en el área franca la mercadería puede ser objeto de almacenamiento, comercialización, utilización y consumo, así como también de transformación, elaboración, combinación, mezcla, reparación o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio. A continuación en el art. 595º nos indica que no obstante lo previsto en el anterior artículo, el área franca puede limitarse para fines de almacenamiento o de comercio. Seguidamente el mismo texto legal define en su siguiente artículo al área franca de almacenamiento como aquella en la cual la mercadería sólo fuere admitida en espera de un destino ulterior admitiendo que ella sólo puede ser objeto de las operaciones necesarias para asegurar su conservación y de las manipulaciones ordinarias destinadas a mejorar su presentación o su calidad comercial o a acondicionarla para el transporte, tales como división o reunión de bultos, formación de lotes, clasificación y cambio de embalaje y aclara que la misma puede ser objeto de transferencia. En el artículo 597º se considera un área franca comercial aquella en la cual, además de las operaciones y actos previstos en el art. 596º la misma puede ser comercializada, utilizada o consumida en un proceso.

Según el art. 6º de la Ley 24.331 dentro de las zonas francas podrán desarrollarse actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales, esta última actividad con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros territorios aduaneros.

No obstante lo señalado precedentemente, en las zonas francas se podrán fabricar bienes de capital pero que no registren antecedentes de producción en el Territorio Aduanero General ni en las Áreas Aduaneras Especiales existentes, con la finalidad de admitir a dicho territorio su importación. Estos bienes de capital a que se hace referencia a fin de su nacionalización seguirán el tratamiento establecido en el régimen general de importación de la Nomenclatura del Comercio Exterior (NCE) hoy MERCOSUR y de las restantes normas tributarias que correspondan.

A los efectos del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior, la autoridad de aplicación (el Ministerio de Economía) deberá confeccionar un listado de las mercaderías posibles de dicho tratamiento y establecer los mecanismos de autorización de importación y control que considere convenientes.

De acuerdo a lo antes mencionado hay, para nosotros, a) **zonas francas de almacenamiento:** en ellas la mercadería puede ser objeto de almacenaje, reembalaje y toda operación necesaria para asegurar el buen estado de conservación de la misma; b) **zonas francas comerciales:** en ellas las mercaderías que ingresan deben permanecer almacenadas a la espera de un destino posterior y sobre ellas no se puede realizar ningún proceso de elaboración o perfeccionamiento; c) **zonas francas industriales:** los insumos que ingresan a ellas no están afectados por carga tributaria alguna y las mercaderías introducidas pueden ser objeto de transformación, combinación, mezcla, reparación y todo perfeccionamiento autorizado, agregándole de este modo un valor muy importante a la manufactura y d) **zonas francas de servicios:** ellas se orientan principalmente a toda actividad financiera. En ellas se asientan bancos, toda empresa dedicada a la logística del comercio exterior y el transporte en sus distintos modos, empresas de seguridad, de servicios de comunicación y telemática y últimamente se están asentando en ellas verdaderos clusters dedicados a brindar servicios médicos, todo ello orientado a la exportación.

Por último, también se pueden clasificar según el régimen de explotación o el origen del capital que las administra y realiza su explotación en públicas, privadas o de explotación mixta.

Las Zonas Francas en el Mundo

AREA GEOGRÁFICA	ZONAS	EMPLEOS	EMPRESAS
África del Norte	20	455365	3615
África sub. Sahara	52	437322	484
Zona Océano Índico	2	127509	693
Zona Oriente Medio	38	691397	7429
Asia	183	43738884	475347
Norte y Centroamérica	572	2870338	9585
Sudamérica	68	354225	7465
Europa Centro y Este	102	263619	5622
Europa Occidental	67	167832	5363
Área Pacífico	14	50830	96
Totales	1118	49157321	515699

FUENTE: CZFA-Comisión de la Unión Europea y Federación Mundial de Zonas Francas-2005

Las Zonas Francas en Argentina

En la legislación de nuestro país hay tres leyes que son básicas en la creación de las zonas francas.

La primera de ellas data del 9 de octubre del año 1907 y es la N° 5.142 por la cual se autoriza a el Poder Ejecutivo a que admita en el puerto de La Plata y sus adyacencias un espacio para la instalación de una zona franca con la facultad de recibir mercadería de origen extranjero libre de todo gravamen tanto exterior como interior.

Esta ley se puso en vigencia casi noventa años después y en un principio se permitía dentro de ella fundarse establecimientos industriales además de poder realizarse sobre la mercadería almacenada operaciones de mezcla, clasificación, división y otro género de operaciones. Respecto a la introducción y extracción de la mercadería, lo pueden hacer libremente sin abonar tributo alguno, pero debe realizarse hacia terceros países ya que si lo hacen hacia el territorio aduanero general se le debe dar el tratamiento fiscal y tarifario como si lo hicieren de otro estado.

Desvirtuando una vez más el principio de que una zona franca carece de control por parte de las autoridades del estado y para evitar que se cometan delitos respecto de la introducción de las mismas al territorio aduanero general, se facultó en la ley al Poder Ejecutivo para que proceda a aislar todo el puerto o la parte que se considere franca y a que se adopten todas las medidas de vigilancia que crea necesarias. Por último la ley indica que queda prohibido habitar la zona franca, el consumo dentro de ella y la compra y venta al por menor.

En el año 1992 el Poder Ejecutivo Nacional dicta el Dto. N° 1159-92 por medio del cual se exime de abonar los impuestos nacionales que graven los servicios básicos que se presten dentro de la zona franca de La Plata e invita a la provincia de Buenos Aires que haga lo mismo con sus impuestos provinciales. Se entiende por servicios básicos: los que tengan por objeto la prestación o provisión de servicios de telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacales y desagües.

Recién en el año 1993 el Estado Nacional dicta el Dto. 1778 por el cual a través del Ministerio de Defensa le transfiere los terrenos de su propiedad a la provincia de Buenos Aires y que constituyen la zona inicial de operaciones de la misma, estableciendo en el art. 6° del mismo que las actividades que se podrán desarrollar en ella serán: comerciales, de servicios e industriales pero con el único objeto de que la mercadería resultante de dichos procesos se exporte a terceros países y que si se podrán fabricar bienes de capital que no registren antecedentes de producción en el Territorio Aduanero General pero que a los fines de su introducción al mismo se deberá seguir el tratamiento aduanero y tributario establecido en el régimen general de importación de la Nomenclatura del Comercio Exterior y de toda norma tributaria correspondiente, para ello la autoridad de aplicación será el Ministerio de Economía por medio de la Secretaría de Industria y Comercio quien será la encargada de establecer un listado de las mercaderías posibles de dicho tratamiento.

Ese mismo año la Provincia de Buenos Aires crea por Dto. N° 4588-93 el Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca de La Plata con carácter de entidad autárquica de derecho público, siendo administrada por un presidente y cuatro directores cuya función principal era la adjudicación de la explotación de la zona franca pero con la autorización previa de la autoridad de aplicación.

Por último, la Secretaría de Comercio e Inversiones emite la Res. N° 420-94 por medio de la cual se aprueba el Reglamento de Funcionamiento de la Zona Franca de La Plata.

La segunda ley a que nos vamos a referir es la N° 19.640 por la cual se crea la zona franca y el territorio aduanero especial de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Por el art. 1° se exime en dicho territorio de todo impuesto nacional que pudiese corresponder por hechos, actividades y operaciones que se realicen en el mismo. Por el art. 3° se exceptúan a aquellos tributos nacionales que tuvieren una afectación especial y los correspondientes a tasas por servicios y los derechos de importación y exportación, éstos tendrán un tratamiento especial. De acuerdo al art. 602° del Código Aduanero, las mercaderías que ingresen al Área para consumo, desde el resto del territorio nacional y que fuere de libre circulación o desde el exterior no deberán abonar derechos está exenta del pago de los tributos que la gravaren y de la aplicación de prohibiciones de carácter económico, salvo el pago de las tasas retributivas de servicios. Si la mercadería fuere originaria y procedente del Área, la importación para consumo

que se realice al Territorio Aduanero General está exenta del pago de tributos que la graven para consumo y de la aplicación de las prohibiciones de carácter económico.

Pero cuando la mercadería proceda del Área pero no sea originaria de ella y salvo disposición en contrario, la importación para consumo al territorio aduanero general estará sujeta al pago de los tributos que la graven y a la aplicación de las prohibiciones de carácter económico, como si se tratara de mercaderías extranjeras y procedentes del extranjero.

Por último nos referiremos a la tercera ley y a nuestro entender la principal en materia de zonas francas.

El 18 de octubre de 1994 se sanciona la Ley Nº 24.331 por la cual se instituye un régimen general de zonas francas, estableciendo las disposiciones para su creación y el tratamiento tanto fiscal como aduanero.

Desde el principio la ley retoma la problemática del desequilibrio regional y plasma los objetos de la misma los cuales son: 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 desarrollen en ellas se extiendan a la inversión y al empleo, debiendo las mismas constituirse en verdaderos polos de desarrollo de la región donde se establezcan mediante la utilización de los recursos humanos y materiales disponibles en ellas.

La Ley 24.331 establecía la facultad de establecer una zona franca por provincia y el Poder Ejecutivo Nacional se reservaba la creación de cuatro más donde las condiciones propias del lugar lo exigieren.

Desde la promulgación de la ley han pasado quince años y sólo hay en operaciones actualmente nueve zonas francas en el país, de las cuales, la de la provincia de Misiones en la ciudad de Iguazú funciona como una tienda libre y la de la Provincia de La Pampa en General Pico es de carácter industrial y los productos que se fabriquen en ella pueden, por excepción, ser importados para consumo al territorio aduanero general.

Las que se encuentran en operaciones, aparte de las nombradas son: La Plata, que fue la primera en comenzar a operar en el año 1997, es hoy la de mayor importancia por el volumen y montos de las mercaderías que operan en ella. La de Comodoro Rivadavia en Chubut; la de Córdoba, la de Mendoza en Lujan de Cuyo, la de Salta en la localidad de General Güemes, la de San Luis en Justo Daract y la de Tucumán en Cruz Alta. Las demás, y por distintos motivos, se encuentran en distintas etapas como su licitación, elaboración de pliegos, adjudicación o directamente revocadas.

En las discusiones legislativas en torno a la Ley 24.331 se expresaron los objetivos que debían cumplir las futuras zonas francas a asentarse en el territorio de la Nación, dentro de los cuales podemos destacar que las mismas debían fomentar el comercio y la actividad industrial exportadora convirtiéndose en verdaderas plataformas de exportación con el fin de abastecer los mercados de los países desarrollados. Otro de los principales objetivos fue la promoción del empleo, no debemos olvidar que al momento de la discusión de la ley estábamos con uno de los índices de desempleo más altos de la historia. También con esta ley se perseguía la reducción de los costos de producción y de la prestación de los servicios inherentes al sector y que se cumplieren dentro de los ámbitos francos. Además se impulsaba dotar a las zonas de atractivos incentivos fiscales y de amplias ventajas tributarias aduaneras. Otro de los principales objetivos buscados fue la de proyectar comercialmente las regiones de menor desarrollo relativo donde se localizarían las zonas francas al contexto mundial. Por medio de las zonas francas se buscaba la simplificación de los procedimientos administrativos reduciendo drásticamente la burocracia estatal y maximizando la seguridad dentro de ellas especialmente con el llamado "raterismo", el cual es un flagelo a nivel mundial que le significa cuantiosas pérdidas al comercio mundial. Por último, se trataba con la creación de estas zonas lograr atraer inversiones pero orientadas especialmente a las exportaciones.

Hoy podríamos hablar de que les ha aparecido una inédita función que le aportaría un plus de beneficios al sector industrial de la región donde se asienta la zona y que por sus actividades, debe importar insumos necesarios para su funcionamiento, tal el caso por ejemplo de las bodegas que están instaladas en la región de cuyo. Debido a los vaivenes que está sufriendo

la economía a nivel mundial, el sector tiene incertidumbre del cambio que pueden sufrir, en el corto plazo, el valor de sus insumos en el exterior, como así también puede llegar a variar el nivel de protección por parte del estado de ciertas mercaderías, lo que haría más oneroso su ingreso al territorio aduanero general, haciendo menos competitivo su producto en el contexto mundial. Ante esta situación, el régimen actual de las zonas francas se presenta con todas sus ventajas. Al poder ingresar sus insumos por el término de cinco años, con un costo de almacenaje bajo, con la posibilidad de poder realizar sobre ellos todo proceso que sea necesario para su mantenimiento y conservación, pueden de ese modo utilizar a la zona franca como un verdadero colchón financiero. De ese modo, una vez ingresada la mercadería a la zona, la pueden ir despachando en las fracciones que necesiten al territorio general para ser agregadas a una actividad industrial para, posteriormente ser exportadas a un tercer territorio aduanero sin abonar tributos exteriores; de este modo se despacharán los estrictamente necesarios para su exportación, se logra con ello más seguridad en los costos y una planificación y logística más precisa y realista de acuerdo a sus ventas en el exterior. Así sin desvirtuar el régimen de las zonas francas van apareciendo nuevas funciones que hacen atractiva su utilización por parte de los sectores industriales exportadores de las regiones de nuestro país.

Actividades dentro de una Zona Franca

Según el artículo 5º de la Ley 24.331, las zonas francas deberán constituirse en polos de desarrollo de las regiones donde se establezcan utilizando los recursos humanos y los materiales disponibles. Dentro de ellas se podrán desarrollar actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales. Las actividades industriales solo deberán tener como única finalidad la de exportar la mercadería resultante.

Asimismo dentro de las mismas se podrán fabricar bienes de capital para ser introducidos en el territorio general, pero siempre y cuando no registren antecedentes de que se hayan producido en el mismo ni en las áreas aduaneras especiales. Si se importan dichos bienes, se le deberá dar el tratamiento tributario establecido para el régimen general de importación, como si fuera una mercadería que proviene de extrazona. Para poder introducir esos bienes, la autoridad de aplicación confeccionará un listado de esos bienes susceptibles de ser importados y establecerá los mecanismos de autorización para su importación y el control que se deberá ejercer sobre los mismos.

Dentro de las zonas francas la mercadería puede ser objeto de todas las operaciones necesarias para asegurar su conservación y de todas las manipulaciones ordinarias destinadas a mejorar la calidad de su presentación, o su calidad comercial o su acondicionamiento para poder ser transportadas. Sobre las mismas se pueden clasificar, reembalar, dividirlas, reunir las en bultos y también pueden ser objeto de ciertas actividades de producción como transformación, elaboración, combinación, mezcla o cualquier otro perfeccionamiento, pero esas actividades de producción deberán ser con destino exclusivo a terceros países.

No obstante lo anterior, estará prohibido dentro de las zonas francas habitar en forma permanente o transitoriamente. También queda prohibido dentro de ella el consumo de mercaderías en aquellos casos distintos a las actividades propias del funcionamiento de la misma.

El Tratamiento a darse a las Mercaderías

Si partimos del artículo 23º de la Ley 24.331, observamos que, en cuanto al tratamiento fiscal y 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, con las salvedades expuestas en la misma ley y en el art. 590º del Código Aduanero. De ese modo las

mercaderías que ingresen a la zona franca estarán totalmente exentas de los tributos que gravaren su importación para consumo, salvo las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados. Las mercaderías que salgan de la zona franca hacia terceros países estarán exentas del pago de los tributos que gravan su importación para consumo. Asimismo las mercaderías que se introduzcan a la zona franca desde el territorio aduanero serán consideradas como una exportación suspensiva y las mercaderías que se extraigan con destino al territorio aduanero serán consideradas como una importación. Por otra parte, se exime del pago de los impuestos nacionales que gravan los servicios básicos que se prestan dentro de la zona y estos son aquellos que tengan por objeto la prestación o provisión de servicios de telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacales y de desagüe.

María Luisa Vives (2000), 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 Aduanero, el hecho de la introducción o 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”.

Por último el art. 33º de la Ley 24.331 indica que podrán introducirse a la zona franca toda clase de mercaderías y servicios estén o no incluidos en listas de importación permitidas, tanto creadas como a crearse, 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.

Tampoco se establecerán en la zona franca restricciones especiales a las operaciones en divisas, títulos, valores, dinero y metales preciosos, rigiendo a su respecto, la legislación financiera y cambiaria con vigencia en el territorio aduanero general.

Reglamento de las Zonas Francas

Luego de la experiencia recogida desde su creación por Ley 24.331 y del tiempo que transcurrió desde su dictado y de una nueva estructura organizativa de la AFIP, se aprobó un único reglamento aduanero que estableció la habilitación, el funcionamiento y el control de todas las zonas francas, la misma es la Resolución General 270/1998. Esta es de aplicación al solo efecto del control aduanero, en todas las zonas francas, creadas o por crearse en la Nación Argentina, en las condiciones establecidas en las leyes: 22.415 (Código Aduanero), 24.331 (de Zonas Francas), 5.142 (La Plata) y 8.092 (Concepción).

Esta norma establece en su Anexo II que el ámbito físico o territorial de cada zona franca quedará delimitado en la norma de su creación. También establece que las disposiciones del Código Aduanero serán aplicables en la zona franca en forma supletoria para los casos no contemplados en la Ley 24.331.

Respecto al control aduanero especifica que cada zona franca estará circunvalada por una franja contigua al perímetro de la misma y cuya extensión será determinada para cada caso por el Director General de Aduanas, donde se ejercerán los controles previstos para una zona primaria aduanera. En tal sentido, en toda operación o destinación desde o hacia la zona franca se considerará que se ha atravesado dicha Zona Primaria Aduanera con todo lo que ello conlleva.

Las zonas francas podrán contar con depósitos públicos del Concesionario, el cual tiene por objeto brindar a los usuarios servicios de depósitos y de almacenamiento de mercaderías, depósitos privados de los Usuarios y empresas industriales o establecimientos industriales que gozan de los beneficios de la zona franca.

Posteriormente la norma establece el ámbito personal, estableciendo que la Autoridad de Aplicación es el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. (Ex-MEOySP).

El mecanismo consiste en que cada provincia le propone al Poder Ejecutivo la posibilidad de crear una zona franca dentro de su jurisdicción, para ello se debe crear una comisión provisoria

que será la encargada de evaluar los proyectos que le presenten los interesados en realizar la explotación de la zona franca que en definitiva serán los llamados concesionarios. Esta comisión también será la encargada de definir los criterios de selección y el ordenamiento de las propuestas como asimismo la elaboración del reglamento de funcionamiento y operación de la misma, el cual será elevado para su aprobación a la autoridad de aplicación.

Dicho reglamento deberá contener: el plazo, la modalidad y las condiciones de la concesión de la explotación como también las causales de revocación, las sanciones por incumplimiento y toda condición contractual para la admisión de los usuarios. Además deberá realizar el llamado a licitación pública nacional e internacional para la concesión y su posterior adjudicación la cual deberá ser elevada a la autoridad de aplicación para su aprobación.

En cada provincia se debe constituir un organismo que puede ser público o mixto en el cual pueden participar los municipios, la provincia y cualquier entidad privada que cumplan actividades relacionadas con la producción o comercialización que estén orientadas al comercio internacional. Este organismo cumplirá las funciones de un Comité de Vigilancia, el cual en principio tendrá las funciones otorgadas por el art. 16 de la Ley de zonas francas como el estudio del impacto ambiental, actuar como consultor de la autoridad de aplicación, ser un promotor de la investigación y la innovación tecnológica y fiscalizar al concesionario en el cumplimiento de sus obligaciones, entre ellas la de cobrarle un canon.

Por su parte el concesionario estará a cargo de la explotación de la zona y de toda construcción que sirva de estructura para su funcionamiento. Deberá llevar adelante la provisión de los servicios necesarios y será el encargado del alquiler de los predios destinados a las distintas actividades cuidando que nunca se convierta en un monopolio. Deberá también abonar los costos que demande el servicio aduanero que se realice en la zona de acuerdo a las pautas que se acuerden entre el Comité de Vigilancia y las autoridades aduaneras locales. El Concesionario será responsable en forma solidaria con los usuarios respecto al incumplimiento de la legislación vigente en la zona.

Por último están los usuarios y que según el art. 21 de la Ley 24.331 son definidos como: deberán ser personas físicas o jurídicas, nacionales como extranjeras, que adquieran el derecho a desarrollar actividades dentro de la zona franca mediante el pago de un precio convenido, establecido en el art. 22 y que la contabilidad de los mismos, deberá llevarse por separado de aquella que se lleve por sus negocios que se realicen fuera de la zona.

Tres ejemplos de Zonas Francas Argentinas

1. La Zona Franca de la Plata

Esta zona franca ubicada a 60 km de la Ciudad de Buenos Aires, sobre el Río de la Plata, muy cerca del conglomerado urbano que concentra la mayor cantidad de habitantes del país, cerca del 70% del total, y principalmente de la mayor trama industrial de la provincia de Buenos Aires, se encuentra en funcionamiento desde el año 1977, es la más importante de todas las que hay en operación en la República Argentina.

Entre sus fortalezas o ventajas cuenta con un puerto propio con trescientos metros de muelle el cual está equipado para el movimiento de cargas generales, está a una hora del aeropuerto internacional de Ezeiza y cuenta con un fácil acceso carretero y ferroviario desde todo el país.

Posee las más modernas telecomunicaciones y está abastecida por todos los servicios necesarios para su funcionamiento: luz, gas, agua corriente, sucursales bancarias, compañía de seguros, restaurante, seguridad permanente, etc.

Hay dentro de ella empresas que prestan servicios de logística sobre la mercadería que se almacena como ser: consolidación y desconsolidación, verificación de vehículos, registro de stock, de estiba, distribución y servicios especializados sobre ciertos alimentos.

Esta zona, de propósitos generales, posee en la actualidad 108 usuarios directos en operación y cuenta además con cerca de 6300 usuarios indirectos con contrato vigente, en sus depósitos se almacenan más de 500 millones de dólares.

La actividad principal es la comercial, en el año 2008 se realizaron más de 10.000 operaciones de importación por un importe cercano a los 500 millones de dólares y cerca de 20.000 operaciones de exportación con cerca de 800 millones de la misma moneda concentrando el 85% del total de las operaciones que se realizan en todas las zonas francas de la Argentina.

La capacidad de almacenaje supera los 23.000 metros cuadrados y posee más de 133.000 metros cuadrados de playas asfaltadas.

Operan dentro de ella la más variada cantidad de empresas, extranjeras y nacionales, desde marroquinería de alta calidad, las automotrices japonesas y alemanas, de relojes suizos, químicos y agroquímicos, textiles, calzados deportivos, bebidas, jarabes, constructoras, maquinarias y de telecomunicaciones.

El tratamiento tributario a darse a la mercadería es el siguiente: si se ingresa mercadería para ser radicada definitivamente dentro de la zona como ser para la construcción de depósitos y oficinas, no están alcanzados por carga tributaria alguna de acuerdo al art. 24 de la Ley 24.331.

Respecto a la mercadería que ingresa a la zona, desde un tercer país, con la finalidad de ser almacenada para luego darle un destino, que puede ser hacia el Territorio Aduanero General o hacia otro territorio Aduanero, la misma puede permanecer por el término de cinco años y no estará gravada por tributos a la importación: derechos de aduana, IVA ni impuestos internos.

Respecto a la mercadería que ingresa a la zona desde el Territorio Aduanero General para exportar sus productos hacia terceros territorios, no tributa IVA al ingresar, y al momento de exportarse a consumo desde la zona a terceros países, se le liquidarán los incentivos a la exportación que correspondan.

Una vez almacenada la mercadería en la zona, procedente de terceros países y que se destine para consumo al Territorio Aduanero General, se les debe aplicar el tratamiento tributario general para las importaciones, como a cualquier mercadería proveniente de terceros países.

Por último, si la mercadería almacenada en la zona es originaria del Territorio Aduanero General y se destina definitivamente a un tercer país, se le deben liquidar los estímulos a la exportación, como si fuera una exportación del mismo Territorio de origen; pero si fuera originaria de un tercer territorio aduanero y se exporta nuevamente hacia terceros países, no tributa ningún impuesto.

Por todas estas características sumadas a una tramitación simple de toda la operatoria hacen que esta zona sea la más importante de nuestro país.

2. La Zona Franca de Mendoza

Esta zona franca ubicada al costado sur del Río Mendoza, sobre la ruta internacional a Chile, en el Departamento de Lujan de Cuyo de Mendoza, es un ejemplo representativo de un ámbito creado con objetivos mucho más ambiciosos que los que indicaba la realidad en ese momento.

Se toma como ejemplo para conocer, el no siempre fácil, recorrido cronológico que se debió realizar, desde que fue aprobada la ley madre hasta su puesta en funcionamiento.

A partir de la promulgación de la Ley 24.331, se tuvieron que cumplir los siguientes requisitos legales:

1.- El 28 de octubre de 1994, se celebra el convenio de adhesión entre los representantes de los Poderes Ejecutivos: el Presidente de la Nación y el Gobernador Provincial por el cual Mendoza adhiere a las previsiones contenidas en la Ley 24.331 en todos sus términos y se conviene que entrará en vigencia desde que la Honorable Legislatura Provincial lo ratifique.

2.- El 29 de diciembre de 1994, las dos Cámaras Legislativas provinciales de Mendoza, sancionan la Ley N° 6.248 aprobando el convenio de adhesión a la Ley 24.331 suscrito anteriormente de creación en el territorio una zona franca.

3.- Por la Resolución N° 767/96, el entonces Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Operación de la Zona Franca de Mendoza, que fuera elevado por la Provincia para su consideración mediante el Expte. N° 031-000447/95, por el cual se le otorga al Concesionario un plazo de explotación de 25 años con la posibilidad de ser prorrogado.

Por dicha resolución la autoridad máxima o sea el Comité de Vigilancia, queda facultado con todos los atributos legales de derecho público, para hacer cumplir todas las leyes y demás normativa aplicable a la zona franca y dentro del ámbito de ella según el Capítulo I.

El Concesionario debe aplicar en la explotación el principio de no discriminación en su vinculación con los usuarios evitando el monopolio por parte de uno sólo no pudiendo limitar el derecho de los mismos al ingreso de mercaderías con la sola excepción del art. 33° de la Ley 24.331: 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.

Asimismo en el Capítulo III, se establece un sistema de sanciones por parte del Comité de Vigilancia hacia el Concesionario y dependerá de la gravedad del incumplimiento por parte de este: desde un apercibimiento, multas y hasta la revocación del contrato de concesión. La revocación, basada en autoridad de cosa juzgada, implica automáticamente la pérdida de los derechos sobre la tenencia de área o unidad de negocios concesionada y siempre se deberá respetar los procedimientos dispuestos en la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Mendoza.

Por último en el Capítulo IV se consideran usuarios directos a toda persona que contrate con el Concesionario la forma y condiciones de uso de los espacios para el desarrollo de sus actividades y se considera usuarios indirectos al que contrate con el usuario directo a fin de que se le ceda un espacio para realizar sus actividades.

4.- El Administrador Federal de Ingresos Públicos dicta la Resolución General N° 587/99 (AFIP) por la cual se delimita la Zona Primaria Aduanera correspondiente a la zona franca de Mendoza con una superficie de 16.195 metros cuadrados que son los que rodean totalmente al predio comprendido por ella y habilitando su funcionamiento de acuerdo a su art. 2°; indicando además al concesionario que deberá proveer al Servicio Aduanero de todos los elementos para el desarrollo de sus tareas. Por su art. 4°, le ordena a la Aduana de Mendoza que en un todo de acuerdo a la Res. Gral. N° 270/98 que deberá dictar el acto administrativo que establezca las condiciones de su funcionamiento dentro de dicho marco normativo y del Reglamento aprobado por la Autoridad de Aplicación.

5.- El Comité de Vigilancia dicta su Resolución N° 001 de acuerdo a las facultades otorgadas por la Ley 24.331 y por el Reglamento de Funcionamiento y Operación aprobado por el Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos por la cual en su art. 1° decide instituir con carácter de norma de alcance general, el Reglamento Interno de la Zona Franca de Mendoza y que se aprueba como anexo I de la misma.

El tratamiento a darse a las mercaderías que ingresan y egresan de ella es idéntico al de la Zona Franca de La Plata, al cual nos remitimos.

Hoy esta zona franca posee un modesto movimiento dedicándose especialmente a abastecer de insumos importados: botellas, corchos y tapones, etiquetas, a la industria del vino de todo el país¹.

¹ Ver Anexo II

3. La Zona Franca de General Pico

Esta zona franca ubicada en la Provincia de La Pampa se puede tomar como un caso aparte y único debido a la legislación, de necesidad y urgencia, por la cual se colocó a la misma en un sitio de privilegio respecto de las demás zonas francas argentinas.

Esta legislación lleva, en forma parcial, los cambios necesarios que se deberían tomar para las demás zonas instaladas en nuestro territorio.

El 06 de noviembre de 1998 se firma un contrato entre el Gobierno de la Provincia de la Pampa y la empresa Servicios y Tecnología Aeroportuarias S.A.(Aeropuertos Argentina 2000) por la cual se lo establece como Concesionario de la Zona Franca de General Pico por un plazo de 30 años.

El 02 de marzo de 1999, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos por medio de la Resolución N° 269/99, aprueba la adjudicación de la explotación de la zona franca a la empresa antes mencionada.

El 25 de marzo del mismo año, el Poder Ejecutivo de la Nación dicta el Decreto N° 285/99, ratificado por Ley N° 25.237, el cual indica las actividades que se podrán desarrollar en la misma: de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales. Además autoriza a destinar desde la Zona Franca al Territorio Aduanero General **la totalidad de la producción anual** de un mismo producto que haya sido elaborado por los usuarios de la misma y similar tratamiento recibirán los casos de producción conjunta o la existencia de subproductos, derivados o desperdicios con valor.

Por la misma norma se exime del pago de la tasa de estadística a las operaciones de introducción y de salida de mercadería que se realicen en la zona.

Por el art. 3° la extracción de mercaderías desde la Zona Franca La Pampa a terceros países tendrán los mismos estímulos a la exportación que las similares exportaciones desde el Territorio Aduanero General.

Las mercaderías sometidas a actividades industriales, de embalaje, fraccionamiento, reparación y las que ingresan a la zona para su perfeccionamiento industrial, pueden ser objeto de exportación a terceros países o al Territorio Aduanero General.

Respecto a la legislación laboral a ser aplicada en la zona franca es la misma que en el territorio aduanero general pero se hace una salvedad: las empresas que se radiquen en ella, están exentas de pago de las cargas patronales, pago de ART y de Obra Social ya que de ello se hace cargo la Provincia de La Pampa. Por último, respecto a las tasas municipales y a los impuestos provinciales, las empresas radicadas en la zona están exentas de dicho pago en su totalidad.

Los usuarios de la zona podrán solicitar ante la Aduana de La Pampa la emisión de *warrants* y certificados de depósitos sobre las mercaderías, materia prima y productos nacionales o extranjeros, depositados en ella.

Los usuarios que en la actualidad operan en la zona franca de General Pico gracias a este plus de ventajas sobre las demás zonas francas nacionales son variados, así encontramos empresas dedicadas a informática, de agroquímicos, textiles, repuestos, alimentos, maquinarias, *packaging*, automotores y una serie de ellas dedicadas a los servicios de empaque, transporte y logística y del petróleo. Lo inexplicable es porqué hasta la fecha no se ha hecho extensivo estos beneficios a las demás zona francas del país, con todos los beneficios que esto traería aparejado².

² Ver Anexo III

Las Zonas Francas en el Siglo XXI

Jaime Granados (2003) dice que “las zonas francas evolucionarán para pasar a ser algo un poco distinto de lo que son hoy, por lo menos en lo que atañe a la producción de mercaderías. Algunos componentes de estos regímenes se irán quedando en el camino, ya sea porque representan una distorsión real o potencial al comercio internacional o a los flujos de inversión; ya sea porque son incompatibles con acuerdos comerciales que constituyan zonas de libre comercio o uniones aduaneras; o ya sea porque simple y sencillamente no sean necesarios en este nuevo contexto en vista que la necesidad de los mismos suplirá a través de otros mecanismos”.

Para la Organización Mundial del Comercio (OMC) en su Anexo I del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay, se establecieron con claridad una lista no taxativa de las subvenciones a las exportaciones consideradas prohibidas entre las que encontramos: la exención, remisión o aplazamiento total o parcial, relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos o cotizaciones de seguridad social que deban pagar las empresas. Por impuestos directos se entiende impuestos sobre la renta, sobre el salario, sobre los intereses, sobre los cánones, regalías y cualquier otra forma de ingresos y los impuestos territoriales.

Como se observa estos instrumentos son los utilizados por los gobiernos con la finalidad de atraer inversiones y el asentamiento de empresas en las zonas francas.

De todos modos, estos compromisos asumidos por los países, con la finalidad de ir disminuyendo paulatinamente una serie de subsidios a la exportación, a los efectos de una mayor competencia entre los Estados, que no sea desleal, no se dan de patadas con la mayoría de los incentivos propios que reciben los usuarios de las zonas francas argentinas.

Otro de los factores que atentan contra este régimen, es la aparición de nuevos bloques económicos o uniones de países con la consiguiente reducción de impuestos aduaneros en el intercambio comercial entre ellos, haciendo de este modo menos atractivo el uso de las zonas francas como ámbitos extraterritoriales con una sensible rebaja tributaria.

A excepción de la zona franca de General Pico, hay un impedimento de la actual normativa, para que lo producido dentro de una zona franca pueda ser introducido en su totalidad en el territorio aduanero general. En la dinámica del comercio internacional no es extraño que una operación se caiga por distintos motivos; si esa mercadería pudiera ser importada al territorio en su totalidad mediante el pago de los tributos correspondientes, sería un incentivo para que se radiquen dentro de estas zonas empresas manufactureras. Hasta la fecha el motivo esgrimido por algunos grupos industriales es la competencia desleal. El ejemplo de General Pico desmiente esta aseveración, debiendo por lo tanto hacerse extensivo, a mi entender, este régimen a todas las zonas francas en operación.

Hace unos días el gobierno presentó a la sociedad un programa que se llama Medicina Argentina. Este plan acordado con centros médicos privados, la Secretaría de Turismo y la Cancillería busca atraer desde el exterior a pacientes que vendrían a la Argentina a realizarse distintos tratamientos médicos. En este programa se indica que están en juego cerca de 60 millones de dólares.

En el transcurso del presente trabajo se tuvo la oportunidad de entrevistar a dos personas con la finalidad de que expresen sus opiniones sobre la posible instalación de estos centros médicos dentro de las zonas francas con la posibilidad de desarrollar sus actividades con un plus de incentivos sobre los que tendrían en el territorio aduanero general. De ese modo el entrevistado número uno se trata de un funcionario de alto rango en la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones ProsperAr, la cual es parte del programa lanzado. Su respuesta fue la siguiente: “En relación a su consulta, le informamos que en los términos de la Ley 24.331 sería factible la instalación de un centro médico en una de las denominadas zonas francas. No obstante cree que no serían un entorno propicio en términos comerciales”.

El entrevistado número dos se trata de un destacado especialista y doctrinario sobre las zonas francas con gran cantidad de conferencias brindadas y trabajos realizados y ante la misma

consulta nos respondió: “Aunque la idea me atrae porque serviría al objetivo de darle una utilidad a las zonas francas, sospecho que hay formas más efectivas y lógicas de lograr el efecto buscado”.

En definitiva la visión clásica que se tiene de una zona franca como un enclave territorial, con políticas rígidas, con la única función de recibir productos manufacturados para luego distribuirlos por el territorio aduanero, nos estaría dando un régimen agotado, obsoleto y sin sentido.

Se puede afirmar que si las zonas francas no se ajustan a los cambios que exige hoy el mercado tiende a desaparecer como tales. Por ello es necesario que en nuestro país se tomen medidas urgentes tendientes a revertir el régimen como ha ocurrido con el gran desarrollo que han tenido las zonas francas en Europa que a pesar que existe una sola moneda, no hay prácticamente restricciones al movimiento de capitales y los aranceles aduaneros entre los estados son para la mayoría de las mercaderías que se intercambian, del cero por ciento, se han convertido en verdaderas fórmulas exitosas para el comercio internacional.

Hoy las zonas francas tienen que convertirse en verdaderas plataformas inteligentes, dentro de ellas se deben instalar centros educativos de moderna tecnología y como en Irlanda, en la zona del aeropuerto de Shannon, donde se han instalado universidades con la finalidad de formar los llamados clusters o conjuntos productivos de exportación. Estos son concentraciones geográficas de compañías privadas e instituciones públicas las cuales están conectadas por una especialidad o sea, integradas verticalmente desarrollando todas ellas actividades complementarias.

Existen demasiadas trabas operativas por lo que han dejado de captar inversiones desaprovechando de esta manera un verdadero potencial de crecimiento. Con leves retoques a la Ley 24.331, por medio de una revisión legislativa, se podría lograr un impacto positivo de forma inmediata que harían competitivas a estos ámbitos francos como centros logísticos y de agregado de valor, de este modo observaríamos como este instrumento no cae en desuso.

Esta herramienta debe adaptarse, reformarse y modernizarse. No debe ser tomada como una solución a los problemas de desequilibrio de una región o como un modo mágico para paliar el desempleo, sino que se debe pensar en habilitar estos ámbitos para otros fines más contemporáneos: turismo, medicina, publicidad, diseño, informática, recursos humanos.

Las zonas francas en Argentina se tienen que convertir en abastecedores de la región, donde están asentadas, de todas las manufacturas, productos e insumos que necesitan las industrias de la región. Estos polos de inversión extranjera no pueden estar escindidos de la región donde están emplazados. No se pueden desperdiciar, deben ser ejemplos de transferencia tecnológica y educativa, en definitiva deben ser parte de la estrategia exportadora del Estado en este siglo XXI.

Conclusiones

Guillermo Ondats (2009) en el mes de septiembre presentó un trabajo en las Segundas Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios en donde nos ilustra en forma excelente que: “en lo referente a los objetivos de la Ley (24.331) de sus artículos 4º y 5º (impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora y en que deberían constituirse en polos de desarrollo de las regiones donde se establezcan), no se han alcanzado. Sin embargo, unas ínfimas modificaciones permitirían superar sus aspectos restrictivos más absurdos, volviendo productivas a las inversiones y gastos que las zonas implican y favoreciendo una muy necesaria y justa federalización del comercio exterior”.

Esta herramienta de crecimiento que son las zonas francas, por medio de la Ley 24.331, vigente, debe ser tomada como un mecanismo importante que esté al servicio del comercio, de la actividad industrial exportadora y de la política económica del Estado.

En muchos países está comprobado que las zonas francas generan empleo e inversión, y son una fuente de ingresos de divisas frescas. Ahora bien, si hemos visto que en distintos países, desarrollados o en vías de serlo, son un modelo exitoso de desarrollo, ¿por qué en Argentina no lo son en la medida de esos países?

Tomemos como ejemplo en América del Sur la zona franca de Manaus en el noreste del Brasil. En el año 2008 operaban en ella más de quinientas multinacionales las cuales generaban 125.000 empleos.

En Asia el ejemplo es Vietnam, ya en el año 2007 en sus 154 zonas, se generaban cerca de un millón de empleos directos e indirectos.

En Estados Unidos en el año 2004 operaban 260 Zonas de Propósito General y 538 subzonas las cuales generaron 320.000 empleos directos.

En Centroamérica el país donde más se han desarrollado las zonas francas es República Dominicana, en el año 2007 operaban en sus 56 áreas 555 empresas donde trabajaban cerca de 150.000 empleados.

El Emirato de Dubai, en Oriente Medio, se erige como un centro internacional de negocios, comercio y centro internacional de ferias y exposiciones. En su territorio se pueden instalar zonas francas de acuerdo al proyecto de inversión que se necesite. Así se han creado zonas francas especializadas en un sector de la economía en concreto. Las hay dedicadas a la tecnología de la información, a la biotecnología e investigación universitaria e ingeniería, a la industria textil, a la industria automotriz. En una de sus zonas más desarrolladas se han instalado 2.200 empresas de todo el mundo.

Estos pocos ejemplos nos dan una visión de lo que puede significar el régimen de zonas francas como una pieza más que aporte al desarrollo de un Estado.

En el año 1998 cuando la Dra. Susy Bello Knoll escribió su libro analizando la Ley 24.331 de zonas francas nos indicaba que “solo han tenido éxito las que mantuvieron los beneficios otorgados, aprovechando las ventajas comparativas y reduciendo al mínimo los poderes discrecionales que podían alterar la seguridad jurídica” y “ si se procura el desarrollo de las actividades de complementación industrial o industriales propiamente dichas, indefectiblemente se deberá permitir, en una primera etapa, que parte de la producción comprometida pueda ser ingresada al territorio aduanero sin la incidencia impositiva tradicional, como si se tratara de un país extrazona”.

Jaime Granados (2004) nos refiere que “sin embargo, debe reconocerse que son muchas las variables que intervienen en el éxito de una zona franca específica, muchas de ellas de naturaleza macroeconómica y geográfica. Entre esas múltiples variables se pueden citar su localización geográfica (no solo en la geografía nacional sino internacional), disponibilidad de mano de obra adecuada (tanto especializada como no especializada), infraestructura apropiada, la calidad y cantidad de los incentivos disponibles al inversionista, un marco regulatorio amigable, buenos servicios de administración de la zona franca, la disponibilidad de otros servicios de valor agregado, estabilidad y seguridad del país, la capacidad de las empresas establecidas en la Zona franca de responder adecuadamente a las necesidades del mercado, etc.”

De lo dicho surge lo esencial de su emplazamiento geográfico. En la República Argentina el emplazamiento, salvo alguna excepción, no siempre fue el más beneficioso para su desarrollo, sino más bien da la impresión que se buscó satisfacer a la autoridad local del momento o a la presión de algún grupo económico dominante.

El beneficio será mayor cuando la ubicación de las zonas esté cerca de los puertos, de los aeropuertos de gran movimiento, en los lugares de fácil acceso carretero y vehicular y principalmente con un gran centro urbano en sus cercanías que le garantice tanto el consumo de sus productos como el abastecimiento de todo lo necesario para su funcionamiento.

A estos básicos factores, se les debe agregar otros como, centros de altos estudios en logística, tecnicaturas del comercio internacional, ingenierías especializadas, una fácil tramitación aduanera, además de las exenciones en los niveles tributarios y fiscales. A todo ello

se le deben sumar, un fácil acceso a todo tipo de información que conecten a la zona franca con el mundo en forma rápida y ágil, enmarcado todo ello en una agresiva política de exportaciones por parte del Estado.

La reglamentación del MERCOSUR (Decisión N° 8/94), vino a colocar a las empresas instaladas en las zonas francas en un pie de igualdad con las instaladas fuera de ella. Por ella, las mercaderías que se elaboren totalmente dentro de una zona franca, son consideradas como originarias de extrazona, son tratadas como una importación al ingresarlas al Territorio Aduanero General, con todo lo que ello implica tributariamente. Si la mercadería es originaria del Territorio Aduanero General y es ingresada a una zona franca, es considerada como una exportación suspensiva, de modo que a pesar de ser un territorio con una ficción de extraterritorialidad, si se pretende cobrar los incentivos a la exportación por ellas, la misma deberá ser exportada a un tercer territorio aduanero, con las excepciones de Manaos y Tierra del Fuego. Entonces ¿qué beneficio significa fabricar dentro de una zona franca respecto a fabricar el mismo producto fuera de ella?

Si uno de los principales objetivos por las cuales se crearon las zonas francas fue crear verdaderos polos de desarrollo, no se ha logrado en la medida que se esperaba, la mayoría de las operaciones que se realizan en la actualidad son importaciones de maquinarias, materias primas y manufacturas, todas ellas para ser consumidas y aquellos productos que por su naturaleza necesitan algún proceso, el mismo se les realiza con la finalidad de que esos productos se adapten a las normas exigidas por nuestro mercado interno como el caso de que tienen que etiquetarse o su fraccionamiento o reenvasado, para luego ser consumido. En definitiva esta herramienta se convierte en un gran depósito fiscal, el cual permite un mayor plazo de almacenamiento, esquivando de ese modo la normativa sobre depósitos fiscales que rige en el Territorio Aduanero General.

El comercio internacional argentino, debido a las condiciones actuales de la economía global, con un dólar con valor alto, el cual es sostenido estatalmente, y que además posee una abundante producción de alimentos, con record históricos, tiene todas las posibilidades de convertirse en un gran exportador mundial.

Las importaciones de productos suntuarios y superfluos, se ven cada vez más restringidas, a ello se suma una paulatina sustitución de ingresos de mercaderías que en la actualidad son fabricadas en nuestro país.

Las zonas francas, en estas condiciones, pueden aportar mucho al despegue de algunas regiones argentinas y ser un complemento para los demás sectores de la economía, especialmente como coadyuvante de la actividad industrial como una gran generadora de mano de obra especializada y calificada.

El Estado Argentino, no se puede dar el lujo de desperdiciar esta importante herramienta del comercio internacional al planificar su política de desarrollo.

Como hombres de derecho, tenemos que aportar todos nuestros conocimientos y experiencia, para que la expectativa puesta en su momento en las zonas francas hace quince años con la promulgación de la Ley 24.331, no quede en la nada y si, que se conviertan en definitiva en el motor de desarrollo para nuestras olvidadas regiones.

Anexo I

1. Glosario de Términos Aduaneros

Aforo: Es cuando el Servicio Aduanero procede a la evaluación de una mercadería con la finalidad de imponerle el pago de los derechos de aduana.

Admisión Temporal: Es un régimen aduanero por el cual una mercadería ingresa al territorio con una finalidad y con un plazo determinado y con la obligación de ser reexportada para consumo, en el mismo estado en que ingresó o como el resultado de un proceso de transformación, combinación, mezcla, reparación o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio. La mercadería que ingresa bajo este régimen no abona tributos, con excepción de las tasas retributivas por servicios.

Arancel: Es un impuesto o derecho que el servicio aduanero cobra a una mercadería que va a ser importada o exportada.

Certificado de Origen: Es un formulario confeccionado por una entidad privada o pública, autorizada previamente, por el cual se certifica que una mercadería es originaria de un país o región.

Contrabando: Es un delito aduanero que se comete mediante cualquier acto u omisión destinado a impedir o dificultar por medio de la utilización de un ardid o un engaño que apunte a impedir el control que debía ejercer el Servicio Aduanero sobre las importaciones o las exportaciones. De acuerdo al monto de la mercadería puede ser considerado menor, en la actualidad este monto debe ser inferior a los cien mil pesos.

Declaración ante la Aduana: Es la manifestación ante el Servicio Aduanero del tipo de mercadería, su valor, su posición arancelaria, etc., que se va a exportar o importar, y que puede ser hecha en forma escrita, verbal, virtual o mediante la presentación de la misma cuando se trate de regímenes especiales.

Declaración Inexacta: Es una infracción aduanera que se comete cuando la declaración que compromete el interesado no coincide con lo que resulta de la comprobación que realiza el servicio aduanero y que si hubiera pasado inadvertida, hubiera producido o hubiera podido producir un perjuicio fiscal, una trasgresión a una prohibición o el ingreso o egreso desde o hacia el exterior de un importe pagado o por pagar distinto del que verdaderamente corresponde.

Depósito Fiscal: Son lugares que el Servicio Aduanero habilita previamente, para lo cual los titulares de los mismos deben cumplir ciertos requisitos, para la realización de operaciones aduaneras sobre las mercaderías que ingresan y egresan de ellos, siempre bajo la supervisión y el control del personal de la Aduana.

Derechos de Aduana: Es un monto que se debe abonar ante el servicio aduanero y que puede ser tanto para una importación como para una exportación. Los mismos pueden ser un porcentaje sobre el valor de la mercadería (*ad-valorem*) o un valor fijo sobre una unidad de medida (específicos).

Documentación Complementaria: Es la documentación que necesita un importador para poder ingresar su mercadería al territorio aduanero y que es exigida por el servicio aduanero: la factura comercial, emitida por el exportador, con los requisitos que exige la normativa; el documento de transporte, que según la vía de ingreso será: el conocimiento terrestre, la guía aérea o el *Bill of Lading* marítimo; a veces se exige un certificado de origen, también se exigirán certificaciones de intervención previa de organismos extra-aduaneros cuando la mercadería sea de origen vegetal, animal, cuando vaya a estar en contacto con alimentos, cuando pueda configurar un peligro para la salud humana o para el ambiente.

Dumping: Este término es usado cuando una mercadería ingresa al territorio con un precio más bajo que el costo de su producción o cuando es inferior al precio de la misma en la plaza del país de origen.

Enclave: es el ámbito que está sometido a la soberanía de otro Estado y que por un convenio con él, se aplica dentro del mismo la legislación aduanera nacional.

Equipaje: El Código Aduanero lo define como todos los efectos nuevos o usados que un viajero, en circunstancias de su viaje, puede utilizar para consumo, su uso personal o para obsequiarlos, pero que por su calidad, cantidad, variedad y valor, no hagan presumir que se importan o exportan para una finalidad comercial o industrial.

Exclave: Es el ámbito sometido a la soberanía de la Nación Argentina que por un convenio internacional, se permite dentro de él que se aplique la legislación aduanera de ese otro Estado.

Exportación: Es la extracción de una mercadería de un territorio aduanero. La misma puede ser realizada por una persona física o ideal que a su nombre se exporta o también que la lleve consigo o que un tercero la lleve cuando él la hubiere expedido.

Franquicia: Es una exención que se concede a una persona mediante la cual no abona derechos por la importación de una mercadería, por un monto determinado de acuerdo a la vía de ingreso y a la edad del viajero y siempre que no presuma una finalidad comercial o industrial.

Muestra: Son todos los objetos representativos de una determinada mercadería, cuyo destino sea exclusivamente para exhibirlas, o para una demostración con el fin de concretar futuras operaciones comerciales y cuya cantidad sea la usual para tales fines.

Origen: Lugar donde la mercadería es importada o exportada nació, se crió, se recolectó, se cosechó, se capturó, se transformó, se manufacturó o se fabricó.

Posición Arancelaria: Es un código lógico alfanumérico que figura en el Nomenclador Común del MERCOSUR, compuesto por dígitos que para ser completa debe tener un par de dígitos correspondientes a cada Capítulo, dos dígitos correspondientes a una Partida, dos más correspondientes a una Subpartida correspondientes al Sistema Armonizado de la OMC, dos más que corresponden la Subpartida a nivel regional del MERCOSUR, cuatro más para el Sistema Informático María Nacional y por último una letra o dígito control que es de exclusivo dominio aduanero. Este posicionamiento u ordenamiento lógico matemático sirve para aplicar el nivel arancelario a cada mercadería que ingrese o egrese del territorio aduanero.

Procedencia: Es el lugar desde donde se expidió la mercadería con destino final al territorio aduanero de importación.

Reintegro: Al exportar una mercadería para consumo y a título oneroso, se le restituyen al exportador, en la práctica, un porcentaje del valor de su mercadería por parte del Servicio Aduanero. Este porcentaje en teoría es la restitución parcial o total de los importes que pagó en concepto de tributos interiores por la mercadería que se esté exportando.

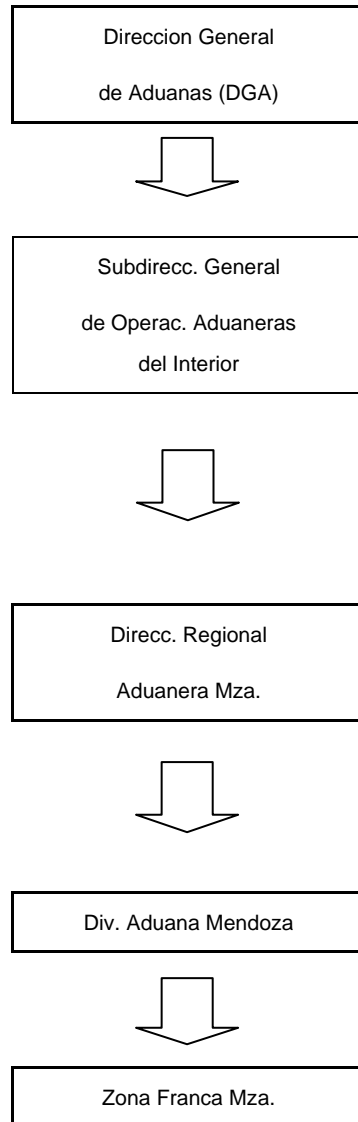
Tráfico Vecinal Fronterizo: Es un régimen especial de importación como de exportación que pueden realizar los residentes en ciudades fronterizas y que no tenga una finalidad comercial ni industrial.

Tránsito: Es una destinación aduanera de carácter suspensivo, la cual permite que una mercadería transite por el territorio aduanero, sin abonar tributos. Intervienen dos aduanas, una de ingreso o de origen y una de destino. Puede ser interior, cuando las aduanas son del mismo territorio, para darle una destinación aduanera o directa al exterior, para ser exportada.

Warrant: Quiere significar garantía. Es un certificado de depósito emitido por ejemplo por un usuario de una Zona Franca, que posee mercadería en depósito, y que contiene un detalle de la misma, este certificado se puede transmitir a otro con la propiedad de la mercadería con sus efectos.

Anexo II

1. Organigrama por niveles de la Zona Franca Mendoza



Anexo III**1. Composición de Zonas Francas-Ingresos-Egresos**

PERIODO 2002-2003

ZONA FRANCA	EGRESOS TOTALES		INGRESOS TOTALES	
	CANTIDAD OPERACIONES		CANTIDAD OPERACIONES	
	2002	2003	2002	2003
Bahía Blanca	62	7	87	122
Comod. Rivad.	39	36	32	25
Córdoba	1005	494	301	193
La Plata	8416	4984	2973	1977
Mendoza	662	566	195	120
Salta	15	6	10	8
Tucumán	131	247	13	186
San Luis	35	12	19	2

Fuente: DGA-DPTO. de Control de Desarr. y Operac. de Sist. Aduaneros

Bibliografía

- 1.- BASALDÚA, Ricardo Xavier, Introducción al Derecho Aduanero, Ed. Abeledo-Perrot, Bs.As., Argentina, 1992.-
- 2.- BELLO KNOLL, Susy, Zonas Francas, Análisis de la Ley 24.331, Ed. Desalma, Bs. As., Argentina, 1998.-
- 3.- Diccionario Enciclopédico Espasa Calpe, Ed. Espasa Calpe, 10ª ed., Madrid, España, 1994.-
- 4.- FERNANDEZ LALANNE, Pedro E., Código Aduanero comentado, Ed. Guía Práctica del Exportador e Importador SACI, Bs.As., Argentina, 1988.-
- 5.- GOTTIFREDI, Marcelo Antonio, Código Aduanero Comentado, Ed. Macchi, 3ª edición, Bs. As., Argentina, 2007.-
- 6.- GRANADOS, Jaime, Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales, INTAL-ITD-STA, documento de divulgación 20, Bs. As., Argentina, 2003.
- 7.- MADOERY, Oscar, Zonas Francas. Desarrollo Regional y Exportaciones, Ed. Ad-Hoc, Bs.As., Argentina, 1996.
- 8.- MOSCARIELLO, Agustín R., Régimen administrativo de las zonas francas y de la competencia para regular su funcionamiento, Ed. RAP, Bs. As., Argentina, 2008.-
- 9.- OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ed. Heliasta, 26ª edición, Bs. As., Argentina, 1999.
- 10.- PALAVECINO, Federico, Exportaciones e Impuesto al valor agregado, Ed. ERREPAR, Bs. As., Argentina, 1997.-
- 11.- ONDARTS, GUILLERMO, Zonas francas en Argentina, Segundas Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, UBA, FCE, Bs. As., Argentina, 2009.
- 12.- TOSSI, Jorge Luis, Código Aduanero anotado y comentado, Ed. Universidad, Bs. As., Argentina, 1997.
- 13.- VIVES, María Luisa, Las zonas francas, ed. Errepar S.A.,Bs. As., Argentina, 2000.-
- 14.- ZARINI, Helio Juan, Derecho Constitucional, Ed. Astrea, 2º ed., Bs. As., Argentina, 2002.

Dedicatoria

El presente trabajo está dedicado a mis hijos Lautaro e Itatí que por obra de Dios, serán también personas dedicadas al Derecho y a mi esposa Mercedes, por el esfuerzo que pone en comprenderme.

Agradecimientos

Un agradecimiento especial al Ing. Juan Ocampo, por su permanente apoyo, al SUPARA en la persona de su Secretario General Dr. Carlos Sueiro y la Dra. Norma Rodríguez y muy especialmente al compañero Oscar Albrieu ya que, sin su ayuda, yo no estaría escribiendo este trabajo.

Por último, un agradecimiento especial por su ayuda a Matías de la Dirección Regional Aduanera de La Plata, al Dr. Osvaldo Aquieri y a Pedro y Elvira por sus claros consejos. A todos ellos muchas gracias.