

# Estudio comparativo de las zonas francas en España y Argentina

---

Matías Amendolara

Cuadernos del Instituto AFIP



C6

2009

# Cuadernos 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)  
Alejandro Otero  
Susana C. Esper

Diseño  
Icónica

ISSN: 1851-9873. Hipólito Yrigoyen 370, (CP1086), Capital Federal, República Argentina. // Publicación trimestral 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. Impreso en los talleres gráficos de la AFIP, Humberto 1º 110, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diseño y armado: Icónica.



# Índice

---

Índice.....	3
Estudio comparativo de las zonas francas en España y Argentina.....	5
Introducción .....	7
Análisis histórico y evolutivo de las zonas francas .....	7
Origen y evolución de las zonas francas .....	7
Las zonas francas de la comunidad europea .....	8
Las zonas francas en España.....	11
Las zonas francas del MERCOSUR.....	12
Concepto y clasificaciones de las zonas francas.....	27
Concepto, definición y naturaleza jurídica de la zona franca .....	27
Clasificaciones de las zonas francas .....	36
Tratamiento normativo de las zonas francas .....	40
Tratamiento normativo en Argentina.....	40
Tratamiento normativo en España.....	62
Conclusiones.....	79
El régimen de zonas francas en el marco del proceso de integración.....	79
Notas bibliográficas .....	83
Acerca del Autor.....	85



# Estudio comparativo de las zonas francas en España y Argentina<sup>1</sup>

---

Matías Amendolara

## Resumen

El trabajo versa sobre el concepto de zona franca, en el marco de los procesos de integración implementados en la Unión Europea y el MERCOSUR. Se analiza el origen y la evolución de las zonas francas a nivel mundial, enfatizando los casos de España y el MERCOSUR. Asimismo, se revisan las normativas vigentes. Por último, se desarrollan las conclusiones respecto a las temáticas abordadas, a la luz de la revisión normativa y las experiencias recogidas desde la puesta en marcha de la primera zona franca de la Argentina.

*Palabras claves:* zonas francas; integración; MERCOSUR, Unión Europea.

---

<sup>1</sup> El director de la tesina ha sido el Prof. Dr. Tulio Rosembuj.



## Introducción

---

En el presente trabajo abordaremos la temática de las zonas francas en el marco de los procesos de integración implementados tanto en la Unión Europea como en el MERCOSUR, y su compatibilidad con dichos procesos.

En un primer capítulo se analizará el origen y la evolución histórica a nivel mundial del instituto de la zona franca. En particular veremos el desarrollo de este régimen en España y la Argentina, haciendo mención de casos y ejemplos de zonas francas en el mundo.

Luego se desarrollarán los distintos conceptos y definiciones que de este instituto han explicado distintos autores, analizando su naturaleza jurídica, y estudiaremos a continuación las distintas clasificaciones o tipos de zonas francas en Europa y el MERCOSUR.

El tercer capítulo de esta obra analiza pormenorizadamente las normativas en vigencia que reglamentan a las zonas francas de Argentina y España, sin dejar de mencionar la nueva normativa dictada en el Viejo Continente como Código Aduanero Modernizado, de reciente creación y próxima entrada en vigencia, y el Proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR, aún en etapa de elaboración.

Por último se desarrollan las conclusiones respecto a las temáticas abordadas, a la luz de las normativas analizadas y las experiencias recogidas desde la puesta en marcha de la primera zona franca de la Argentina.

## Análisis histórico y evolutivo de las zonas francas

---

### Origen y evolución de las zonas francas

Las zonas francas aparecen en la historia como instrumentos para fomentar el comercio y la navegación. Ya en época de los antiguos fenicios se establecieron factorías para depósito de mercancías, que funcionaban como enclaves que gozaban de beneficios para el pasaje de buques y mercaderías, fomentando el comercio. Durante el Imperio Romano, se crearon territorios francos con el objeto de facilitar el intercambio de bienes entre las ciudades mediterráneas. En el siglo XI aparecen las ferias francas, cambiando las reglas del intercambio comercial, constituyendo un mercado periódico que influía en el comercio interregional. Estas ferias gozaban de exenciones fiscales



otorgadas por cédulas reales tanto para los mercaderes como para sus mercancías. Así las transacciones de mercaderías y de dinero fueron dinamizando el tráfico comercial. Como ejemplos podemos citar las ferias de Champagne, Ginebra, Lyon y Plaisance.

En el siglo XVII comienzan a organizarse las plazas permanentes de comercio y dinero, como Amberes o Amsterdam. Señala Jorge Wehbe (1986) la fuerte influencia localista en la obtención de estas franquicias, ya que la ciudad o zona predominaba sobre el interés nacional, lo que correspondía con la realidad política de aquellas épocas. Hoy no podríamos concebir un régimen aduanero diferencial sino en función de un interés nacional, ya fuere que se manifieste en el fomento de un área fija, o como objetivo de política internacional, pero difícilmente con un sentido puramente localista.

Como sostienen Navarro y De Celada (cit. por Vives, 2000) desde siempre para que los establecimientos de franquicia territorial cumplan a satisfacción su cometido, es preciso que su emplazamiento se radique en lugares por sí mismos importantes, situados sobre vías comerciales de intenso tráfico, con fáciles y abundantes medios de comunicación que los enlacen con el interior del territorio y próximos a numerosos países extranjeros que puedan encontrar ventajoso proveerse en estos centros de redistribución con preferencia a los mercados originarios. Requiere al propio tiempo que el territorio adyacente disponga de mano de obra suficiente en cantidad y calidad, de una eficiente formación técnica y de una organización comercial y bancaria adecuada.

Si bien dichas características se cumplen en general en Europa y España en particular, corresponde destacar que no ha sido este el criterio aplicado por el legislador en la República Argentina, puesto que se han considerado como veremos más adelante a las zonas francas como instrumento para erigir un polo de desarrollo de actividad logística, comercial e industrial, en sitios geográficos que no cumplen con aquellos requisitos señalados por los autores citados, sino que muy por el contrario, se las ha situado en lugares económicamente deprimidos, y en algunos casos geográficamente alejados de los grandes centros de consumo o de las vías de acceso, puertos y aeropuertos; aunque hasta el momento, podemos afirmar que en la Argentina las zonas francas no han cumplido con ese cometido, con excepción de brindar a sus localidades la infraestructura logística de la que carecían.

## Las zonas francas de la comunidad europea

El primer puerto franco que funcionó fue el de Livorno en 1547, seguido por Génova en 1593, Nápoles en 1633, Venecia en 1661, Marsella en 1669, Gibraltar en 1706, Trieste y Fiume en 1719, y otros. Hacia el siglo XIX aparecen las zonas francas como instrumento de comercio exterior, con excepción del puerto de Hamburgo que ya funcionaba como una

zona franca industrial, dando un fuerte impulso al intercambio comercial en diversos puertos de Alemania, Dinamarca, Austria e Italia. "En Europa, a fines del siglo XIX, la discusión se planteó en términos de exportación, de modo tal que se privilegiaron las zonas francas comerciales después de haberse consolidado el proceso de industrialización y su mercado interno. De este modo las zonas francas industriales no fueron objeto más que de una discusión marginal. Las zonas francas tenían por finalidad el incremento de las exportaciones en base a las ventajas comparativas" (Mellado, 1998).

En el siglo XX, en un primer período la legislación comprendía a las zonas francas comerciales como elemento facilitador del comercio internacional. Luego de finalizada la segunda guerra mundial, comienza a consolidarse en Europa el proceso de integración, con el Tratado Constitutivo de la Comunidad (Tratado de Roma de 1957) cuyo artículo 27 establecía una recomendación para los Estados miembros de armonizar sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia aduanera. Así se dictó la Directiva del Consejo 69/75/CEE, referente a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al régimen de zonas francas, complementada por las Directivas 71/235/CEE y 76/234/CEE, cuyo título refiere al régimen de zonas francas, pero las regulaba como un destino aduanero, dejando su desarrollo normativo a las autoridades de cada país. Dichas zonas francas fueron concebidas como enclaves situados en determinadas partes del territorio aduanero comunitario, donde las mercaderías que se introducían eran consideradas en virtud de una ficción jurídica como si estuvieran fuera del mismo.

Las zonas francas comunitarias coexistían con los depósitos aduaneros, que podían ser abiertos o cerrados.

El 1 de Enero de 1992 comenzó la aplicación de los Reglamentos CEE 2504/88 y 2562/90. El primero de ellos fijó las normas aplicables a las zonas francas y a los depósitos francos comunitarios. En su preámbulo se explica que la justificación para regular estas figuras se encuentra en la propia naturaleza de ser áreas exentas aduaneras, consideradas parte del territorio comunitario pero separadas del resto del mismo, donde generalmente se daba una concentración de actividades relativas al comercio exterior y se garantizaba su promoción, en virtud de las facilidades aduaneras establecidas, y en particular la redistribución de mercaderías dentro y fuera del territorio donde se ubicaban. Estas disposiciones constituyen instrumentos esenciales de la política comercial comunitaria, para cuya aplicación uniforme se convino adoptar un acto directamente aplicable (Reglamento) en los Estados miembros, ofreciendo mayor seguridad jurídica a los particulares. Dicho preámbulo precisa que no convenía conceder a las zonas francas ventajas de competencia en lo referente a la aplicación de los derechos de importación, pero que procedía, sin embargo, prever para estas zonas formalidades aduaneras reducidas en comparación con las aplicables en

las demás partes del territorio aduanero comunitario. Este reglamento fijó las características de dichas áreas, los efectos de la introducción de mercaderías, las condiciones para su concesión y trámites exigibles, pero no reguló detalles de funcionamiento. El Reglamento CEE 2562/90 desarrolló las normas básicas sobre zonas y depósitos francos.

En cuanto a las medidas de control de las mercancías, se estableció el sometimiento de los límites y puntos de acceso y salida a la vigilancia de los servicios de aduanas, control aduanero de personas, prohibición de acceso a personas que no ofrezcan garantías necesarias, y posibilidad de control aduanero a las mercancías que entren, permanezcan o salgan de la zona franca. Asimismo, se suprimió la presentación de declaración aduanera y de las mercaderías, salvo excepciones. Dicha dispensa de presentación se compensó con la exigencia de llevar una contabilidad de existencias a toda persona que ejerciera una actividad en su interior. Por otra parte, las mercancías agrícolas tenían un tratamiento especial para el cobro anticipado de las restituciones a la exportación.

Así se inició la elaboración de un Código Aduanero Comunitario, con la pretensión de unificar todas las disposiciones de derecho aduanero que estaban dispersas en una multitud de reglamentos y directivas comunitarias a nivel de normas de base.

Dicho Código fue aprobado por el Reglamento CEE 2913 de 12 de Octubre de 1992, recogiendo en su Título de destinos aduaneros las disposiciones del Reglamento CEE 2504/88, pero dotando de una mayor facilidad de aplicación a la normativa comunitaria en virtud de su sistematización.

De igual forma, se recopilan en el Reglamento CEE 2454/93 de 2 de Julio de 1993 las disposiciones normativas comunitarias de desarrollo de los textos de base.

Ambos Reglamentos resultaron de aplicación desde el 1º de Enero de 1994, con algunas reformas, como la del Reglamento CE 993/2001, que afectó entre otros puntos al tema de zonas y depósitos francos.

Por último, en el Diario Oficial de la Unión Europea del 4 de Junio de 2008 se publicó el Reglamento CE N° 450 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de Abril de 2008, por el que se establece el Código Aduanero Comunitario Modernizado, por cuyo artículo 187 su entrada en vigor se producirá a los veinte días de su publicación. No obstante, debe tenerse en cuenta que su artículo 188 difiere la aplicabilidad de sus preceptos al momento en que sean aplicables las medidas de desarrollo, lo cual se establece que no ocurrirá antes de 24 de junio de 2009. Únicamente son de aplicación a partir de 24 de junio de 2008 los preceptos que establecen las competencias para dictar normas de desarrollo por parte de la Comisión y los cauces jurídicos de los que debe servirse para hacerlo.

Hoy cuentan con puertos francos países como Dinamarca, Alemania, Irlanda, Finlandia y el Reino Unido (los tres últimos también cuentan con zonas francas), mientras que encontramos zonas francas en Portugal, Italia, Grecia, y Francia. En su mayoría se trata de predios francos de carácter comercial.

## Las zonas francas en España

Los antecedentes mas antiguos datan de 1850 con los depósitos generales de Cádiz, Coruña y Mahón, y los Puertos Francos de Canarias, Ceuta y Melilla. En el Congreso Social y Económico Ibero-Americano, celebrado en Madrid en Octubre de 1900, se presentó una propuesta que determinaba que España sería el principal depósito de las naciones latinoamericanas en su comercio con Europa, aconsejando ubicar Zonas Neutrales en los puertos de Vigo y Barcelona. Ese mismo año, Barcelona pidió para su ciudad la creación de una zona franca o neutral. Se crearon entonces los "depósitos francos", figura intermedia que surge de la transformación de los "depósitos de comercio". Por la Real Orden de Hacienda del 22 de Octubre de 1914 se autoriza el primer depósito franco en Cádiz, al que seguirían en 1917 el de Barcelona, y en 1918 los de Bilbao y Santander.

El Real Decreto Ley de Bases de 11 de Junio de 1929 determinó la creación de las primeras zonas francas en Cádiz y Barcelona, y facultó al Gobierno a crear una tercera al Norte de España, que fuera emplazada en 1947 en Vigo. Su funcionamiento comenzó años mas tarde, cuando se aprobaron sus respectivos estatutos. Dicha Ley de Bases fue desarrollada por el Reglamento de Puertos, Zonas y Depósitos Francos, aprobado por Real Decreto de 22 de Julio de 1930, luego incorporado casi literalmente a las Ordenanzas de la Renta de Aduanas.

Las zonas francas fueron concebidas como una institución aduanera con la finalidad de propiciar el establecimiento industrial, principalmente de carácter exportador. Sin perjuicio de ello se encontraban permitidas otras actividades, como almacenamiento o manipulaciones para redistribución. Por su parte, los depósitos francos estaban dedicados exclusivamente al almacenaje. No existía en España otro mecanismo de almacenaje como son los "depósitos aduaneros", incorporados recién por Real Decreto 2094/1986.

Sin embargo, los efectos de las figuras existentes hasta ese momento en España eran similares a los mecanismos comunitarios, pero a diferencia de lo que ocurría en el resto de Europa, si bien las zonas y depósitos francos estaban localizados en territorio nacional español, no formaban parte del área aduanera. Por ello, los bienes que se ingresaran a una zona franca destinados a un establecimiento industrial no estaban sujetos a derechos arancelarios, y las mercaderías nacionales que se introducían se desnacionalizaban. Asimismo, el Decreto de 10 de Agosto

de 1955 y la Orden de 11 de Noviembre de 1955 regulaban el establecimiento de industrias en zonas francas, y las Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas de 1947 contemplaban estas figuras, las operaciones permitidas con las mercaderías que se introdujeran y las medidas de control. Específicamente se establecían las medidas que las autoridades aduaneras debían adoptar para conseguir una fiscalización necesaria y suficiente de las operaciones comerciales o industriales que se realizaran en las zonas francas. Una de ellas era la exigencia de anotar inmediatamente las mercaderías a la entrada en los libros de cuentas corrientes que debían llevarse. Así ocurre hasta la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea en 1986, que supone la obligación de asumir todas las normas comunitarias.

Afirma Carmen de Paz Páez (2002) que desde el momento en que se produjo la Adhesión de España a la CEE (1º de Enero de 1986), las Zonas francas y los Depósitos Francos españoles tienen la misma consideración que los comunitarios (artículo 26 del Acta de Adhesión), es decir, forman parte del territorio aduanero nacional, sin que por tanto se consideren como territorio extraaduanero (carácter de "extraterritorialidad" de que gozaban nuestras instituciones hasta la citada adhesión).

En la actualidad, España cuenta con las siguientes zonas francas: Consorcio de la Zona Franca de Barcelona, Consorcio de la Zona Franca de Cádiz, Zona Franca de Las Palmas de Gran Canaria, y Consorcio de Zona Franca de Vigo. Además existen más de quince depósitos francos en distintas ciudades del país, como Algeciras, Alicante, Bilbao, Cartagena, Gijón, La Coruña, Santander, Tarragona, Sevilla, Valencia, Zaragoza, etc.

Las zonas o depósitos francos son "partes" o "locales" del territorio aduanero comunitario, separados del resto del mismo, en los que se puede introducir toda clase de mercancías, cualquiera que sea la cantidad, naturaleza, origen, procedencia o destino, sin perjuicio de las prohibiciones o restricciones que pueden establecerse por razones de orden público, moralidad, seguridad pública, protección de la salud, etc. Dichas mercancías podrán permanecer por tiempo ilimitado hasta que el operador económico quiera darles otro destino definitivo (régimen aduanero, reexportación, abandono, etc.), no estando sometidas durante su estancia a derechos de importación, gravámenes interiores ni a medidas de política comercial.

## Las zonas francas del MERCOSUR

En Latinoamérica los orígenes de las zonas francas se remontan a principios del siglo XX, dado que aparecen, con diferentes modalidades y objetivos, puertos francos, depósitos francos y zonas francas, con la finalidad de amortiguar barreras proteccionistas o bien promover la industrialización en áreas deprimidas.

La década de 1970 corresponde principalmente a la creación de zonas francas comerciales o mixtas, mientras que en la década de 1980 se crean zonas francas industriales, de procesamiento de exportaciones. A partir de esta década comienzan a instrumentarse viejas leyes sancionadas en las primeras décadas del siglo pasado.

Analizaremos en este Subcapítulo en primer lugar el proceso de integración de la unión aduanera MERCOSUR; seguidamente abordaremos el Tratado de Asunción y sus consecuencias, y luego las disposiciones del Proyecto de Código Aduanero de MERCOSUR que se encuentra en etapa de elaboración.

A continuación de ello, estudiaremos sucintamente la situación interna en cada país miembro del MERCOSUR y los estados asociados al mismo, y la evolución histórica de las zonas francas en la República Argentina.

## **El proceso de integración del MERCOSUR**

Los orígenes de los ideales de integración latinoamericana se remontan a la época colonial, en los movimientos independentistas de los pueblos de las antiguas colonias y en los pensamientos de Simón Bolívar y José de San Martín. Desde entonces, siempre hubo manifestaciones de la existencia de una visión de integración regional como sentimiento de comunidad. Sin embargo, recién en los años 60 es cuando empieza a vislumbrarse el aparente éxito de la integración en Europa, que se toma como modelo, y los países latinoamericanos comienzan a apoyar firmemente la idea de una integración institucionalizada (Popik y Raimundi, 2002).

Las primeras manifestaciones concretas sobre el proceso de integración en esta región de Sudamérica tienen lugar en 1960, con la firma del Tratado de Montevideo para la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Esta organización tuvo como objetivo crear un área de libre comercio compuesta por la mayoría de los países de la región y produjo algunos logros en cuanto al incremento del comercio interregional entre 1960 y 1980, pero tuvo dificultades para su profundización a través de instrumentos netamente multilaterales. Por ello se buscaron instrumentos más flexibles y funcionales a las dificultades que evidenciaba el comercio intrarregional.

A partir de 1980 se produce la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), manteniendo similar criterio en cuanto a los objetivos y la generalidad de los países integrantes.

Cabe recordar que el G.A.T.T. (*General Agreement on Tariffs and Trade*) estableció la cláusula de la nación más favorecida, mediante la cual las ventajas concedidas a un país debían extenderse a los demás firmantes del acuerdo. Sin embargo, el mismo tratado de 1980 en su art.

24 permitió como excepción al sistema multilateral de comercio, la existencia de zonas de libre comercio. Es por ello que en la creación de la ALADI se tuvieron especialmente en cuenta las modificaciones efectuadas dos años antes al art. 24 del GATT producidas en la Ronda de Tokio que permitían la formación de zonas de preferencia arancelaria.

La Asociación Latinoamericana de Integración, cuya sede se encuentra en Montevideo, estableció como objetivo crear a largo plazo, en forma gradual y progresiva un Mercado Común Latinoamericano. A tal fin, a diferencia de su antecesora ALALC, posibilitó la existencia de Acuerdos de Alcance Parcial en cuya celebración no es necesaria la participación de la totalidad de los países miembros, y propende a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización. Sobre este instrumento de integración han sostenido López Villafañe y Di Masi (2002): *"éste instrumento permitió que los países avanzaran en arreglos bi o multilaterales pero sin la obligación de incorporar a todos los estados que formaban parte de la ALADI. De esta forma, se evitaron largos procesos negociadores en los que compatibilizar la postura de todos era muy difícil. Dentro de este marco legal, se insertan las primeras iniciativas integracionistas de los países del Cono Sur de América Latina en el decenio de 1980"*..

A partir de la vigencia de los regímenes democráticos en Argentina y Brasil, comenzó una nueva etapa en las relaciones de las dos repúblicas que tuvo como fecha fundamental la firma de la Declaración de Iguazú , el 30 de noviembre de 1985. Ese día comenzó un proceso de cooperación económica basado en la firma de Protocolos a través de los cuales Argentina y Brasil acordaron reducciones arancelarias bilaterales por sectores. En junio de 1986 se firma el Acta de integración Argentina-Brasil, mediante la cual se propone la creación de un espacio económico común, con la eliminación de las barreras al comercio y la armonización de políticas a través de acuerdos específicos. A tal fin, se crea el Programa de Integración y Cooperación (PICAB), basado en los siguientes principios: gradualismo, flexibilidad, un número limitado de proyectos integrados, un desarrollo balanceado para evitar la especialización que cree una división del trabajo, el impulso a la modernización y el progreso tecnológico y la participación del sector privado.

Los instrumentos centrales para el desarrollo del programa fueron 24 protocolos de integración, que incluían acciones concretas en temas como bienes de capital, trigo, abastecimiento alimentario, expansión del comercio, asuntos financieros, fondos de inversión y biotecnología, entre otros.

En noviembre de 1988, Argentina y Brasil firman el Tratado de Cooperación, Integración y Desarrollo, con el compromiso de construir un espacio económico común en diez años. Si bien el acuerdo inicial fue

entre Brasil y Argentina, el esquema desarrollado permitió la progresiva incorporación de los nuevos miembros, primero Uruguay, y más adelante Paraguay, con su incorporación como miembros fundadores del MERCOSUR.

El 6 de julio de 1990, se suscribe el Acta de Buenos Aires, definiendo el objetivo de establecer un Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, *“que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994.”* El anexo del “Acta de Buenos Aires”, planteaba un cambio de metodología de integración, no ya en base a la existencia de Protocolos, sino a partir de su principal instrumento: el “Programa de Liberación Comercial”; con la efectivización de rebajas arancelarias graduales, lineales y automáticas, junto a la eliminación de las restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes.

Por su parte, el Tratado de Asunción fue suscripto el 26 de marzo de 1991, entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. En octubre de 1996 entra en vigor el Acuerdo de libre Comercio con Chile, y en marzo de 1997 con Bolivia, incorporándose en calidad de Estados Asociados.

El Tratado consta de veinticuatro artículos y cinco anexos. Entre sus considerandos se afirma que la *“ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo con justicia social”*.

El capítulo 1º establece como objetivo la creación de un mercado común, que implica:

1. La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través entre otros de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier medida equivalente.
2. El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales internacionales.
3. La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los estados partes de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar las condiciones adecuadas de competencia entre los estados partes.
4. El compromiso de los estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.



Asimismo se definen mecanismos a través de los cuales se regirían los países contratantes durante el llamado período de transición, es decir la etapa que transcurrió entre la firma del tratado y su entrada en vigor el 31 de diciembre de 1994. A tal fin se adoptaron:

- Un Régimen General de Origen , estableciéndose las pautas a fin de considerar un producto originario de un estado parte.
- Un Sistema de solución de controversias, definiendo el mecanismo de negociaciones directas y sólo en caso de falta de acuerdo el sometimiento de la disputa al Grupo Mercado Común , órgano facultado para efectuar recomendaciones en un cierto plazo. En caso de no llegar a un acuerdo la controversia se eleva al Consejo de Mercado Común . En este punto rige el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias aprobado el 17 de noviembre de 1991.
- Un sistema de Cláusulas de Salvaguardias, para el caso que las importaciones de determinado producto causaren daño o amenaza de daño grave a su mercado como consecuencia de un sensible aumento de las importaciones en un corto periodo.

En cuanto a los Instrumentos , el art. 5º del tratado establece como principales instrumentos para el logro de los objetivos planteados:

- Un Programa de liberación comercial consistente en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de las restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario. Se acordó que quedarían exceptuados del programa los productos incluidos en las listas de excepciones presentadas por cada estado parte. Estos productos exceptuados del régimen de liberación comercial son conocidos como productos sensibles sujetos a un periodo de reconversión.
- La coordinación de políticas macroeconómicas realizadas gradualmente y en forma convergente con el programa de desgravación arancelaria. Este instrumento de integración debía seguir adecuadamente el ritmo de desgravación arancelaria y evitar la existencia de asimetrías que afectaran a los sectores productivos.
- La adopción de acuerdos sectoriales con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción. Los acuerdos sectoriales constituyeron el principal instrumento del proceso de cooperación e integración argentino-brasileño.

La estructura institucional del MERCOSUR se define a partir del Protocolo de Ouro Preto. Durante el periodo de transición los órganos del MERCOSUR fueron:

- El Consejo Mercado Común, órgano superior del MERCOSUR, integrado por los ministros de Economía y Relaciones Exteriores de los cuatro estados parte.
- El Grupo Mercado Común, órgano ejecutivo del MERCOSUR, integrado por representantes de los Ministerio de Relaciones Exteriores, Economía o sus equivalentes y Bancos Centrales.

El anexo V del tratado estableció a los efectos de la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales la constitución de Subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común. Estos subgrupos de trabajo constituyeron los ámbitos donde se discutieron importantes temas referentes al avance del proceso de integración.

La actual estructura institucional creada a partir del protocolo aludido precedentemente, cuenta con los siguientes órganos: El Consejo del Mercado Común (CMC); el Grupo Mercado Común (GMC); la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Estos tres órganos tienen capacidad decisoria de naturaleza intergubernamental (art. 2º del Protocolo); la Comisión parlamentaria Conjunta (CPC); el Foro Consultivo Económico Social (FCES); la Secretaria Administrativa del MERCOSUR (SAM).

Los propósitos perseguidos por el tratado de Asunción resultaron parcialmente cumplidos. Un mercado común supone la existencia de una zona en la que las mercaderías, factores económicos y personas pueden circular libremente, en la que existe un arancel externo común, una política comercial común y coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales. No obstante, se han logrado progresos importantes debido al adecuado funcionamiento del programa de liberación comercial, arribándose al 31/12/94 a un arancel 0 para un universo del 85% de los productos de la región. Además el Consejo Mercado Común aprobó un arancel externo común (A.E.C.) significando un avance de singular importancia en el proceso integracionista.

De lo dicho se arriba al 31/12/94 a una unión aduanera imperfecta que permite el libre acceso de casi la totalidad de los productos, con un arancel externo común, subsistiendo como asignaturas pendientes una adecuada coordinación de políticas macroeconómicas y la efectivización de la libertad de circulación de factores productivos y personas. Al respecto, opinan Popik y Raimundi (2002) que *"mas allá de los avances del Programa de liberación Comercial y el establecimiento del Arancel Externo común el resto de los instrumentos previstos por el Tratado de Asunción han tenido escasos avances; y que las crisis por las que ha atravesado el proceso de integración obedecen principalmente a la falta de políticas sectoriales, el bajo número de excepciones, el corto plazo de la transición, la ausencia de ayuda a los sectores afectados por el proceso de ajuste y la falta de consenso en las medidas de regulación de practicas desleales de comercio"*.

López Villafañe y Di Masi (2002), concluyen que *“el Proceso que derivó en la constitución del MERCOSUR tuvo tres etapas: la primera, entre 1984 y 1989 fue política; la segunda entre 1990 y 1997, económica; y la última, desde 1997 en adelante, es aquella en la cual se enfrentan problemas de crecimiento que pueden terminar con él, o conducirlo a un estadio mas alto en su evolución al mercado común, en el cual pueda constituirse en uno de los protagonistas de la realización de un proyecto común de integración latinoamericana. Quizás sea este el momento de combinar la economía con un poco más de política. Política en el sentido más elevado del término, que permita a los estados miembros disminuir el nivel de conflicto por cuestiones coyunturales, avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas y lograr una mayor homogeneidad en sus políticas exteriores”*.

En cuanto a ciertas tareas pendientes del acuerdo, se señala la necesidad de mejorar sus mecanismos, como avanzar en una mayor institucionalización por medio de la creación de órganos supranacionales y una instancia jurisdiccional para la resolución de controversias. Además, sostiene el autor aludido, que debe perfeccionarse el funcionamiento de la unión aduanera, que aún tiene sus regímenes de excepción, tanto en la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, como en la total unificación del arancel externo común.

Por su parte, Helio Jaguaribe (cit. por López Villafañe y Di Masi, 2002) expresaba en su trabajo “Estado Nación y Globalización”, a comienzos de 1998, en referencia a la necesidad de impulsar una mayor coordinación de políticas macroeconómicas que *“el MERCOSUR tal como existe hoy es una unión aduanera con un arancel externo común. Lo conveniente es que se mueva hacia el modelo del mercado común con libre movilidad de factores (trabajo y capital) al estilo del modelo europeo”*. En relación a la posición frente al Área de Libre Comercio de las Américas, sostiene que los Estados Unidos buscan una apertura arancelaria lo mas profunda y rápida posible para irrumpir con sus productos en estos países. El MERCOSUR contrapone la idea de “gradualidad” en la baja de aranceles y “reciprocidad” en el desmontaje de las trabas no arancelarias. Porque si bien Norteamérica no aplica altos aranceles a sus importaciones, frena la entrada de bienes extranjeros a su territorio con una frondosa batería de otras medidas. El ALCA, sostiene, puede dejar de ser un instrumento al servicio de las exportaciones americanas si en lugar de un régimen de libre comercio, instituye un ecuaníme régimen de intercambio. Se trata de abrir el mercado norteamericano a las exportaciones latinoamericanas a cambio de una equilibrada apertura de América Latina a inversiones productivas que incrementen la capacidad tecnológica y exportadora de Latinoamérica.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en el desarrollo del proceso de integración, constituye el cambio de situación producida a partir de 1999 con la crisis brasileña que culmina con una fabulosa

devaluación en aquel País, y la crisis argentina que derivó en estado de cesación de pagos de la deuda externa y pesificación de la economía en el año 2001. En este sentido, sostuvo Felipe de la Balze (2000), en su trabajo “El Destino del MERCOSUR, entre la Unión Aduanera y la Integración Imperfecta” que “*el MERCOSUR entró en una grave y compleja crisis. Durante el resto de 1999 y los primeros meses del 2000 los flujos de comercio intrarregional se redujeron significativamente... un sentimiento de estancamiento y parálisis caracteriza la actual situación regional*”.

## **El proyecto de código aduanero del MERCOSUR**

En este marco, se ha desarrollado el proyecto del Código Aduanero del MERCOSUR, que aún se encuentra en etapa de elaboración y análisis, y sobre el cual existe amplio acuerdo de los Estados Miembros para una pronta aprobación y sanción. En su art. 2º ap. 2 se establece que las zonas francas y sus espacios aéreos no forman parte del territorio aduanero del MERCOSUR, punto en controversia con el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, celebrado en Kyoto 1974, revisado bajo el auspicio del Consejo de Cooperación Aduanera (Organización Mundial de Aduanas) en 1999.

El proyecto contiene un Título relativo a las áreas con tratamientos aduaneros especiales, subdividido en un capítulo correspondiente a zonas francas y otro para tiendas libres.

En su Capítulo I define a las zonas francas como la parte delimitada del territorio de los Estados Partes en la cual la entrada y salida de la mercancía no están sujetas al pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios, ni a la aplicación de restricciones de carácter económico, ni al control habitual del servicio aduanero. Determina que en la zona franca serán de aplicación las prohibiciones de carácter no económico, salvo disposición en contrario de los Estados Partes. Las zonas francas deberán ser habilitadas por los Estados Partes en cuya jurisdicción se hallaren, y estar delimitadas y cercadas perimetralmente de modo de garantizar su aislamiento del territorio aduanero. La entrada y salida de mercadería de la zona franca se regirá por las normas que regulan la importación o la exportación, respectivamente.

El proyecto no establece plazos máximos de permanencia de las mercaderías en la zona franca. A su vez, autoriza las actividades de almacenamiento, comerciales, industriales o de prestación de servicios de conformidad con lo que cada Estado Parte determine.

Se establece que la administración aduanera podrá efectuar controles selectivos sobre la entrada, permanencia y salida de

mercancías y personas, contando para ello con instalaciones dentro del predio franco. La zona exterior contigua al perímetro de la zona franca hasta una extensión que establezca la reglamentación, se constituye en zona de vigilancia especial.

La salida de mercadería del territorio aduanero con destino a zona franca estará sujeta a todas las normas correspondientes al régimen de exportación solicitado, quedando suspendido el pago de estímulos hasta la efectiva exportación hacia un tercer país.

Por su parte, la entrada de mercadería al territorio aduanero procedente de una zona franca estará sujeta a todas las normas que correspondan al régimen de importación solicitado. Si la mercancía fuera de origen MERCOSUR y se hallara en el mismo estado en que fuera introducida a la zona franca desde el territorio aduanero, la importación se regirá por el régimen de retorno de mercadería exportada definitivamente o por el régimen de exportación temporaria para reimportación en el mismo estado, según corresponda.

El Capítulo II está dedicado a las tiendas libres, y las define como todo establecimiento o recinto delimitado, ubicado en zona primaria, destinado a comercializar mercadería para consumo de viajeros, con exención de los tributos que graven o sean aplicables con motivo de la importación o la exportación. Establece que la autoridad competente podrá autorizar el funcionamiento de estas tiendas a bordo de medios de transporte aéreo, marítimo y fluvial de pasajeros que cubran rutas internacionales, y que la venta de mercaderías solo podrá efectuarse en cantidades que no permitan presumir su utilización con fines comerciales o industriales por parte del viajero.

Se define asimismo a los depósitos de tiendas libres como el depósito comercial, especialmente habilitado para la guarda, bajo control aduanero, de las mercaderías admitidas bajo este régimen. Puesto que la mercancía en ellos depositada carece de libre circulación en el territorio aduanero, no estarán sujetas al pago de tributos aduaneros ni a la aplicación de prohibiciones o restricciones de carácter económico a la importación. Las mercancías que sí gocen de libre circulación en territorio aduanero, podrán ser introducidas y depositadas en ellos con exención de tributos, excepto las tasas retributivas de servicios.

Al igual que las zonas francas, las tiendas libres deben ser habilitadas por los Estados Partes en cuya jurisdicción se hallaren. Los requisitos, condiciones, formalidades y procedimientos necesarios para su funcionamiento, serán establecidos por reglamentación.

Por último, se crea un Comité del Código Aduanero integrado por representantes de la Administración Aduanera de cada Estado Parte, presidido por uno de ellos en forma rotativa y por períodos semestrales en sistema de rotación de conformidad a las presidencias pro tempore del MERCOSUR, con competencia para integrar y recomendar sobre el

Código Aduanero y sus normas reglamentarias, con el fin de ser uniformemente aplicado por las aduanas.

## **Las zonas francas en los Estados miembros del MERCOSUR y los Estados asociados**

- Brasil

La República Federativa del Brasil ha creado por ley 3.173/1957, modificada en 1967, la Zona Franca de Manaus como área de libre comercio de importación y exportación e incentivos fiscales especiales, con la finalidad de crear en el interior de la Amazonia un centro industrial, comercial y agropecuario dotado de condiciones económicas que permitan su desarrollo. Asimismo, el decreto ley 2452/1958 autoriza al Poder Ejecutivo a crear, en las zonas menos desarrolladas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones con la finalidad de reducir desequilibrios regionales, fortalecer la balanza de pagos o promover la difusión tecnológica y desarrollo económico y social. Estas zonas de procesamiento de exportaciones se definen como áreas de libre comercio con el exterior, destinadas a la instalación de empresas productoras de bienes con el objeto de ser comercializados en el extranjero, siendo consideradas zonas primarias a efectos del control aduanero, existiendo 18 autorizaciones acordadas en distintos estados del país, con distintos grados de avance.

- Paraguay

La República del Paraguay, si bien cuenta con leyes de creación y regulación, aún no ha establecido ninguna zona franca. En 1995 se dicta la ley 523, reglamentada por decreto 15554/96, que autoriza y establece el régimen de zonas francas, como espacios del territorio nacional, localizadas y autorizadas por el Poder Ejecutivo y sujetas al control fiscal, aduanero y administrativo que allí se establece, pudiendo desarrollar actividades comerciales, industriales y de servicios. Si bien hasta la fecha no cuenta con zonas francas en funcionamiento, Ciudad del Este, ubicada en la zona de la triple frontera entre Brasil, Paraguay y la Argentina, reviste el carácter de puerto libre. Por otra parte, cuenta con tres enclaves, denominados zonas francas, en el Puerto de Rosario (Argentina), Nueva Palmira (Uruguay) y en Antofagasta (Chile).

- Uruguay

En Uruguay, el establecimiento de zona franca se autoriza por ley en 1923 en Colonia y Nueva Palmira, y Montevideo recién en 1991, con

carácter industrial, comercial y de servicios. Las siguen Colonia Suiza, Florida y San José. Por ley 14.498/1976 se promueve el desarrollo de zonas francas en lugares adyacentes a puertos y aeropuertos, buscando impulsar el comercio internacional y la creación de nuevos polos de desarrollo industrial que no compitan con las industrias establecidas en el territorio nacional. Por su parte, en Diciembre de 1987 se sanciona la ley 15921, de Zonas Francas del Uruguay, reglamentada por decreto 454/1988, que define a las zonas francas como áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, determinadas por el Poder Ejecutivo con el fin de que se desarrollen en ellas actividades industriales, comerciales o de servicios. En la actualidad cuenta con 9 zonas francas.

- Bolivia

El Decreto Supremo 21660 de 1987 autorizaba el establecimiento de zonas francas industriales dentro del territorio de la República, a fin de fomentar el desarrollo industrial en el rubro de la exportación. Fue reemplazado por el Decreto Supremo 22410 de 1990, que autoriza asimismo la instalación de zonas francas industriales y las define como áreas delimitadas y cercadas sin solución de continuidad, dotadas de la infraestructura adecuada a las actividades que desarrollen. Las zonas francas existentes son 7: Puerto Aguirre, Comercial Maquiladora de Puerto Suárez, Cochabamba, La Paz, Santa Cruz, Desaguadero y Yacuiba. Además, Bolivia cuenta con un enclave en el Puerto de Rosario (Argentina), actualmente fuera de funcionamiento.

- Chile

El decreto ley 341/1977 y modificatorios rigen las zonas francas en este país, y las definen como el área o porción unitaria de territorio, perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto, amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera, donde las mercaderías pueden ser depositadas, transformadas, terminadas o comercializadas sin restricción alguna. Las zonas francas autorizadas son las de Iquique, capital de la región de Tarapacá, al norte del país, y Punta Arenas, puerto y capital de la región de Magallanes y Antártica Chilena, al sur.

- Venezuela

Distintos decretos establecen y regulan los Puertos Libres de Santa Elena de Uairén, en el límite con Brasil, y del Estado de Nueva Esparta (Islas de Margarita y Coche). Al amparo la Ley de Zonas Francas de Venezuela de 1991, se dicta el decreto 1307/1973 que crea una zona franca industrial, comercial y de servicios en el Municipio de

Carirubana, en la Península de Paraguaná del Estado de Falcón, como área de terreno físicamente delimitada, sujeta a un régimen fiscal especial, en la cual las personas jurídicas autorizadas para instalarse, deben dedicarse a la producción y comercialización de bienes para la exportación, así como a la prestación de servicios vinculados con el comercio internacional. Asimismo, mediante decreto 1581/1996, se crea una zona franca industrial, comercial y de servicios de ATUJA (ZOFRAF), ubicada en el Municipio de San Francisco, área metropolitana de Maracaibo, Estado de Zulia, que consiste en un régimen territorial especial, establecido para promover el desarrollo nacional a través de actividades que fortalezcan fundamentalmente el comercio exterior y contribuyan a la transferencia de tecnología, la generación de empleo y el desarrollo regional. Además cuenta con una zona libre cultural, científica y tecnológica, en el Estado de Mérida, creada por decreto 2714/1998, que consiste en un régimen fiscal especial de carácter preferencial, establecido con el objeto de estimular la producción, divulgación y distribución de bienes y actividades culturales, científicas y tecnológicas en la región. Por último, cuenta con una zona libre para el fomento de la inversión turística en la Península de Paraguaná, creada por ley especial en 1998, y que consiste en una zona sometida a un régimen especial territorial de carácter fiscal, para el fomento de la prestación de servicios en la actividad turística y comercial conexas al turismo.

## **Las zonas francas en Argentina**

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

En épocas en que fue dictada la ley, la Argentina se encontraba en plena expansión de sus exportaciones agropecuarias y el Puerto mencionado era de jurisdicción nacional.

El proyecto enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo tenía 2 objetivos: la reforma aduanera para incrementar el comercio y atraer nuevas industrias de transformación y producción manufacturera.

En aquellos tiempos en Europa la tendencia era hacia la zona franca comercial y no industrial. Sin embargo ello no fue óbice para que el miembro informante de la Comisión de Hacienda fundamentara la posición del poder ejecutivo con respecto a la necesidad de instalar una zona franca industrial y comercial, basándose en la experiencia europea.



Se trata en realidad de un instrumento para incrementar las exportaciones, y no un instrumento de desarrollo regional.

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

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

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

El 18 de Octubre de 1994 se sanciona la ley 24.331, que instituye un régimen general de zonas francas, establece disposiciones para su creación, y el tratamiento fiscal y aduanero.

Esta ley retoma la problemática relativa al desequilibrio en el desarrollo evidenciado por las provincias, y autoriza la creación en el territorio de cada una de ellas de una zona franca, con el objeto de impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas se extiendan a la inversión y al empleo, debiendo constituirse en polos desarrollo de las regiones donde se establezcan mediante la utilización de los recursos humanos y materiales.

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

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

diferentes estadios previos a su habilitación para funcionar, conforme al siguiente detalle:

**En operación:**

1. La Plata, Pcia. de Buenos Aires, primera en comenzar a funcionar, en 1997, y la de mayor importancia por volumen y montos de mercadería.
2. Comodoro Rivadavia, Pcia. de Chubut.
3. Córdoba, Pcia. Homónima.
4. General Pico, Pcia. de La Pampa, única zona franca industrial cuya producción puede ser importada para consumo en el territorio aduanero general.
5. Luján de Cuyo, Pcia. de Mendoza.
6. General Güemes, Pcia. de Salta.
7. Justo Daract, Pcia. de San Luis.
8. Cruz Alta, Pcia. de Tucumán.
9. Concepción del Uruguay, Pcia. de Entre Ríos.
10. Iguazú, Pcia. de Misiones, con la particularidad que admite ventas minoristas y funciona como una tienda libre en la frontera con Brasil.

**En etapa de licitación:**

1. Coronel Rosales, Bahía Blanca, Pcia. de Buenos Aires.
2. Tinogasta, Pcia. de Catamarca.

**En proceso de elaboración de pliegos:**

1. Perico, La Puna, Pcia. de Jujuy.
2. Chamental, Villa Unión, Pcia. de La Rioja.

**Adjudicadas:**

1. San Fernando, Pcia. del Chaco.
2. Zapala, Pcia. de Neuquén.
3. Villa Constitución, Pcia. de Santa Fe.
4. Frías, Pcia. de Santiago del Estero.
5. Paso de Los Libres, Pcia. de Corrientes.
6. Jáchal, Pcia. de San Juan.

**Revocadas:**

1. Caleta Olivia, Río Gallegos, Pcia. de Santa Cruz.
2. Clorinda, Pcia. de Formosa.
3. Sierra Grande, Pcia. de Río Negro.

Por otra parte, la República Argentina cuenta con más de ciento setenta depósitos fiscales habilitados por el servicio aduanero, a lo largo y a lo ancho de todo el país, encontrándose aproximadamente la mitad de ellos en el área metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Campana y La Plata. Si bien esta figura del depósito fiscal funciona en la práctica de una manera similar a como lo hace una zona franca en la Argentina, su naturaleza dista bastante de esta otra institución. En primer lugar porque los depósitos fiscales cubren necesidades diferentes y responden a distintas circunstancias. Su uso es una etapa casi ineludible en la operatoria del comercio exterior. Desde su concepción como una extensión territorial de la zona portuaria, el depósito fiscal es el destino casi obligatorio de la mercancía a ser importada. Por el contrario el uso de una zona franca obedece a una decisión estratégica puesto que permite mayores tiempos de almacenaje, fraccionamiento de los retiros a plaza, el desarrollo de actividades comerciales, de servicios e industriales, sin pago de derechos aduaneros.

Los depósitos fiscales son espacios ubicados en la zona primaria aduanera, es decir dentro del territorio aduanero, generalmente dentro de las áreas portuarias y están bajo la supervisión directa de la Dirección General de Aduanas. Las mercancías pueden permanecer en ellos por un plazo renovable de 45 días a contar desde su arribo, cumplido el cual será considerada en rezago, pudiendo el servicio aduanero considerarla abandonada a favor del fisco y proceder a su remate en pública subasta. Su regulación se encuentra en la ley 22.415, también llamada Código Aduanero, y reglamentado por la Resolución 3343/1994 de la ex Administración Nacional de Aduanas.

## **Las zonas francas en el mundo**

Las zonas francas se han desarrollado en casi todo el planeta. En Estados Unidos de Norteamérica existen más de ciento sesenta zonas francas, de distinta dimensión, resultando la de mayor importancia la situada en la ciudad de Miami, Estado de la Florida, por su nivel económico y tráfico de mercancías.

En México, existe una serie de pequeñas zonas francas situadas cerca de la frontera con Estados Unidos, en Baja California donde funciona el régimen de maquila, sistema de producción en el que el fabricante cobra un tanto por unidad o un porcentaje en especies del producto final, perteneciendo tanto la materia prima como el producto final al contratante del servicio. Es el fabricante quien pone las instalaciones, personal y materias auxiliares necesarias.

En el Mar Caribe y Centroamérica podemos contar las zonas francas de Antillas, Aruba, Costa Rica (con tres zonas francas), República Dominicana (cuenta con diecinueve zonas francas), Guatemala, Honduras, Panamá, El Salvador, y Puerto Rico (dos zonas francas).

En Sudamérica, además de los casos que hemos visto, encontramos zonas francas en Colombia (seis zonas francas) y Perú.

En Asia, Taiwán cuenta con tres zonas francas y Corea del Sur con una, y también Filipinas, China (Hong Kong) y Malasia.

Liberia y Marruecos, en África, y otros países cuentan con zonas o puertos francos.

En Rusia, tras la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1990, las antiguas zonas neutrales fueron reestablecidas, contando con más de cuarenta zonas francas.

## Concepto y clasificaciones de las zonas francas

---

### Concepto, definición y naturaleza jurídica de la zona franca

A través de la historia se ha podido constatar la utilización indistinta de los términos zonas francas, áreas francas, zonas de procesamiento de exportaciones, territorios aduaneros, puertos francos o ciudades francas y depósitos francos para referirse a un mismo fenómeno, cuando conceptualmente son diferentes.

Marcela Cristiani (1993) define a las zonas francas como enclaves especiales, fuera de las barreras aduaneras de una economía, donde se otorgan beneficios diferenciales respecto de las reglamentaciones que se aplican en otras partes del país.

Se las puede considerar como áreas del territorio perfectamente deslindadas, amparadas por la presunción de extraterritorialidad aduanera, conforme el criterio de Gilberto Rossi, en su exposición durante el Seminario Internacional La Zona Franca en el desarrollo empresario regional del Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, en Noviembre de 1995, citado en el artículo Análisis de las zonas francas de María Laura Vives.

Antiguamente fue definida la zona franca por Julio César Asencio, en un estudio sobre la legislación aduanera de 1943, como un pedazo de territorio (ciudad, puerto o parte de el) neutralizado aduaneramente, donde todas las naves, cualquiera sea su nacionalidad tienen libre acceso y donde todas las mercaderías de cualquier naturaleza y origen, pueden ser descargadas, depositadas, manipuladas, transformadas y exportadas sin ninguna formalidad ni restricción y sin deber por ello derechos de aduana, con excepción de las que se introduzcan al interior del país (Vives, 2000).

En la evolución de esta institución pueden distinguirse dos épocas: en la primera, la franquicia se aplicaba a la ciudad entera, a su puerto y a su territorio. Es el régimen de la franquicia integral, de la ciudad franca. En la segunda, la franquicia no se acuerda sino a una parte de la ciudad, a su puerto o a una zona. Es el régimen de la franquicia restringida, del puerto franco.

Para algunos autores deben considerarse geográfica y tributariamente dentro de una extensión limitada. Los productos gozan de libre entrada y pueden ser reexportados después de ser sometidos a un proceso de industrialización.

En 1928, Robert Haas (cit. por Mellado, 1998) expresaba que son una fracción ubicada bajo la soberanía de un Estado con un régimen aduanero constituido por los tradicionales tributos a la entrada y salida de mercaderías, la que es efectivamente dejada fuera de las fronteras aduaneras de ese Estado o considerada ficticiamente, en lo concerniente a la percepción de tributos, como situada fuera de esas fronteras aduaneras.

En 1956, Richard Lake (cit. por Mellado, 1998) las definió como aquella área cercada y vigilada de un puerto, aeropuerto u otro punto mediterráneo a donde pueden traerse mercaderías de origen extranjero para ser reexportadas por tierra, agua o aire sin el pago de los derechos aduaneros, y donde generalmente se permite a las empresas comerciales, depositar, exhibir, probar, mezclar, seleccionar, reenvasar y elaborar diversas mercaderías.

En la Tercera Reunión del Grupo de Expertos en Técnica Aduanera, celebrada en Uruguay en 1968 convocada por la ALALC, se definió 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 situado fuera del territorio aduanero, en los cuales todas o algunas mercaderías son admitidas con exención de derechos e impuestos aduaneros o de efectos equivalentes y no están normalmente sometidos al control de la aduana.

Ricardo Basaldúa afirma que el vocablo *área franca* constituye un género que abarca las distintas especies. Explica que el Consejo de Cooperación Aduanera, se ocupó primeramente de esta institución en su *Glosario de Términos Aduaneros Internacionales* y luego en forma más extensa en el Anexo F.1 de la "Convención de Kyoto", instrumento legal firmado en 1973 bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera, actualmente Organización Mundial de Aduanas. En dicho glosario se define la zona franca como: "*Parte del territorio de un Estado en la cual las mercaderías que en ella se introduzcan se consideran generalmente como si no estuvieran en el territorio aduanero respecto de los derechos e impuestos a la importación y no están sometidas al control habitual de aduana*" (Basaldúa, 1992).

## Argentina

Fernández Lalane (1988), en su Código Aduanero comentado, enseña que *"el área franca , denominación adoptada como comprensiva de los llamados territorios, zonas, puertos o depósitos francos, cuyos principios generales de aplicación establece el código, constituye un espacio que se considera desnacionalizado a los efectos del comercio internacional. En general las áreas francas están libres de la intervención de las autoridades aduaneras y si bien se hallan controladas para la comprobación de lo que entra o sale de ellas, reciben y entregan mercaderías, importan y exportan, sin que se paguen por estas operaciones impuestos aduaneros"*.

Las leyes argentinas utilizan terminologías diferentes para englobar un mismo concepto como áreas francas o zonas francas , que pueden abarcar grandes o pequeñas extensiones territoriales, como también los *free shops* de los aeropuertos, los puertos francos y los depósitos francos . Pero cualquiera de ellas queda fuera del territorio aduanero general. La introducción de un producto desde éstas al territorio general o doméstico implicará una importación del mismo, encontrándose sujeta a todos los impuestos allí vigentes.

Lo mismo ocurre en el resto de los países del MERCOSUR. En Brasil, además de las zonas francas, existen las zonas de procesamiento de exportaciones, que son áreas de libre comercio con el exterior, destinadas a la instalación de empresas orientadas a la producción de bienes a ser exportados, y las áreas de libre comercio, creadas con el fin de promover las relaciones en las zonas fronterizas e incrementar el comercio.

Según la Exposición de Motivos del Código Aduanero Argentino, la denominación área franca se encuentra empleada en la ley 19.640, y se la adopta como género que comprende los territorios francos, zonas francas, puertos francos, depósitos francos, tiendas libres o *duty free shops*, etc. El objetivo declarado que motivó la creación de zonas francas era impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, el desarrollo de actividades de almacenaje, comerciales de servicios e industriales de exportación, y eventualmente, la fabricación de bienes de capital para el mercado interno cuando dichos bienes no registraren antecedentes de producción en el territorio aduanero general ni especial.

Según explica Julio Carlos Lascano (2007), de acuerdo con el artículo 590 del Código Aduanero Argentino, área franca es un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieran establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico. Así, ninguna de las áreas francas que funcionan en Argentina forma parte del territorio aduanero, sea general o especial, razón por la cual las

importaciones y exportaciones realizadas por los operadores de comercio exterior en esas áreas no están sujetas a la imposición de ninguna clase de derechos de aduana. La norma general del artículo 590 del Código Aduanero Argentino establece que la introducción y extracción de mercaderías del área franca no está gravada con el pago de tributos. Esta norma es aplicable a todas las áreas francas habilitadas en el país. Por su parte, el artículo 23 de la ley 24.331 prevé que, con las salvedades que establece dicha ley y el Código Aduanero, será aplicable a las zonas francas la totalidad de las disposiciones de carácter impositivo, aduanero y financiero, incluidas las de carácter penal, que rigen en el territorio aduanero general.

El Código Aduanero Argentino introduce un concepto jurídico aduanero esencial como es el de territorio aduanero, tratado como la parte del ámbito terrestre, acuático y aéreo sometido a la soberanía nacional, donde se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones, distinguiéndose así claramente del territorio nacional, concepto jurídico político.

El artículo 3 de la ley 22.415 (Código Aduanero Argentino) señala que no constituyen territorio aduanero el mar territorial argentino, y los ríos internacionales, las áreas francas, los exclaves, los espacios aéreos correspondientes a dichos ámbitos, y el lecho y subsuelo submarinos nacionales. Al caracterizarse el área franca por ser un ámbito que no constituye territorio aduanero general ni especial, no rige arancel alguno.

Marcelo Gottifredi (2007) considera a las zonas francas como una herramienta eficaz para el fomento del desarrollo industrial y comercial, como ámbito territorial libre, donde la introducción o la extracción de mercaderías no poseen restricciones ni cargas tributarias. La mercadería que entra o sale del área franca no está exenta del pago de los tributos aduaneros, sino que se trata de un supuesto de no imposición, porque en el régimen del Código el hecho de la introducción o la extracción con respecto a la misma no configura un hecho generador de tributos aduaneros; por consiguiente, tampoco nace una obligación tributaria de la cual haya que eximir. En atención a la situación particular del control que efectúa el servicio aduanero en materia arancelaria y de prohibiciones, que caracteriza a las áreas francas, dentro de las mismas éste se reduce.

En idéntico sentido se encuentra desarrollado el proyecto de Código Aduanero MERCOSUR, al considerar a las zonas francas como una porción del territorio del MERCOSUR que no constituye territorio aduanero, punto que se encuentra aún controvertido en las negociaciones que se llevan a cabo como etapa previa a su aprobación por los estados partes.

## España

A diferencia de lo que ocurre con la normativa aplicable en Argentina, en España se aplica el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros revisado (conocido internacionalmente como Convenio de Kyoto, adoptado en Mayo de 1973 con entrada en vigor en Septiembre de 1974, nacido como un instrumento internacional tendiente a disminuir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países, que pudieren obstaculizar el comercio internacional, orientado a alcanzar un alto grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros a nivel mundial, cuya revisión finalizó hacia 1999), aún no ratificado por la República Argentina, aunque sí lo ha hecho la Comunidad Europea. Este Convenio define como territorio aduanero a aquel territorio en el cual es aplicable la legislación aduanera de una parte contratante, entendiéndose como legislación aduanera a las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la importación, a la exportación, al movimiento o al almacenaje de mercancías, cuya administración y aplicación se encuentren específicamente a cargo de la aduana, y todo otro reglamento elaborado por la aduana conforme a los poderes que le confiere la ley, y control de aduana a las medidas aplicadas por la aduana a fin de asegurar el cumplimiento de la ley aduanera.

Dicho Convenio, en su Anexo específico D Capítulo 2, define a la zona franca como una parte del territorio de una parte contratante en el que las mercancías allí introducidas se considerarán generalmente como si no estuviesen dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos y los impuestos a la importación, es decir que las zonas francas forman parte de los territorios aduaneros de los países contratantes, aunque tributariamente se las considera excluidas del mismo.

Siguiendo dicho precepto, en el ámbito de la Comunidad Económica Europea, el Reglamento CEE 2913/1992 que aprobó el Código Aduanero Comunitario aún vigente, las define en estos términos en el artículo 166: *“Las Zonas francas o depósitos francos son partes del territorio aduanero de la Comunidad o locales situados en ese territorio, separados del resto del mismo, en los cuales: a) Se considerará que las mercancías 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 plática, ni se incluyan en otro régimen aduanero, ni se utilicen o consuman en condiciones distintas de las establecidas en la normativa aduanera; b) las mercancías comunitarias, para las que una regulación comunitaria específica lo prevea, se beneficiarán, en razón de su inclusión en una zona franca o depósito franco, de las medidas relacionadas en principio con la exportación de mercancías”*. Este último inciso b) es de aplicación para las mercaderías agrícolas.



Por su parte, el artículo 4 de dicho Reglamento, en su inciso 15 define entre los posibles destinos aduaneros de las mercancías, su introducción en una zona franca o en un depósito franco. En idéntico sentido se expresa el Reglamento CEE 2454/1993, que fija las Disposiciones de Aplicación del Código Aduanero Comunitario, al establecer en su Título V entre otros destinos aduaneros la posibilidad que tiene cualquier persona de solicitar a las autoridades designadas por los Estados miembros la constitución de una parte del territorio aduanero de la Comunidad en zona franca o la creación de un depósito franco.

Este marco normativo contempla por igual a las zonas y a los depósitos francos, siendo la única diferencia apreciable que denomina partes a las zonas y locales a los depósitos. Ambas figuras son partes del territorio aduanero, donde generalmente se da una concentración de actividades relativas al comercio exterior, promovidas por el hecho de que en ellas no se aplican derechos de importación, gravámenes interiores ni medidas de política comercial, favoreciendo así la redistribución de mercancías, constituyendo un instrumento esencial de la política comercial comunitaria (Paz Páez, 2002).

La idea del legislador comunitario ha sido conceder a estas áreas la consideración de verdaderos enclaves económicos, dentro del territorio común, en los que las mercaderías gozan de un estatuto más favorable que en el territorio que los rodea, pero respetando una serie de medidas para evitar que se produzcan desviaciones de tráfico o puedan servir para evitar las políticas fiscales del resto del territorio comunitario.

Por ello se requiere en la normativa el establecimiento de límites geográficos de cada zona, exigiendo que el servicio de aduanas se asegure de que estén cercadas y se fijen concretamente los puntos de acceso y salida de las mismas.

En cuanto a su naturaleza jurídica, si bien las zonas o depósitos francos están encuadrados dentro de las áreas exentas, donde se agrupan las figuras que permiten el almacenamiento de mercancías con más o menos posibilidades operativas, tienen una configuración especial en la normativa comunitaria hasta hoy vigente, puesto que se los define como un destino aduanero, ficción jurídica según la cual las mercancías situadas allí son consideradas como si estuvieran fuera del territorio aduanero comunitario.

Aunque si se produce la introducción irregular en otra parte del territorio aduanero comunitario de las mercancías que se encontraban en zonas francas o en depósitos francos, dará origen a una deuda aduanera de importación.

Al constituir un destino aduanero, y no un régimen aduanero, la entrada de mercancías no está subordinada a su presentación ni a la presentación de una declaración aduanera, condiciones que deberían

cumplirse como procedimiento normal, para la inclusión de mercancías en cualquiera de los regímenes aduaneros enumerados en el artículo 4.16 del Reglamento CEE 2913/1992, y por otra parte no pueden utilizarse ni consumirse mercaderías en su interior en condiciones distintas que las previstas en cualquier otra parte del territorio aduanero comunitario, salvo que estén despachadas a libre práctica o vinculadas a algún régimen aduanero suspensivo, conforme el artículo 175 del Código Aduanero Comunitario establecido por Reglamento CEE 2913/1992.

Pero las zonas y depósitos francos se enmarcan dentro de los denominados regímenes aduaneros económicos, conforme a la reforma aprobada por el Reglamento CEE 993/2001, que constituyen mecanismos creados con el objeto de cubrir las situaciones que pueden suscitarse, en las que una mercancía se introduce en un territorio aduanero sin que entre o salga con carácter definitivo, para reforzar la capacidad competitiva de las empresas comunitarias frente a mercados extranjeros, con la finalidad esencial de promocionar o favorecer determinadas actividades económicas o atraerlas para su desarrollo en territorio comunitario. Responden a las tres funciones económicas en que se engloban las operaciones de comercio exterior en el ámbito aduanero: transformación, utilización y almacenaje, en las que según las operaciones que amparan, pueden clasificarse dichos regímenes:

- Transformación: perfeccionamiento activo y pasivo, transformación bajo control aduanero.
- Utilización: importación temporal.
- Almacenaje: zonas y depósitos francos, depósitos aduaneros.

La elección del régimen en el que puede colocarse una mercadería no queda al libre arbitrio del operador económico, sino que responde a las motivaciones fiscales, comerciales o logísticas concordantes con las operaciones de importación o exportación que dicho operador pretende realizar.

Una de las mayores ventajas para los operadores económicos del comercio internacional es la utilización sucesiva o complementaria de varios regímenes aduaneros económicos. En este sentido el código aduanero comunitario vigente en la actualidad, en su artículo 89, establece que cualquier régimen aduanero económico suspensivo (tránsito, perfeccionamiento activo, transformación bajo control aduanero, importación temporal y depósito aduanero) podrá ultimarse cuando las mercancías incluidas en él reciban un nuevo destino aduanero autorizado. Aquí entra en juego como un destino práctico la utilización de las áreas exentas, por no tener el agravante del plazo.

Las áreas exentas fueron previstas para facilitar, en condiciones ventajosas, el depósito de las mercancías objeto de comercio internacional, mientras que los regímenes de perfeccionamiento activo y

transformación bajo control aduanero se han concebido para impulsar o abaratar los procesos productivos que tienen como finalidad la importación en algunos casos, y el despacho a libre práctica con derechos arancelarios reducidos, pero siempre respetando el plazo establecido para la realización de las operaciones que cada uno conlleva.

Tanto en las zonas y depósitos francos como en los depósitos aduaneros el plazo de permanencia es ilimitado, mientras que en los demás regímenes aduaneros económicos, las mercancías siempre tienen prefijado un plazo para cumplir las condiciones establecidas y obtener los beneficios derivados del régimen de que se trate o, en otro caso, las titulares de las autorizaciones serán responsables de los intereses de demora, intereses compensatorios, u otras cargas tributarias que pueda imponerse por la inobservancia de los plazos establecidos.

Es precisamente uno de los atractivos de las áreas exentas considerarse como un destino intermedio, ya que su elección no es un hecho irreversible, y las mercancías pueden permanecer allí situadas sin que su titular deba preocuparse por el tiempo de permanencia, hasta que decida darles un destino definitivo.

Además del plazo, estas tres figuras tienen en común otros factores como la actividad económica que desempeñan, de almacenaje de mercancías y la promoción de actividades de comercio exterior gracias a las ventajas y facilidades de comporta su uso.

Asimismo, tienen ciertas coincidencias en su reglamentación comunitaria, ya que las figuras de zonas y depósitos francos y depósitos aduaneros han estado unidas desde su creación, al estar regulados por directivas y reglamentos con numeración sucesiva y publicados en igual fecha, y el seguimiento que hace la Comisión Europea estando adscritos al mismo Comité del Código Aduanero, Sección de Depósitos Aduaneros y de Zonas Francas, que se reúne periódicamente para estudiar temas puntuales de funcionamiento en forma conjunta.

Ahora bien, según la exposición de motivos presentada por la Comisión Redactora del Código Aduanero Modernizado, establecido por el Reglamento CE 450/2008, este criterio ha variado, ya que el nuevo código no sólo se caracteriza por una estructura simplificada y una terminología más coherente, con menos artículos y normas más sencillas, sino que adopta además un enfoque orientado hacia el cliente y recurre a definiciones comúnmente admitidas para las actividades de importación, exportación, circulación, almacenamiento, transformación, o utilización de las mercancías. Asimismo, adopta un enfoque orientado hacia los procesos, sometiéndolos varios regímenes similares a normas comunes que dejan poco lugar a excepciones; algunos regímenes deben suprimirse y otros fusionarse o armonizarse, lo que reducirá el número de regímenes aduaneros de los trece actuales a solamente tres regímenes básicos (de importación, de exportación y regímenes especiales), dotados cada uno de normas coherentes, sobre todo por lo que se refiere a las

autorizaciones, las garantías y la deuda aduanera. En consecuencia, se han modificado, integrado o transferido a disposiciones de aplicación más de dos tercios de los 258 artículos del código actual.

La fusión o armonización de los regímenes tiene como efecto buscado reducir el número de expertos necesarios, disminuyendo la formación y la programación para la aplicación de la normativa aduanera, permitiendo una mejor asignación de recursos a los ámbitos de riesgo, en pro de mayor seguridad y reducción de probabilidades de irregularidad.

Se propone asimismo que la deuda aduanera nazca generalmente en el lugar en que está establecido el titular de un régimen o de una autorización, salvo el caso de si dicho titular no está establecido en el territorio aduanero de la Comunidad o si ha cometido una infracción, en cuyo caso se aplican las normas residuales.

En el Título IV, relativo a la llegada de las mercaderías al territorio aduanero de la Comunidad, se incorporan las modificaciones del Código Aduanero en materia de seguridad introducidas por el Reglamento CE 648/2005, e incorpora los cambios consolidándolos más, habida cuenta de la introducción generalizada de las declaraciones electrónicas, el intercambio electrónico de información entre las autoridades aduaneras, sobre todo el sistema de control de la importación, así como la creación de portales comunes y ventanilla única.

Según el criterio de los redactores del nuevo código aduanero comunitario, la exención de las zonas francas de la vigilancia aduanera constituía una laguna en el ámbito de la seguridad, a la que se ha puesto fin, puesto que ahora estarán incluidas en un régimen aduanero y en adelante serán objeto de controles aduaneros, tanto en el momento de la introducción de las mercancías como en el de la inscripción en los registros, reformulando las normas sobre presentación previa de las mercancías, con el fin de definir claramente las obligaciones y la persona o personas encargadas de informar a las aduanas de la llegada de las mercancías y ponerlas a disposición de las aduanas con fines de control, similar a lo que ocurre actualmente con las zonas francas en la Argentina. Se suprimen también los plazos para incluir las mercancías en un régimen aduanero, ya que el depósito temporal es en sí mismo un régimen especial.

Con relación al Título V, referido a las normas generales aplicables al estatuto aduanero y a los regímenes aduaneros, se consigna que los principales cambios se refieren a la declaración electrónica, que se convierte en la declaración normal en aduana, y la armonización de las antiguas variantes de los procedimientos de declaración simplificada, incluido el procedimiento de domiciliación. Los principios fundamentales que regulaban la presunción del estatuto de mercancías comunitarias, y la pérdida del mismo, han sido transferidos al Código desde las Disposiciones de Aplicación del Código. Las normas de

desarrollo seguirán figurando en las disposiciones de aplicación. Con algunas excepciones, las declaraciones electrónicas se convierten en la norma. Aunque queda claro que en el futuro las zonas francas pasarán a ser un régimen aduanero, la actual dispensa de la obligación de presentar una declaración en aduana, en cambio, debe mantenerse. Se considera el acceso al sistema electrónico del declarante autorizado como sustitutivo a la transmisión de la declaración electrónica. También pueden presentarse en forma electrónica los documentos justificativos, que no tienen necesariamente que acompañar a la declaración, siempre que estén a disposición de las autoridades aduaneras. De acuerdo con los principios del Convenio de Kyoto, el nuevo Código prevé que la presentación, el registro y el control de la declaración de mercaderías se hagan antes de la llegada de las mismas, y el lugar de presentación puede ser distinto del lugar donde se encuentran éstas físicamente, contribuyendo al despacho de aduana centralizado.

Por su parte, los regímenes de suspensión anteriores han sido armonizados y agrupados con otros regímenes especiales: tránsito externo e interno; depósito ya sea temporal, aduanero o zonas francas; destino concreto (admisión temporal y destino final), y perfeccionamiento (activo y pasivo). Con esta armonización se ha fusionado el régimen de suspensión del perfeccionamiento activo con el régimen de perfeccionamiento bajo control aduanero y abandonar el sistema de reintegro del perfeccionamiento activo, dado que la intención de reexportar ya no es necesaria. Se regula por normas comunes todos los regímenes especiales como son los aplicables a la garantía, solicitud y autorización, y los referentes a la utilización de mercancías equivalentes manteniéndose las normas especiales para un régimen individual sólo cuando se den circunstancias económicas debidamente justificadas.

Asimismo, se adoptan disposiciones específicas para la reexportación de las mercancías no comunitarias que vayan a abandonar el territorio aduanero de la Comunidad, aunque éstas se someterán a las mismas normas que las de la exportación de mercancías comunitarias, excepto que se exigirá, en lugar de una declaración en aduana, una notificación de reexportación. Sólo se requerirán declaraciones sumarias en aquellos casos en que no es necesaria ni la declaración en aduana ni una notificación de reexportación, como en las operaciones de trasbordo y reexportación desde una zona franca o un depósito temporal en puertos, aeropuertos, etc.

## Clasificaciones de las zonas francas

Numerosas son las clasificaciones de las zonas francas realizadas en distintos trabajos que analizaremos a continuación.

En primer lugar, la Convención de Kyoto distinguía las "zonas francas comerciales" y las "zonas francas industriales". En las primeras

las mercaderías ingresadas permanecen almacenadas a la espera de su destino posterior, estando vedada por lo general cualquier tipo de elaboración o transformación. En las zonas francas industriales, las mercaderías pueden someterse a las operaciones de perfeccionamiento autorizadas.

También pueden distinguirse según el régimen de explotación u origen del capital de quien las explota en: públicas, como es el caso de Shannon en Irlanda; mixtas, por ejemplo Iquique en Chile; o privadas, v.gr. Miami en Estados Unidos.

En Europa, conforme al Reglamento 2700 de 16 de Noviembre de 2000, modificadorio del Código Aduanero Comunitario aún vigente, sentando los principios en que se apoyaría la reforma de los regímenes aduaneros económicos y zonas francas tradicionales, se crea un nuevo tipo de zona franca, no cercada o abierta, objeto del artículo 168 bis, que se añadió, en las que los controles y formalidades aduaneros y las disposiciones en materia de deuda aduanera se aplicarán de conformidad con el régimen de depósito aduanero.

Esta reforma al código comunitario vigente fue desarrollada por el Reglamento CE 993 de 4 de Mayo de 2001, que al modificar el Capítulo I de las Disposiciones de Aplicación del Código, dedicado a zonas francas y depósitos francos, distingue en su artículo 799 entre:

- Zonas francas de control de tipo I, donde los controles se basan principalmente en que estén cerradas, delimitadas por una cerca en el sentido del artículo 163.3 del Código Aduanero Comunitario aún vigente, a las que sólo puede accederse a través de puntos concretos, donde se sitúa la vigilancia por las autoridades aduaneras, y cuyo establecimiento es competencia de cada Estado miembro.
- Zonas francas de control de tipo II, donde los controles se basan en las formalidades efectuadas conforme al régimen de depósito aduanero, abiertas, no rodeadas por ninguna cerca, en las que la vigilancia y control se llevan a cabo según las normas que regulan los depósitos aduaneros. La competencia en materia de autorizaciones de estas zonas francas se traslada a las autoridades aduaneras.
- Por su parte, los depósitos francos mantienen la configuración y tratamiento que tenían antes de la reforma, aunque figuren con igual tratamiento y bajo el mismo epígrafe que las zonas francas de control de tipo I.

El autor argentino Ricardo Xavier Basaldúa, en un artículo publicado por la Revista de Estudios Aduaneros N° 6, editada por el Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, Año IV, página 17, distingue a las zonas francas por sus fines, distinguiendo:

- a) Razones político institucionales, que han permitido mantener cierto status tradicional relativo a autonomías regionales o ciudadanas, que condicionaban su incorporación a un Estado al reconocimiento de ciertos privilegios o fueros entre los que se destacaban los de comerciar libremente con el extranjero, tal como sucediera con el Puerto Franco de Hamburgo en el Tratado de Roma de 1957.
- b) Áreas francas creadas para facilitar las actividades de transporte, generalmente de almacenamiento, más conocidas como depósitos francos.
- c) Áreas para facilitar actividades comerciales, tiendas libres, *duty free shops*, ubicados usualmente en aeropuertos internacionales o a bordo de medios de transporte de pasajeros.
- d) Áreas francas para facilitar actividades industriales, para transformación, combinación, mezcla, reparación u otros perfeccionamientos.

Por su parte, Kevin O' Connor en su obra *EPZ Concept, Export Processing Zones in The Global Economy*, citado por María Laura Vives en *Las Zonas Francas*, páginas 7/8, basado en un estudio de las Naciones Unidas, destaca los siguientes términos:

- 1) Zonas Francas Comerciales, pensadas para el manejo de carga general y contenedores, para el comercio de importación y exportación, como así también para almacenamiento, empaque, reenvasado y distribución.
- 2) Zonas de Servicios Financieros, diseñadas para realizar actividades de esta índole, procurando la radicación de bancos, compañías de seguros, etc.
- 3) Zonas Económicas Especiales, áreas geográficas que gozan de condiciones económicas particulares, como la exención de determinados impuestos.
- 4) Zonas de Comercio Exterior, modelo usado por Estados Unidos, caracterizado por el hecho de que alrededor del 70 % de los productos que pasan por ellas tienen destino en el mercado interno.
- 5) Maquiladoras, modelo originario de México que permite la radicación de empresas con 100% de capital extranjero, que pueden repatriar dividendos. No tienen restricción para importar materias primas, equipamientos, repuestos y piezas, siempre y cuando se utilicen para producir con destino a la exportación.

- 6) Zona de Procesamiento de Exportaciones o Zona Franca Industrial, donde se introducen elementos para transformación y elaboración de productos destinados a la exportación a terceros países o al territorio aduanero general.

Por último, el informe elaborado por la Comisión Ley de Zonas Francas Nacionales, creada por Decreto 1668/1991 con el fin de arribar a un texto legal que derivó en la ley 24.331, publicado por el Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina de 18 de mayo de 1994, página 706, realiza la siguiente distinción:

- Zonas Francas Comerciales, en las que pueden realizarse operaciones de descarga y almacenaje de las mercaderías sin cumplir formalidades arancelarias, en espera de su eventual transporte, de su reexportación o bien de su importación, sufriendo a veces una cierta manipulación o transformación. Estas zonas no tienen por finalidad promover el desarrollo social de las ciudades donde se encuentran implantadas, sino que simplemente promueven la agilización del comercio de mercaderías.
- Zonas Francas Industriales, son zonas limitadas que gozan de franquicia aduanera; se encuentran separadas del territorio nacional por una frontera material, a fin de que en ellas se puedan introducir, elaborar y exportar al mercado mundial, bienes (manufacturados o industriales), sin el pago de ningún derecho aduanero (zona franca industrial de exportación) o al territorio nacional, con los correspondientes derechos de importación.
- Puerto libre o Franco, área que cubre un puerto en su conjunto y a sus localidades circundantes, donde se concentran mercaderías. Son además, áreas de almacenamiento, descarga y distribución, en las cuales se pueden efectuar algunas operaciones menores de envasado, mezclas y empaques. Se diferencian de una zona franca en que esta es un área cercada, aislada de áreas circundantes, en cambio el puerto libre es abierto y de fácil penetración. Además en las zonas francas se persigue principalmente la reexportación de las mercaderías ingresadas mientras que en el otro caso se destinan también al consumo interno.
- Zona o Puerto de Tránsito, son puntos de entrada de mercaderías destinadas a países que no poseen puertos marítimos. Las mercaderías introducidas en estas áreas tienen tiempo limitado de permanencia, las actividades no pueden ser beneficiadas con incentivos fiscales y aún el reembalaje puede ser prohibido. Ejemplo: puerto de



Paranaguá o Porto Velho, capital del Estado de Rondonia, para enviar mercaderías a la República de Bolivia.

- Depósitos Francos, generalmente localizados en el puerto de un país costero con el objeto de constituir un centro de almacenamiento y distribución a un país vecino que no posee estructuras portuarias o acceso al mar. Su administración permite que las mercaderías en tránsito de procedencia o con destino al país vecino, sean sometidas a tarifas o control de importaciones o a formalidades de entrada o salida del país en el cual se localizan estos depósitos francos. Las facilidades ofrecidas incluyen: almacenaje, reembalaje y otras operaciones esenciales para asegurar el buen estado de la mercadería y para alcanzar su destino final.

## **Tratamiento normativo de las zonas francas**

---

### **Tratamiento normativo en Argentina**

En el ámbito del MERCOSUR, la regulación normativa para las zonas francas tiene su punto de partida con la Decisión 8/1994 del Consejo del Mercado Común. Asimismo se formaliza el Acuerdo entre el gobierno de Brasil y la Argentina, en relación a la exención de tributos referentes a importaciones de productos oriundos del Área Aduanera de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Manaos.

La Decisión 8/1994 del Consejo del Mercado Común refiere entre sus considerandos que atento las diversas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que permiten el funcionamiento de zonas francas y áreas aduaneras especiales en los estados partes del MERCOSUR, y debido a que la disparidad de dichas previsiones normativas podrían provocar distorsiones en los flujos comerciales y de inversiones al momento del establecimiento de la Unión Aduanera, se pretende lograr una armonización del tratamiento hacia estas zonas especiales con miras a impedir consecuencias negativas para el proceso de integración.

Así que su artículo 2 prevé salvo disposición en contrario que los estados partes aplicarán el Arancel Externo Común o, en caso de productos excepcionados, el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes de zonas francas comerciales, de zonas francas industriales, de zonas de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales, sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos para el ingreso de dichos productos al propio país. Asimismo permite la aplicación de salvaguardias bajo el régimen jurídico

del GATT, cuando las importaciones de dichas áreas francas, impliquen un aumento imprevisto de importaciones que cause daño o amenaza de daño para el país importador.

El artículo 5 establece que pueden operar en el MERCOSUR las zonas francas que se encuentren en funcionamiento y las que se instalen en virtud de normas legales vigentes. Considera además la particular situación de la zona franca de MANAOS -República Federativa de Brasil- y el área aduanera especial de TIERRA DEL FUEGO Argentina-, las cuales siguen funcionando con su régimen propio hasta el año 2013.

Posteriormente se firma en Diciembre de 1994 el Acuerdo de Ouro Preto, entre los gobiernos de Brasil y Argentina, relativo a la exención de tributos referentes a las importaciones de productos procedentes de las dos áreas especiales en estudio. Con el fin de estimular el comercio entre ambos países se acuerda:

- 1) A partir del 1º de Enero de 1995 y al sólo efecto del comercio bilateral entre ambos países, los bienes producidos en dichas áreas francas, gozan de la exención del Arancel Externo Común o de impuestos nacionales de importación, cuando sean aplicables.
- 2) La exención será concedida solamente a la producción realizada en estas áreas, y para gozar de la misma, los bienes en cuestión deben obedecer a criterios de origen acordados entre las partes.
- 3) Las partes antes del 31/03/95 aprobarán la lista de bienes producidos en Manaos y Tierra del Fuego que serán beneficiadas con las exenciones citadas, así como los requisitos de origen que deberán aplicarse.
- 4) Los beneficios determinados en el acuerdo no podrán ser extendidos a las demás Zonas Francas, Zonas de Procesamiento o Áreas Aduaneras Especiales.

En Enero de 1999 se formalizó el Acuerdo de Itaguaí entre Argentina, Brasil, Chile, Bolivia y Uruguay, con miras a la modificación de la Decisión 8/1994, procurando que los productos originarios de los países miembros del MERCOSUR, que ingresen al territorio de las Zonas Francas de estos países y que no sufran allí procesos de producción o de transformación, pueden gozar de los beneficios del programa de liberación de gravámenes y restricciones del Acuerdo, conservando así, su calidad de originarios durante su permanencia en el territorio de la zona franca, y pudiéndose bajo la vigilancia de las autoridades aduaneras y administrativas competentes, subdividir sus certificados de origen, como extender el plazo de validez de estos documentos.

Asimismo prevé que los productos elaborados dentro de las zonas francas, pueden gozar de los beneficios del programa de desgravación,

siempre que los insumos utilizados en su producción hayan cancelado los niveles arancelarios correspondientes, sean del A.E.C., como del arancel nacional o el negociado preferente, según los términos de la Convención de Kyoto.

A la luz de los instrumentos señalados precedentemente, surge a manera de síntesis que:

- 1) La zona franca de Manaus y el área aduanera especial de Tierra del Fuego pueden continuar funcionando con su régimen propio hasta el año 2013. Ello significa que los productos podrán ingresar a los países respectivos, pero en caso de hacerlo hacia otros países del MERCOSUR deberán pagar el Arancel Externo Común.
- 2) Las demás áreas francas que se encontraban en funcionamiento, con legislación vigente sin haber comenzado a funcionar, o en trámite parlamentario de creación (caso de la ley 24331 de zonas francas en Argentina), al momento del dictado de la Decisión 8/1994, podrán introducir sus productos en el MERCOSUR, pagando el Arancel Externo Común, como mercancías extracomunitarias.

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

Asimismo corresponde al congreso legislar en materia aduanera, establecer los derechos de importación y exportación, los que deben cumplir con el criterio de uniformidad en toda la Nación (artículo 75 inc. 1 C.N.). Por su parte el inc. 2do de este mismo artículo prevé la posibilidad del congreso de imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación.

Es claro que los regímenes establecidos para áreas francas constituyen excepciones a los principios generales de tributación aduanera consagrados en la Norma Fundamental. Juan C. Luqui (1989), en su obra *La Obligación Tributaria*, expresa que "la uniformidad de los derechos aduaneros constituye una especie de garantía de naturaleza federal a favor de las economías provinciales. En efecto, si el congreso pudiera aplicar tarifas distintas estaría en sus manos poder desviar el comercio con el exterior hacia zonas por él preferidas, con lo cual podría llegar a favorecer unas zonas en perjuicio de otras". Por lo expuesto, como sostiene María Luisa Vives (2000), a partir de estas concesiones de

privilegios que podrían afectar el consagrado principio de igualdad, "*...la interpretación deba ser estricta; la ley del Congreso no puede otorgar esos privilegios ni esas recompensas de manera amplia, a favor de cosas o personas que no tengan una estricta relación de causa a efecto con los fines que se persigue alcanzar...*".

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

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

Por decreto 1668 del 11 de Septiembre de 1991 se reglamentó la ley 5.142 de 1907, de creación de la Zona Franca de La Plata. Este decreto fue sustituido por similar 1788/1993 que amplió las actividades a desarrollarse en la misma, abarcando además de las comerciales, las de servicios e industriales, estas últimas con el objeto de exportar las mercaderías resultantes a terceros países. Por el decreto 3211/1991 la Provincia de Buenos Aires adhirió a lo dispuesto por el decreto nacional 1668/1991. El 10 de Junio de 1994, por decreto 906, el Poder Ejecutivo Nacional promulgó la ley 24.331, que establece el régimen aplicable a las zonas francas en la Argentina. Por su parte, la ley 11.604 de la Provincia de Buenos Aires exime del pago de impuestos y/o contribuciones provinciales que graven servicios básicos que se presten en la Zona Franca de La Plata.

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

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

Corresponde entonces aclarar que las zonas francas no constituyen territorio aduanero, ni general ni especial, en los términos del artículo 3 inc. b) del Código Aduanero Argentino. Dicho territorio aduanero, comprende el ámbito en el cual se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones (artículo 2 ap. 1 del Código Aduanero).

Afirma Ricardo Basaldúa (1992) que de la definición dada por el código aduanero surge claro que estamos en presencia de un ámbito aduanero no arancelario. Este criterio concuerda con el temperamento adoptado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y el

Comercio (G.A.T.T.) y por el Consejo de Cooperación Aduanera, *“es decir, estamos frente a una franquicia territorial, en razón de que la franquicia tributaria se acuerda en función de un espacio determinado y no según la condición de las personas o la naturaleza del empleo de las mercaderías; un área delimitada que goza de una especie de extraterritorialidad a los efectos aduaneros”* .

El artículo 2 de la Ley 24.331 faculta al Poder Ejecutivo Nacional a crear en el territorio de cada Provincia una zona franca incluyéndose las ya existentes. Los párrafos 2º a 4º de este artículo fueron vetados por el decreto de promulgación, estableciendo que el P.E.N. convendrá con los gobiernos provinciales el establecimiento de zonas francas en las ciudades o pueblos de su jurisdicción que sean fronterizos con países limítrofes; puertos o vías navegables que posean zonas francas en cualquier lugar del territorio.

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

En relación a las actividades permitidas, la norma en estudio establece que pueden desarrollarse actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales, esta última con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países. No obstante pueden fabricarse bienes de capital que no sean producidos en el territorio aduanero general ni en las áreas aduaneras especiales existentes a los fines de admitir su introducción al territorio (artículo 6).

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

En cuanto al tratamiento fiscal y aduanero, y con las salvedades expuestas en la ley de zonas francas y en el artículo 590 del Código Aduanero, se aplica a las zonas francas la totalidad de las disposiciones de carácter impositivo, aduanero y de carácter penal que rigen en el territorio aduanero general (artículo 23). Las mercaderías que ingresen a la zona franca estarán exentas de los tributos que gravaren su importación para consumo, salvo las tasas por los servicios efectivamente prestados (artículo 24). Las mercaderías que salgan de la zona franca hacia terceros países estarán exentas del pago de los tributos que gravan su importación para consumo (artículo 25). Las mercaderías que se introduzcan a la zona franca desde el territorio aduanero serán consideradas como una exportación suspensiva. Las mercaderías que se extraigan con destino al territorio aduanero serán consideradas como una importación (artículos 27 y 28). Por otro lado se encuentran eximidos los impuestos nacionales que gravan los servicios básicos que se prestan dentro de la zona franca (sobre la provisión de servicios de

telecomunicaciones, gas, electricidad y agua). María Luisa Vives (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, el hecho de la introducción o de la extracción a la misma no configura un hecho generador de tributos aduaneros y por consiguiente, tampoco nace una obligación tributaria de la cual hubiere que eximir”*.

En este marco legal, en virtud al tiempo transcurrido desde el dictado de la primera resolución reglamentaria de zonas francas en Argentina (Resolución ANA 3235/1996), la experiencia recogida y en orden a la Estructura Organizativa de la Administración Federal de Ingresos Públicos, resultaba necesario aprobar una única reglamentación aduanera que establezca las normas relativas a la habilitación, funcionamiento y control de todas las Zonas Francas creadas al amparo de las Leyes 24.331, 8.092 y 5.142. Así se dicta la Resolución General AFIP 270/1998, que aprueba las normas relativas a la habilitación, funcionamiento y control de las Zonas Francas, que entró en vigencia a partir del día 9 de Diciembre de 1998.

### **Ámbito físico**

Esta Resolución General AFIP 270/1998 es de aplicación, al sólo efecto del control aduanero, en todas las Zonas Francas creadas o a crearse en la Nación Argentina, en las condiciones establecidas en las Leyes 24.331, 22.415, 8.092, 5.142, en las decisiones del MERCOSUR y en el Reglamento de Funcionamiento y Operación aprobado por la autoridad de aplicación para cada Zona Franca. Las disposiciones del Código Aduanero son aplicables en la Zona Franca en forma supletoria para los casos no contemplados en la Ley 24.331.

El ámbito territorial de cada Zona Franca quedará delimitado en la norma de su creación y se encontrará circunvalada por una franja contigua al perímetro de la misma cuya extensión será determinada en cada caso por el Director General de Aduanas donde se ejercerán los controles previstos en el Capítulo I, Título II de la sección II del Código Aduanero. En tal sentido, en toda operación o destinación desde o hacia la Zona Franca se considerará que se ha atravesado dicha Zona Primaria Aduanera.

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

## **Ámbito personal**

Es Autoridad de Aplicación de este régimen el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Existe además en cada zona franca un comité de vigilancia, organismo provincial público o mixto, constituido en la órbita del Poder Ejecutivo de cada Provincia, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley N° 24331, que ejerce las funciones previstas en los artículos 16 y 17 del mencionado texto legal, excepto en la Zona Franca de La Plata, Provincia de Buenos Aires, que ha creado la Dirección Provincial de Zonas Francas, y la Zona Franca de Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos, donde existe el Instituto Provincial de Zonas Francas.

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

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

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

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

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

### **Actividades autorizadas y actividades prohibidas**

En la Zona Franca se tendrán por actividades autorizadas y por actividades prohibidas a aquellas que prevé como tales la Ley N° 24.331 y a aquellas previstas por las normas que se dicten. Pueden desarrollarse actividades de almacenaje, comerciales mediante su venta acreditada a través de factura emitida por el Usuario, de servicios e industriales.

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

Cuando se trate de bienes de capital fabricados en la Zona Franca que no registren antecedentes de producción en el Territorio Aduanero General ni en las áreas aduaneras especiales existentes, se autorizará su importación a dicho territorio.

La Secretaría de Industria Comercio de la Pequeña y Mediana Empresa extenderá las autorizaciones correspondientes para la importación a consumo en el Territorio Aduanero de bienes de capital fabricados en la Zona Franca cuando no se registren antecedentes de producción en dicho territorio.

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

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



## **Concesionario**

Son derechos y obligaciones del Concesionario solicitar la habilitación para iniciar sus operaciones, canalizando su solicitud a través de la Aduana local para que se expida la Autoridad de Aplicación, requerir al Servicio Aduanero de la Zona Franca los antecedentes de los Usuarios que eventualmente deseen operar, y ejercer el control de las actividades que desarrollen los Usuarios, debiendo informar en forma inmediata a la Delegación del Servicio Aduanero en la Zona Franca y al Comité de Vigilancia u Órgano de Administración y Explotación las altas y bajas de los Usuarios, dentro de las cuarenta y ocho horas de producidas, siendo solidariamente responsable con los Usuarios por las consecuencias derivadas de las transgresiones a la legislación aduanera.

Además, el Concesionario tendrá a su cargo la instalación de las dependencias para la Delegación Aduanera, las que deberán reunir las condiciones necesarias para la realización del trámite de las solicitudes de destinación y demás actuaciones administrativas, y para la verificación de las mercaderías en la zona primaria de control aduanero, de conformidad con la normativa vigente y de acuerdo con lo que al efecto coordine con la Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior.

Asimismo deberá poner a disposición de la Delegación Aduanera un depósito cerrado para almacenaje de mercaderías provenientes de secuestros y/o interdicciones, con una superficie no inferior a cien metros cuadrados y bajo las demás condiciones establecidas seguidamente para los depósitos de los Usuarios.

Deberá cercar el perímetro exterior de la Zona Franca y de cada depósito. No será exigible el cumplimiento del requisito establecido en este punto, cuando se trate de tanques o esferas que se encuentren dotados de sistemas de seguridad para combatir siniestros en virtud de almacenarse mercaderías peligrosas y el cercado de los mismos pueda entorpecer o impedir las acciones para su extinción. Cuando la Zona Franca estuviere ubicada en un puerto, muelle o atracadero habilitados para la realización de operaciones aduaneras, el cerramiento perimetral no será necesario en el límite con el espejo de agua adyacente al depósito. En el caso que las operaciones comprendan además la carga y descarga de mercaderías destinadas o procedentes del Territorio Aduanero, el cerramiento de la Zona Franca deberá extenderse a lo largo del perímetro adyacente al puerto, muelle o atracadero.

Los accesos a la Zona Franca o a los depósitos deben ser aptos para su precintado y contar con cerradura de doble combinación o con dos cerraduras de distinta combinación, quedando cada llave en poder del Usuario y del Concesionario, respectivamente, a disposición del Servicio Aduanero. Cuando se trate de tanques y esferas, las bocas de entrada y salida de la mercadería sólo deberán ser aptas para su precintado.

El concesionario asume solidariamente la responsabilidad por las sanciones firmes que se impusieren a los Usuarios, excepto cuando se trate de empresas industriales mientras realicen su actividad en el establecimiento.

## **Usuarios**

Son derechos y obligaciones de los Usuarios efectuar la declaración comprometida de stock, facilitar el control de su actividad al Concesionario, particularmente sobre el movimiento de sus mercaderías, materias primas o productos en proceso de manufactura, para efectos estadísticos y de información al Servicio Aduanero y a la Autoridad de Aplicación, y cumplir los requerimientos que el Comité de Vigilancia u Órgano de Administración y Explotación le formule a efectos de controlar su actividad en relación con la legislación aduanera.

Por su parte, el Usuario Indirecto, cuando realice la declaración comprometida de stock, será responsable por la totalidad de las transgresiones a la legislación aduanera, siendo el Usuario Directo solidariamente responsable.

Las empresas industriales quedan sujetas a los derechos y obligaciones fijados para los usuarios, siendo las únicas responsables por las infracciones al presente régimen cuando fueren cometidas para el desarrollo de su actividad en sus plantas originales.

Toda vinculación jurídica entre un Usuario Directo y uno Indirecto, o entre estos últimos y un tercero, relativa a la instalación, desarrollo de actividades, o introducción de mercaderías por cuenta de terceros a la Zona Franca deberá instrumentarse en un contrato por escrito en el que se regularán los derechos y obligaciones de las partes, las penalidades por incumplimientos, las actividades a desarrollar y todos aquellos datos que permitan verificar la entidad de las operaciones a realizar.

## **Servicio aduanero**

Los Administradores de las Aduanas a cuya jurisdicción pertenezca la Zona Franca, dictarán la correspondiente disposición que establezca las condiciones de funcionamiento de las mismas, estableciendo las condiciones de funcionamiento de la zona primaria de control aduanero. Cada Zona Franca queda bajo la competencia y autoridad de la Aduana de su jurisdicción para la realización de los controles correspondientes.

La Delegación Aduanera de la Zona Franca procederá al precintado del lugar de ingreso /egreso de la mercadería cuando finalice diariamente la actividad, y los depósitos, únicamente cuando estrictas

razones excepcionales de control aduanero lo determinen y solamente durante el período de finalización e inicio de la actividad diaria, o, en su caso, a requerimiento expreso del Comité de Vigilancia u Órgano de Administración y Explotación, del Concesionario o del Usuario. Cuando fuere necesario la Delegación Aduanera utilizará, además, el sistema de cerraduras.

La Delegación Aduanera, cuando lo considere conveniente de acuerdo con un criterio de selectividad inteligente, podrá disponer la realización de los controles de las actividades de la Zona Franca a través de los Concesionarios o mediante verificaciones a realizar en forma directa en los establecimientos de los Usuarios, cursando la correspondiente comunicación al Comité de Vigilancia u Órgano de Administración y Explotación en el acto del procedimiento.

La Delegación Aduanera iniciará las actuaciones por las infracciones que constate con motivo de la fiscalización que efectúe o que le sean comunicadas por el Comité de Vigilancia u Órgano de Administración y Explotación y por el Concesionario, para su consideración por la Aduana de jurisdicción.

El personal dependiente de la Dirección de Control y de las Regiones Aduaneras de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior podrá ingresar libremente al ámbito de la Zona Franca, a fin de cumplimentar las tareas que les son propias.

El Servicio Aduanero debe realizar el control selectivo de la totalidad de las operaciones y/o destinaciones aduaneras desde y al territorio aduanero o al exterior.

## **Responsabilidad**

El Concesionario, cuando preste servicios a los Usuarios a través de sus depósitos públicos y los nombrados en último término, serán responsables ante el Servicio Aduanero por las transgresiones al régimen legal y al que aquí se establece. Se establece la responsabilidad solidaria entre Usuarios y Concesionario por los daños y perjuicios que el depósito o manipuleo de las mercaderías a su cargo ocasionen al tercero o al medio ambiente a cuyo efecto deberán tomar los recaudos adecuados, mediante pólizas a emitir por compañías calificadas con la titularidad a favor del Usuario y del Comité de Vigilancia u Órgano de Administración y Explotación. Esta circunstancia deberá constar en los contratos que celebren los Concesionarios con los Usuarios.

## **Régimen disciplinario**

La condición de Concesionario, Usuario Directo o Usuario Indirecto implica la aceptación y sometimiento al presente régimen disciplinario. El carácter de deudor del Usuario con el Servicio Aduanero determinará el inicio del procedimiento de ejecución conforme lo normado en el Capítulo Quinto del Título II de la Sección XIV del Código Aduanero. Tal procedimiento comprende la suspensión de la actividad del Usuario, el embargo de mercaderías y la suspensión del libramiento de las mismas, por la aplicación del artículo 1122 del Código Aduanero.

Cuando debiere procederse a la venta de las mercaderías embargadas y/o promoverse la ejecución judicial de la deuda, de acuerdo con los artículos 1124 y 1125 del Código Aduanero, se dispondrá la eliminación del Usuario. Cuando el Concesionario fuere el Usuario, sólo será suspendido en este último carácter.

Corresponderá aplicar la sanción disciplinaria de apercibimiento a los Concesionarios y/o Usuarios en los casos de incumplimiento de los deberes formales que establece la Ley 24.331 y este Reglamento.

Corresponderá aplicar la sanción disciplinaria de hasta sesenta días corridos de suspensión al Concesionario y/o Usuario en los supuestos que no permita el control aduanero, no justifique la existencia de sobrantes o faltantes de mercadería con relación a la declarada en los registros que a tal efecto se habiliten, incumpla el régimen de destinaciones, o haya sido objeto de dos apercibimientos en el año calendario anterior. Para la graduación de la pena serán evaluados los antecedentes del sumariado y la gravedad de la falta cometida.

No será sancionado el Usuario que solicite la rectificación de la Declaración Comprometida de Stock dentro del plazo de dos días del ingreso de la mercadería a la Zona Franca y ésta fuere autorizada por el Servicio Aduanero.

Será eliminado del Registro el Usuario que hubiere sido sujeto de suspensión mayor a sesenta días corridos en el año calendario anterior.

En todos los casos en que se juzgue el comportamiento de un Concesionario o Usuario, deberán formarse las actuaciones administrativas correspondientes, indicándose claramente los hechos, la conducta cuestionada y la norma vulnerada, respetándose el debido proceso adjetivo, resultando en su caso de aplicación supletoria el Código Procesal en Materia Penal de la Nación.

Durante el término de la suspensión del Usuario no se permitirá el ingreso de las mercaderías al depósito, debiendo el mismo continuar actuando en ese carácter para la extracción de mercaderías ingresadas con anterioridad.

Concluido el trámite sumarial, la autoridad competente dictará resolución absolutoria o condenatoria, que será notificada por la Delegación Aduanera de la Zona Franca a la Autoridad de Aplicación y al Comité de Vigilancia u Órgano de Administración y Explotación de la Zona Franca respectiva.

En el caso de la sanción disciplinaria de eliminación, el Usuario no podrá disponer de las mercaderías existentes en el depósito, correspondiendo al Concesionario adoptar las medidas pertinentes en relación con el destino de las mismas que incluirán la transferencia a otros usuarios o su egreso al territorio aduanero o a otros países.

La extracción total deberá realizarse en un plazo de treinta días corridos, vencido el cual quedarán a cargo del Concesionario las mercaderías que permanezcan en el depósito asumiendo el carácter de usuario.

Es autoridad competente para disponer las sanciones aduaneras de apercibimiento y suspensión el Administrador de la Aduana de la Jurisdicción de la Zona Franca.

La eliminación del Registro de Usuarios será competencia del Director General de Aduanas.

Contra la resolución definitiva sólo procederá en sede administrativa, el recurso del artículo 111 del Código Aduanero.

### **Dstrucción y subasta de la mercadería**

El Administrador de la Aduana a cuya jurisdicción pertenezca la Zona Franca autorizará la destrucción de la mercadería deteriorada durante su permanencia en depósitos de la Zona Franca o cuando pudieren causar daño a las personas, a los bienes o al medio ambiente o de aquellas abandonadas que no tuvieren valor comercial a requerimiento del Concesionario, quien será responsable de efectuar la correspondiente notificación al Usuario, quien se hará cargo de los gastos que se originen. El Concesionario responderá en forma exclusiva y excluyente por la situación de abandono de las mercaderías ante eventuales reclamos.

En todos los casos, la destrucción se efectuará bajo la supervisión de la Delegación Aduanera de la Zona Franca. Las mercaderías resultantes de la destrucción quedan sujetas a las prohibiciones vigentes para la importación de mercaderías al Territorio Aduanero, y en su caso a los tributos aplicables a mercaderías de extrazona.

Excepto para la Zona Franca de La Plata, no es necesaria la intervención de la Dirección General de Aduanas para la venta en pública subasta, ya que ésta sólo implica la transferencia de la propiedad.

El Concesionario es responsable en forma exclusiva y excluyente, ante los propietarios por las subastas de las mercaderías que efectúe como consecuencia del abandono de las mismas en el caso que no se hubiere configurado dicho abandono de pleno derecho.

Del producido de la subasta de las mercaderías, se deducirán inicialmente los créditos aduaneros, destinándose el remanente en la forma establecida en el Reglamento de cada Zona Franca.

### **Introducción a la zona franca**

La introducción de mercaderías a la Zona Franca provenientes del Territorio Aduanero General, Especial, de otros países o de otras Zonas Francas se encuentra exceptuada de los tributos que gravan la importación para consumo salvo las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados. La introducción de mercaderías a la Zona Franca y la Declaración Comprometida de Stock no constituyen una destinación de importación definitiva o suspensiva. No pueden introducirse a la Zona Franca las mercaderías afectadas por las prohibiciones de carácter no económico, tales como las referidas a las armas y sus partes o municiones y cualquier otra especie que atente contra la moral pública, las buenas costumbres, la salud pública, la sanidad vegetal o animal, la seguridad pública o la preservación del medio ambiente vigentes para la importación de las mismas al Territorio Aduanero.

### **Importación al territorio aduanero**

La importación para consumo al Territorio Aduanero de mercaderías afectadas a la actividad comercial en la Zona Franca, en el mismo estado en que ingresaron a la misma, estará sujeta, cuando corresponda, a la aplicación de los tributos y de las prohibiciones vigentes para las mercaderías provenientes de extrazona.

La importación para consumo al Territorio Aduanero de mercaderías provenientes de la Zona Franca en el mismo estado en que ingresaron a la misma, estará sujeta, cuando corresponda, a la aplicación de los tributos y de las prohibiciones vigentes para las mercaderías provenientes de extrazona, inclusive cuando sean originarias y procedentes de los países integrantes del MERCOSUR. Igual procedimiento será de aplicación para las mercaderías adquiridas en la Zona Franca en virtud de haber sido subastadas con motivo de su abandono.

Cuando las mercaderías fueren originarias y procedentes de países con los cuales se hubieren acordado preferencias arancelarias en el marco de la ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI), incluyendo los países integrantes del MERCOSUR, gozarán de las mismas en la medida que se cumplan las condiciones establecidas en la Resolución N° 78 del Comité de Representantes de ALADI, debiendo la Aduana por la cual se registre el despacho de importación, controlar que se cumpla la condición de expedición directa desde el país exportador a la zona franca, en las condiciones del Punto cuarto de la precitada Resolución N° 78.

La importación para consumo al Territorio Aduanero de los bienes de capital producidos en la Zona Franca con insumos de origen extranjero y cuando estuviere autorizada dicha importación por la Autoridad de Aplicación, estará sometida al tratamiento establecido en el régimen general de importación en materia tributaria y de prohibiciones vigentes para las mercaderías provenientes de extrazona.

Con excepción de lo previsto en el punto precedente, queda prohibida la importación para consumo de las mercaderías resultantes de procesos industriales en la Zona Franca, las que deberán ser exportadas a otros países.

### **Retorno al territorio aduanero**

El retorno de bienes de capital al Territorio Aduanero, producidos total o parcialmente con mercaderías previamente exportadas desde el Territorio Aduanero a la Zona Franca en forma temporaria y cuya importación estuviera autorizada por la Autoridad de Aplicación, quedará sujeta al pago de los tributos que gravan la importación para consumo de mercaderías procedentes de extrazona en las condiciones establecidas en el artículo 357 del Código Aduanero.

Queda prohibido el retorno de las mercaderías resultantes de procesos industriales en la Zona Franca, las que deberán ser exportadas a otros países.

### **Importación de residuos industriales**

La importación de los residuos de origen extranjero provenientes de procesos de transformación, estará sujeta al pago de los tributos que gravan la importación para consumo de acuerdo con su estado y valor, y cuando provengan en parte de mercaderías en libre circulación, se computará únicamente la parte proporcional atribuible a las mercaderías de origen extranjero. Serán de aplicación para la importación de los

residuos con y sin valor al Territorio Aduanero las prohibiciones vigentes en este último, excepto cuando se trate de los residuos provenientes íntegramente de mercaderías en libre circulación.

### **Estímulos a la exportación**

Los estímulos que correspondan a las exportaciones que se efectúen desde el Territorio Aduanero General o Especial a la Zona Franca, serán liquidados y pagados una vez que la mercadería fuere extraída de dicha zona hacia otro país, y dentro del plazo que a este efecto establecen las normas generales que rigen la materia, ya sea en el estado que poseía cuando ingresó a la misma, o en otro. La extracción de mercaderías de la Zona Franca hacia terceros países, no gozará de otros estímulos que los correspondientes por la devolución de tributos efectivamente pagados cuando fueren pasibles de devolución a los exportadores del Territorio Aduanero. Asimismo, gozará de los estímulos establecidos de conformidad con los acuerdos internacionales suscriptos por la República Argentina.

Es aplicable el estímulo a la exportación establecido por las normas vigentes, al momento del registro de la solicitud de exportación para consumo.

### **Arribo de las mercancías a zona franca**

Las mercaderías que arriben por la vía terrestre a la Zona Franca se encontrarán sujetas al control de la Delegación Aduanera en ocasión de su ingreso. Dicho control será realizado en la Zona de Control Aduanero. A tal efecto presentarán ante la Delegación Aduanera el ejemplar del documento utilizado para el tránsito de la mercadería. En caso de sospecha fundada de infracción al régimen de tránsito, verificará la mercadería en la zona primaria de control aduanero o excepcionalmente en el depósito del Usuario. Además, iniciará las actuaciones pertinentes por las diferencias que pudieran constatarse a la descarga, contra los responsables de la declaración comprometida en la documentación que amparó el arribo a la Zona Franca.

Las mercaderías serán ingresadas a los depósitos previo registro de la misma por los Usuarios. La documentación será reservada por el Servicio Aduanero de la Zona Franca.

Las mercaderías que arriben procedentes de depósitos y puertos o aeropuertos correspondientes a la misma Aduana a la que pertenece la Zona Franca, será documentadas mediante Solicitud de Tránsito de acuerdo con la normativa vigente para esta destinación.



El registro de las mercaderías que ingresen desde el Territorio Aduanero o del exterior como radicación definitiva y con destino a las demás actividades se realizará en la forma establecida en esta Resolución, al cual tendrá acceso permanente el Servicio Aduanero, la Dirección de Inteligencia Fiscal y Aduanera, el Comité de Vigilancia u Órgano de Administración y Explotación, el Concesionario y la Autoridad de Aplicación. Los sistemas del Concesionario y los Usuarios deben ser compatibles entre sí y a su vez con los de la Dirección General de Aduanas.

Son responsables del ingreso de la información los Usuarios cuando la mercadería ingrese a sus depósitos y el Concesionario únicamente cuando la mercadería ingrese a Depósitos Públicos del mismo.

El registro de la información se deberá efectuar con anterioridad al ingreso de la mercadería a depósito. No se permitirá la descarga de los medios de transporte terrestres ni el ingreso a depósito de mercaderías arribadas a puertos y aeropuertos pertenecientes a la Zona Franca hasta tanto se realice dicho registro.

Después del registro los Usuarios podrán transferirse mercaderías que se encuentren dentro del área de la Zona Franca, previo registro de la Solicitud de Transferencia de Dominio.

La destinación de vituallas a efectos de su radicación definitiva, en la cantidad necesaria, para consumo de las personas que desarrollan su actividad en la misma y de mercaderías destinadas a construcciones, instalaciones, edificios y reparaciones de equipos industriales, se efectuará en las siguientes condiciones:

- a) mercadería en libre circulación, nacional o nacionalizada, mediante la Factura Comercial o Remito expedidas por el vendedor en el Territorio Aduanero.
- b) las demás mercaderías, mediante la presentación de Solicitud de Tránsito ante la Aduana correspondiente del Territorio Aduanero, MIC/DTA o TIF/DTA ante la Aduana de Entrada al Territorio Aduanero, o Declaración Comprometida de Stock para mercaderías arribadas a puertos y aeropuertos pertenecientes a la Zona Franca.

El ingreso definitivo a la Zona Franca de los bienes de capital necesarios para el desarrollo de las actividades previstas se efectuará en las siguientes condiciones:

- a) mercadería en libre circulación, mediante la presentación de la destinación de Exportación para Consumo ante la Aduana correspondiente del Territorio Aduanero.
- b) las demás mercaderías, mediante la presentación de Solicitud de Tránsito ante la Aduana correspondiente del Territorio Aduanero, MIC/DTA o TIF/DTA ante la Aduana de Entrada al Territorio

Aduanero, o Declaración Comprometida de Stock para mercaderías arribadas a puertos y aeropuertos pertenecientes a la Zona Franca.

El Tránsito Internacional Terrestre de mercaderías hacia la Zona Franca se efectuará mediante la presentación del MIC/DTA o del TIF/DTA ante la Aduana de Entrada. Cuando el tránsito se realice desde una Aduana Interior o desde un depósito de la Aduana de jurisdicción de la Zona Franca o desde otra Zona Franca, se efectuará mediante el cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes para la destinación de tránsito ante la Aduana correspondiente del Territorio Aduanero o ante el Servicio Aduanero de la Zona Franca de procedencia.

Cuando la mercadería arribe por vía acuática o aérea se registrará ante el Servicio Aduanero de la Zona Franca la Declaración Comprometida de *Stock*.

### **Plazo de permanencia**

No existe en la actualidad limitación al plazo de permanencia de las mercaderías en zona franca, aunque en la redacción original de la Resolución General AFIP 270/1998, modificada en el año 2005, se establecía un plazo máximo de cinco años, transcurrido el cual la mercadería que no fuera objeto de destinación aduanera era considerada en estado de abandono y susceptible de ser subastada o destruida.

### **Egreso de mercaderías de la zona franca**

Si el destino es el territorio aduanero, se presentarán ante el Servicio Aduanero de la Zona Franca la Solicitud de Destinación de Importación para Consumo, o bien la Solicitud de Tránsito Terrestre con la finalidad de someter a la mercadería a una destinación de importación definitiva o suspensiva en una Aduana del Territorio Aduanero.

Si el destino es otro país mediante solicitud de Exportación Definitiva para Consumo, el embarque de la mercadería se cumplirá mediante la presentación de la solicitud de Exportación Definitiva para Consumo ante el Servicio Aduanero de la Zona Franca. Cuando se utilizare la vía terrestre se presentará el MIC/DTA o el TIF/DTA según corresponda, ante el Servicio Aduanero de la Zona Franca. Cuando la mercadería egrese directamente desde la Zona Franca al exterior por puertos y aeropuertos pertenecientes a la misma, se presentará ante el Servicio Aduanero de la Zona Franca la Solicitud de Reembarco. Cuando la mercadería egrese al exterior por puertos o aeropuertos existentes en

la jurisdicción aduanera de la Zona Franca, se extraerá de la misma mediante la Solicitud de Tránsito Terrestre.

### **Declaración comprometida de *stock* y despacho**

Los registros de ingresos, transferencias y/o reenvasados, y egresos, serán efectuados a través del Sistema Informático MARIA en los Formularios D.U.A. OM-1993 SIM y OM-2133 SIM. La presentación de la Declaración Comprometida de *Stock* determinará el alta de las mercaderías en el stock del depósito y oficializada la declaración detallada de ingreso a Zona Franca por parte de los Usuarios habilitados, conforme los subregímenes disponibles para dicho fin, se procederá a través del Servicio Aduanero destacado en la Zona Franca a efectuar la presentación de la misma. Tal acto efectivizará el ingreso de la mercadería a la Zona Franca.

El funcionario aduanero responsable de la presentación, en presencia de la unidad de transporte, cotejará la identidad de datos entre la destinación u operación con la que se hubiera arribado la mercadería a la Zona Franca y la declaración Comprometida de Stock, sin perjuicio de efectuar la comprobación de la presencia física de la documentación complementaria exigida. De surgir diferencias se devolverá al interesado la declaración detallada de ingreso, sin efectuar la transacción de presentación, a los fines de subsanar y/o justificar el inconveniente observado.

De resultar conformes los controles efectuados, se procederá a intervenir la documentación complementaria mediante firma y sello del funcionario aduanero actuante, dejando constancias de su intervención en forma manual e informática, en la declaración Comprometida de Stock, utilizando las transacciones previstas a tal fin. La presentación oficiará de cierre de ingreso a Zona Franca de la mercadería.

Para la recepción de los tránsitos es requisito la presentación simultánea de la declaración comprometida de stock sin la cual no se autorizará el ingreso a la Zona Franca.

La declaración Comprometida de *Stock* podrá anularse a solicitud del interesado hasta el momento previo a la presentación de la misma, formalizándola ante el Servicio Aduanero, quien deberá adoptar, previo a su consentimiento todos los recaudos que prevén las normas de aplicación específica.

La selectividad se asignará a la presentación de la Declaración Comprometida de *Stock* y será determinada por la Comisión de Selectividad con características distintivas en relación a la establecida para las destinaciones correspondientes al egreso de la Zona Franca.

Excepcionalmente, cuando la naturaleza, la variedad, el envase o el acondicionamiento de la mercadería no permitan la verificación en la

Zona de Control previa al ingreso, esta se realizará en el depósito al que se destine la misma y con los recaudos que fija la normativa vigente.

Las transferencias de mercaderías entre Usuarios Directos y/o Indirectos, y los reenvasados se registrarán en el SIM por el Usuario Directo. En el caso de transferencias entre Usuarios Directos, el responsable de efectuar la declaración será quien reciba la mercadería.

La transacción de presentación, en el caso de transferencias entre depósitos, la efectuará el Usuario receptor de la transferencia, generando automáticamente el alta en el *stock* de su depósito y la baja en el del depósito de procedencia. El mismo temperamento regirá para los procedimientos de reenvasado.

La declaración comprometida en la destinación de egreso de Zona Franca generará la baja en el stock del depósito en el que se encontrare la mercadería, con la autorización de retiro y la confección de la salida de Zona Franca por el Servicio Aduanero. Oficializada la destinación por parte del Despachante o importador / exportador habilitado, conforme los subregímenes disponibles para dicho fin, procederá a presentar la misma ante el Servicio Aduanero destacado en la Zona Franca.

El funcionario aduanero responsable de la presentación cotejará la presencia física de la documentación complementaria exigible integrada, con la declarada en la destinación. De surgir diferencias se devolverá al interesado la destinación, sin efectuar la transacción de presentación, a los fines de subsanar el inconveniente observado.

De resultar conformes los controles efectuados, se procederá a intervenir la documentación complementaria mediante firma y sello del funcionario aduanero actuante, dejando constancias de su intervención en forma manual e informática, en la destinación de egreso, utilizando las transacciones previstas a tal fin. Se efectuará conforme a las pautas y requisitos establecidos en el Código Aduanero y normativa de aplicación específica. A los efectos del egreso, se aplicará la selectividad vigente en el Territorio Aduanero para las destinaciones de importación y de exportación para consumo. La verificación física de la mercadería se realizará en los lugares habilitados a tal fin por el Servicio Aduanero, y con los recaudos que fija la normativa vigente.

A los fines del registro ante el Servicio Aduanero de la solicitud de destinación respectiva de mercadería de origen extranjero procedente de una Zona Franca, se deberá presentar la documentación complementaria que se detalla a continuación, en función a la actividad para la cual fuere ingresada a la Zona Franca:

- a) Factura original o FAX de acuerdo con los requisitos establecidos en la Resolución ANA 2203/1982 y modificatorias. Cuando la factura comercial ampare mercadería a ser retirada en forma parcializada de la Zona Franca, se presentará por cada destinación, la factura

original y copia autenticada de la misma, reintegrándose al interesado la factura original con las afectaciones correspondientes.

- b) Documento emitido para el medio de transporte en el cual arribara la mercadería al territorio endosado a favor del documentante o constitución de garantía por su falta transitoria.

El documento de transporte podrá ser objeto de afectaciones parciales, quedando absolutamente prohibida su extracción de la primera destinación parcial a la que fuere afectado, por cuanto el mismo identifica a quien tiene derecho a disponer de la mercadería ya librada.

Cuando el documento de transporte original ampare mercadería consignada a favor de un Usuario de la Zona Franca al sólo efecto de su almacenaje, para su venta en forma fraccionada por parte del exportador extranjero a través de la emisión de factura en las condiciones establecidas en la Resolución General AFIP 743/1999, el Usuario de la Zona Franca presentará ante el Servicio Aduanero de la misma el original del documento de transporte conjuntamente con el Formulario OM 1907 Transferencia de Dominio, con el detalle de la mercadería y los datos del endosante y el endosatario. La Aduana asignará número de registro al Formulario OM-1907 e identificará con el mismo al documento de transporte agregado, interviniendo el original y el duplicado del Formulario, para su archivo en la dependencia aduanera de la Zona Franca con el documento de transporte y entrega bajo recibo al Usuario de la Zona Franca a los efectos de ser integrado a la destinación de importación en sustitución del documento de transporte, respectivamente.

Se agregará en sustitución del documento de transporte, un ejemplar del DUA o del OM-1993 autenticado por la delegación aduanera de la Zona Franca a la cual hubiere ingresado la mercadería en tránsito terrestre interior desde otra Aduana o Zona Franca, de acuerdo con la Resolución ANA 200/1984 y Resolución General AFIP 898/2000.

Cuando corresponda se procederá en la forma establecida en el Punto 3 precedente, integrándose a tal efecto un ejemplar del DUA/1993, en sustitución del documento de transporte previsto en dicho Punto.

- c) De conformidad con las normas vigentes de acuerdo al origen de la mercadería, el Certificado de Origen será objeto de afectaciones parciales en el caso de que la mercadería que ampara sea retirada en forma fraccionada de la Zona Franca, únicamente para el régimen de origen ALADI.

## **Reintegro de los costos del control aduanero**

El Concesionario de la Zona Franca estará obligado a reintegrar mensualmente a la Administración Federal de Ingresos Públicos el costo íntegro del control aduanero, conforme a la liquidación que la misma efectúe. Si la Zona Franca fuere concedida a más de un concesionario, la obligación de reintegro será solidaria entre todos los concesionarios de dicha Zona Franca.

## **Procesos productivos en zona franca**

Luego de señalar los aspectos más importantes de la regulación prevista para el régimen de las zonas francas en Argentina, analizaremos las principales cuestiones debatidas en la actualidad sobre las experiencias recogidas en los años que llevan funcionando las zonas francas y los problemas que se presentan hacia el futuro, teniendo en cuenta que recién en el año 1997 se produjo la primera operación con mercancías extranjeras en la Zona Franca de La Plata.

En primer lugar, de los numerosos proyectos de reforma de la ley 24.331 surge el reclamo de modificar la prohibición actual de introducir los eventuales resultados de procesos productivos al territorio aduanero general. Existe un único caso en la Argentina, a partir del Decreto 954/2000, que reglamentó el régimen de la zona franca de General Pico, en la Provincia de La Pampa, en que se permite la venta en el mercado interno de los productos que allí se industrialicen, sólo abonando aranceles por los insumos importados de origen extranjero que contenga el producto manufacturado y no sobre el valor total del mismo, creando una situación de total desigualdad con respecto al resto de las zonas francas.

Asimismo conforme la Decisión 8/1994 del Consejo del Mercado Común, las mercaderías procedentes de una zona franca deben ser consideradas como importaciones extracomunitarias, es decir que recaen sobre los productos elaborados en ellas los aranceles y demás tributos. Luego con la Decisión 31/2000 se restringen aún más las zonas francas de la legislación argentina y uruguaya disponiendo nuevas limitaciones, y la eliminación a partir del 1 de Enero de 2006 de todos los regímenes especiales que impliquen la suspensión total o parcial de los derechos aduaneros que no tengan como objetivo el perfeccionamiento y la reexportación a terceros países. Por lo expuesto, es notoria la incongruencia del régimen previsto para la Zona Franca de General Pico con los instrumentos internacionales descriptos.

Se ha dicho que la pretendida modificación a la norma en estudio afectaría a las industrias radicadas en el territorio aduanero. Al respecto señala Guillermo Ondarts que *"Esto no afectaría a las industrias*

*instaladas en el territorio aduanero, a menos que éstas fueran totalmente ineficientes, ya que en los países del MERCOSUR, los productos procedentes de zonas francas, aunque sean originarios de ellas, son considerados como importaciones y deben tributar aranceles y son pasibles de acciones antidumping y demás mecanismos de protección excepcionales. Por otra parte las industrias existentes en el territorio aduanero, tendrían la opción de trabajar como subzonas, es decir tendrían los mismos beneficios.” Más adelante sostiene: “...aquellos que se oponen temen distorsiones en cuanto a las reglas de la competencia. La máxima aspiración de las zonas francas, sus entes de control y sus concesionarios, es que se les permita vender productos hechos en sus territorios en el mercado interno. Esto traería como beneficio la radicación de industrias, generando ocupación y desarrollo. Dentro de los proyectos de reforma alguno podría admitir durante los dos primeros años de actividad de cada planta hasta un 35 % de lo producido y, después de este período, el mismo porcentaje pero calculado sobre lo exportado. No obstante, aquello autorizado a ingresar al mercado interno estaría sujeto al mismo tratamiento que una importación originaria de terceros países, es decir, debería tributar aranceles e impuestos” (La Nación, 29 de febrero de 2000).*

La interpretación sobre la Decisión 8/1994 del Consejo del MERCOSUR, en tanto dispone la aplicación del A.E.C sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes para el ingreso de dichos productos en el propio país, ha sido utilizada por las autoridades de la Zona Franca de General Pico para aplicar únicamente aranceles sobre el insumo importado del producto terminado, estimando que criterio similar podría aplicarse en la eventual reforma de la norma que rige para todo el Territorio Nacional. De todos modos, esta posición ha sido refutada por opiniones en contrario. Al mismo tiempo, esta discusión carecería de sentido si se concretaran las asignaturas pendientes del MERCOSUR en punto a una efectiva armonización e igualación de sus políticas sobre comercio exterior.

## Tratamiento normativo en España

### **Ámbito físico**

El 1º de Enero de 1986 quedaron fuera del ámbito del territorio aduanero nacional comunitario las Islas Canarias, Ceuta y Melilla. Con la entrada en vigor de la ley de puertos francos de 6 de Mayo de 1900, las Islas Canarias gozaban de tal carácter, que fue confirmado y ratificado por Real Decreto Ley de Bases de 11 de Junio de 1929.

El 1º de Julio de 1991 entró en vigor el Reglamento CEE 1911, por el que las Islas Canarias pasan a formar parte del territorio aduanero

comunitario y a estar sujetas a su normativa, aunque en razón de su lejanía estableció opciones para contemplar su régimen económico y fiscal anterior.

Así, conforme a la Decisión del Consejo 91/314/CEE se estableció que las operaciones de perfeccionamiento activo efectuadas en las zonas o depósitos francos de las Islas Canarias no están sometidas a las condiciones económicas establecidas para dicho régimen.

El artículo 173 apartado c) del Código Aduanero Comunitario aún hoy vigente contempla la misma dispensa para las zonas francas de estas islas, el puerto franco de Hamburgo, las Azores, Madeira y los departamentos de Ultramar.

Un párrafo aparte merecen Ceuta y Melilla, atento a que no forman parte del territorio aduanero comunitario, conforme el artículo 3 del Código Aduanero, y se rigen por la Ley de Bases de 22 de Diciembre de 1955, que en su Base 3ª contempla locales o almacenes para depósitos de mercancías, con beneficios que los asemeja a las zonas o depósitos francos.

### **Concesión de una zona franca**

Según lo establece el artículo 167.1 del Código Aduanero actual, y en similares términos del artículo 155 del Código Aduanero Modernizado, la constitución de una zona franca se regula a nivel interno por cada Estado miembro, siendo competencia de éste su autorización una vez solicitada por cualquier persona, física o jurídica, a quien en caso de ser autorizado, corresponderá su gestión y explotación (artículo 800 de las D.A.C.).

En España, resulta competente el Ministerio de Economía y Hacienda, que resolverá previa tramitación y propuesta motivada del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, órgano receptor de las solicitudes y que recaba los informes a fin de determinar la conveniencia de su creación.

En cuanto a las zonas francas de tipo II, serán las autoridades aduaneras las que concedan su habilitación.

Así, el solicitante deberá presentar su petición por escrito, ante el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, aportando los datos y documentación que acredite identidad o razón social, número de identificación fiscal, domicilio, descripción detallada de la ubicación del predio, planos o croquis, títulos de propiedad o contratos de arrendamiento, concesión, etc., actividades del comercio exterior que se quieren promocionar, mercancías que se introducirán, tratamientos a que se someterán, memoria de los tipos de actividades, tráficos y operaciones que se



pretende realizar, descripción de sistemas contables e informáticos, proyecto de reglamento de régimen interior que regirá las relaciones entre el gestor y los usuarios de la zona o depósito franco.

El Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales deberá tramitar la petición, pudiendo requerir al peticionante mayor información o documentación y recabar de otros organismos los informes que crea convenientes, a fin de determinar si corresponde su autorización, elevando la propuesta motivada al Ministerio de Economía y Hacienda.

En caso de autorización, la Orden Ministerial de concesión fijará las condiciones particulares de funcionamiento y se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

En los términos del artículo 802 de las Disposiciones Aplicativas del Código, las autoridades aduaneras comunicarán a la Comisión sobre las zonas francas existentes y en funcionamiento en la Comunidad conforme a la clasificación prevista en el artículo 799 (control de tipo I o control de tipo II), a efectos de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Serie C, para conocimiento de los eventuales operadores.

## **Servicio aduanero**

En España es el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales la autoridad aduanera a quien compete la aplicación de las medidas de vigilancia y control de las zonas y depósitos francos, como así también autorizar el reglamento de régimen interior que regula las relaciones entre el titular y los operadores, basado en las normas de derecho privado aplicables a las Sociedades de Almacenes Generales, la construcción o transformación de inmuebles en zona o depósito franco previa solicitud del titular, su consideración como depósito fiscal a los efectos previstos por la Ley 38/1992 de Impuestos Especiales, su funcionamiento como almacén de avituallamiento, y la contabilidad de existencias de los operadores.

A este respecto, mientras que en el artículo 4 del Código Aduanero Comunitario vigente se define la “vigilancia por las autoridades aduaneras” (*las medidas que, de una manera general, lleva a cabo dicha autoridad para garantizar el respeto de la normativa aduanera y, en su caso, de las demás disposiciones aplicables a las mercancías bajo vigilancia aduanera*), y el “control de las autoridades aduaneras” (*la ejecución de medidas específicas tales como la comprobación de las mercancías, el control de la existencia y autenticidad de los documentos, el examen de la contabilidad de las empresas y demás documentos contables, el control de los medios de transporte, el control de equipaje y demás mercancías que transporten las personas, la práctica de investigaciones administrativas y*

*demás acciones similares, con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa aduanera y, en su caso, de las demás disposiciones aplicable a las mercancías bajo vigilancia aduanera), el Código Aduanero Modernizado sólo define “controles aduaneros” (los actos específicos efectuados por las autoridades aduaneras para garantizar que se apliquen correctamente la legislación aduanera y las demás disposiciones sobre entrada, salida, tránsito, transferencia, depósito y destino final de las mercancías que circulen entre el territorio aduanero de la Comunidad y otros territorios, así como sobre la presencia y la circulación en el territorio aduanero de mercancías no comunitarias y de mercancías incluidas en el régimen de destino final), con el agregado que el artículo 2 del nuevo código aduanero establece la responsabilidad de las autoridades aduaneras, que no son otras que las administraciones de aduanas de los Estados miembros competentes para aplicar la legislación aduanera, para supervisar el comercio internacional de la Comunidad, debiendo contribuir a un comercio justo y abierto, a la aplicación de los aspectos externos del mercado interior y a la ejecución de la política comercial común y de las restantes políticas comunes relacionadas con el comercio, así como a la seguridad global de la cadena de suministros, debiendo adoptar medidas destinadas a proteger los intereses financieros de la Comunidad y sus Estados miembros, proteger a la Comunidad del comercio desleal e ilegal, apoyando las actividades comerciales legítimas, garantizando la seguridad y protección de la Comunidad y de sus residentes y del medio ambiente, manteniendo un equilibrio adecuado entre los controles aduaneros y la facilitación del comercio legítimo.*

A tenor de lo establecido por el artículo 37 del Código Aduanero vigente, reproducido por el artículo 91 del Código Aduanero Modernizado, las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad, a partir del momento de su introducción, se hallarán bajo vigilancia aduanera, y podrán ser objeto de controles aduaneros. Según este principio, las mercancías introducidas en una zona o depósito franco, considerados partes o locales del territorio aduanero comunitario, quedarían sometidas a esta vigilancia aduanera, pero el artículo 148 del Código Aduanero Modernizado, en concordancia con el artículo 166 del Código Aduanero aún vigente, exceptúa la aplicación de aquel principio general al establecer que las mercancías no comunitarias podrán permanecer almacenadas en el territorio aduanero comunitario, en el marco de un régimen de depósito, sin estar sujetas a derechos de importación u otros gravámenes ni a medidas de política comercial, en la medida en que no prohíban la entrada de mercancías en el territorio aduanero comunitario o su salida de él.

Esta excepción, aplicable siempre que las mercaderías no se despachen a libre práctica ni se incluyan en otro régimen aduanero, recoge la idea establecida en el preámbulo del Reglamento CEE 2504/1988, relativo a zonas y depósitos francos, de no conceder a estas áreas ventajas competitivas relativas a la aplicación de los derechos de

importación, pero sí establecer formalidades aduaneras reducidas en comparación con las demás partes del territorio aduanero comunitario.

Por ello el viejo código refiere en los artículos 168.1, 173 y 176.1 y 2 a la vigilancia aduanera ejercida en los límites exteriores, las cercas delimitantes, puntos de acceso y salida y zonas exteriores contiguas a las cercas. En cambio el nuevo código determina que los puntos de acceso, salida y perímetro del área franca estarán sometidos a supervisión aduanera, coincidiendo en cuanto al sometimiento de las personas, mercancías y medios de transporte que entren o salgan del área franca, al control aduanero.

Bajo el régimen actual, los controles deberán realizarse en forma no habitual y siempre que existan fundadas dudas sobre el cumplimiento de la normativa aplicable, a efectos de evitar que por medio de la introducción de mercancías en las zonas francas se produzcan desviaciones de tráfico, pudiendo ser ejercidos para la entrada y salida de personas y medios de transporte en las zonas francas, así como para el acceso de personas que no ofrezcan todas las garantías necesarias para el cumplimiento de las disposiciones legales. El control será ejercido respecto a mercaderías que entren o salgan del área franca, mediante documento de transporte que necesariamente debe acompañarlas, pudiendo utilizarse a ese efecto la hoja de ruta, orden de entrega, manifiesto, nota de envío, etc., siempre que proporcione los datos necesarios para su identificación.

Sobre las mercancías sujetas a derechos de exportación, u otras disposiciones que regulan la exportación, se ejerce un control especial a su entrada o salida del predio franco, a efectos de constatar el cumplimiento de dichas normas.

Como regla general, hoy no existen controles aduaneros en el interior de las zonas o depósitos francos, aunque ello no excluye la posibilidad que la autoridad aduanera los efectúe en casos particulares, para la entrada, permanencia o salida de mercancías a través del documento de transporte, o para actividades que se ejerzan en el predio franco mediante la contabilidad de existencias.

En cuanto a las medidas de política comercial, definidas en el punto 7 del artículo 1 de las Disposiciones Aplicativas del Código Aduanero vigente como medidas no arancelarias establecidas en el marco de la política comercial comunitaria, por disposiciones comunitarias aplicables a las importaciones y a las exportaciones de mercancías, tales como las medidas de vigilancia o salvaguardia, las restricciones o límites cuantitativos y las prohibiciones de importación o exportación (definición similar a la establecida por el artículo 4 inciso 30 del Código Aduanero Modernizado), de conformidad con el artículo 808 de las D.A.C. serán aplicables a las mercancías no comunitarias introducidas en zona franca, o en depósito franco, únicamente en la medida en que se

refieran a la introducción de mercancías en el territorio aduanero de la Comunidad.

En la actualidad las zonas francas ofrecen servicios de almacenaje, manipulación, mantenimiento de mercaderías, cargas, descargas, consolidación, desconsolidación, clasificación y otras manipulaciones usuales, pudiendo introducirse cualquier clase de mercancía directamente y libre de formalidades aduaneras, salvo en determinados casos, con una serie de ventajas arancelarias, financieras y fiscales. La entrada de mercadería en un área franca no resulta un hecho irreversible, puesto que puede ser sometida a un destino definitivo.

La simplificación o libertad de trámites aduaneros para la entrada, salida u operaciones que se efectúen en su interior, se debe a que su emplazamiento está situado en un recinto aduanero donde existe vigilancia permanente, ejercida generalmente por los servicios de la Guardia Civil, o en lugares donde la autoridad aduanera establece una vigilancia externa.

Las mercaderías no comunitarias no estarán sujetas a derechos de importación, gravámenes interiores ni a medidas de política comercial, mientras que las mercancías comunitarias agrícolas podrán beneficiarse de las medidas que una reglamentación específica hubiera previsto por su exportación como el cobro anticipado de las restituciones. Las ventas de las demás mercancías comunitarias, con excepción de las que sean objeto de impuestos especiales de fabricación, se benefician con la exención del I.V.A. Los productos comunitarios objeto de impuestos especiales de fabricación pueden introducirse en esta áreas en régimen suspensivo de tales impuestos, siempre que no permanezcan mas de seis meses y se destinen a exportación, o cuando dichas zonas francas se autoricen simultáneamente como depósito fiscal.

### **Ámbito personal**

En el caso de España, las zonas francas y la mayoría de los depósitos francos están concedidos a los llamados Consorcios, que son personas o entidades a las que se concede la autorización para constituir una zona o depósito franco, y deben gestionar y explotar comercialmente su rentabilidad y planificar su infraestructura, bajo la vigilancia e inspección de las autoridades aduaneras.

Generalmente estos consorcios están formados por instituciones locales y entidades públicas y privadas, como la Cámara de Comercio, Ayuntamiento, Autoridad Portuaria, Administración de Aduanas, RENFE, Caja de Ahorros, etc., que impulsan su gestión.

Una vez en funcionamiento una zona franca, puede ser utilizada por cualquier persona interesada en sus servicios y ventajas, denominados

Operadores, definidos en el artículo 799 inciso c) de las D.A.C. como toda persona que ejerza una actividad de almacenamiento, transformación, elaboración, venta o compra de mercancías en una zona franca o en un depósito franco.

### **Actividades permitidas**

En cuanto a las actividades permitidas en las zonas francas, pueden tratarse de tipo comercial, industrial o prestación de servicios, aunque se podrán establecer algunas limitaciones o prohibiciones justificadas por la naturaleza de la mercadería, necesidades de vigilancia, o porque el sujeto no ofrezca las garantías necesarias para el cumplimiento de las normativas aplicables. En todos los casos requieren notificación previa a las autoridades aduaneras.

Cuando las actividades sean de almacenamiento, elaboración, transformación, compra o venta de mercaderías, la notificación previa consistirá en la presentación de una solicitud de autorización de la contabilidad de existencias que todo operador deberá llevar para su control.

Conforme al artículo 803 de las D.A.C., el ejercicio de las actividades de un operador estará subordinado a la autorización por las autoridades aduaneras de la contabilidad de existencias. Para ello el operador deberá presentar una solicitud por escrito al Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, especificando las actividades previstas, detallando la contabilidad de existencias que lleve, naturaleza y estatuto aduanero de las mercancías que sean objeto de la actividad, régimen aduanero al amparo del cual se vayan a llevar a cabo, y cualquier otra información necesaria que garantice a la autoridad aduanera la correcta aplicación de las disposiciones.

El sistema contable podrá ser diseñado y llevado por el propio operador, o bien éste podrá solicitar al consorcio el programa informático contable validado por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales para el control general de la zona franca. En este supuesto el consorcio puede llevar la contabilidad, aunque generalmente es cedido al operador. El Departamento autorizará y aprobará la contabilidad, con carácter indefinido aunque revocable, comunicando al solicitante y a la Aduana de control de la zona franca.

Por su parte, cualquier construcción de inmuebles en la zona franca estará supeditada a una autorización previa de las autoridades aduaneras. La solicitud deberá ser solicitada por escrito, especificando el tipo de actividad para la que será utilizado el inmueble y todos los demás datos que permitan a las autoridades aduaneras evaluar los motivos que justifiquen la concesión de la autorización, que será concedida cuando

no interfiera en la aplicación de la normativa aduanera. Igual trámite se establece para el caso de transformación de un inmueble situado en zona franca.

### **Introducción de mercaderías a zona franca**

En las zonas francas podrá introducirse toda clase de mercancías, ya sean o no comunitarias, de cualquier naturaleza, cantidad, origen, procedencia o destino, sin perjuicio de las restricciones o prohibiciones que puedan establecerse por su propia naturaleza o razones de orden público, moralidad, salud y seguridad pública.

La autoridad aduanera podrá exigir que por su naturaleza o peligrosidad, las mercaderías se sitúen en locales o instalaciones especialmente equipados para recibirlas, como cámaras frigoríficas, tanques para líquidos inflamables, cámaras acorazadas para objetos de gran valor, almacenes con climatización especial para pieles, pasta de papel, algodón, etc.

Para la entrada de mercaderías en una zona franca no se exige normalmente su presentación ni la presentación de un D.U.A., sino que sólo se debe entregar una copia del documento de transporte ante la aduana de control, en el que figuren los datos para la identificación de los bienes, y anotarse en la contabilidad de existencias de la zona franca y en la del operador.

El documento de transporte será utilizado por los servicios de aduanas para realizar el control de las mercancías durante su ingreso, permanencia o salida de zona franca.

El artículo 170 punto 2 del Código Aduanero vigente establece la excepción a esta regla:

- a) mercancías incluidas en un determinado régimen aduanero y cuya entrada en zona franca ocasiona la liquidación de dicho régimen; sin embargo no será necesaria su presentación si en el marco de dicho régimen aduanero se admite la dispensa de la obligación de presentar las mercaderías. En este caso, deberán presentarse las mercancías junto al documento aduanero que ampare el régimen que se ultima, ya sean materias primas o productos compensadores que se introducen para ultimar un régimen de perfeccionamiento activo, mercancías que llegan amparadas en un régimen de tránsito, etc.
- b) mercaderías que hayan sido objeto de una decisión de concesión de devolución o condonación de los derechos de importación que autorice la inclusión de estas en zona franca.

- c) mercancías comunitarias acogidas a los beneficios que una legislación específica prevea para su exportación, a fin de obtener por su introducción a zona franca el cobro anticipado de las restituciones a la exportación en el marco de la política agrícola comunitaria.

El artículo 157 del Código Aduanero Modernizado establece por su parte la presentación de las mercaderías y cumplimiento de las formalidades aduaneras en los siguientes casos:

- a) introducción directamente desde fuera del territorio aduanero comunitario.
- b) Cuando hayan sido incluidas en un régimen aduanero que finalice o se ultime al incluirlas en zona franca.
- c) Si se incluyen en zona franca con el fin de beneficiarse de una decisión por la que se conceda la devolución o la condonación de derechos de importación.
- d) Cuando las formalidades estén prescriptas por una legislación distinta de la aduanera.

Como vemos, el nuevo código repite los incisos a) y b) del articulado anterior, pero elimina el c) y agrega dos supuestos más.

Con el régimen actual, la entrada de mercancías sometidas a derechos de exportación u otras disposiciones que regulan la exportación, será expresamente señalada al servicio aduanero a efectos de su control. Las mercancías comunitarias agrícolas a que se refiere el apartado c) del artículo 170 en vigencia, deberán presentarse en la aduana y someterse a los trámites aduaneros correspondientes, dado que gozarán de una financiación anticipada, en los términos del Reglamento CEE 565/1980, debiéndose adjuntar la declaración de pago correspondiente.

Estas mercaderías deberán inscribirse inmediatamente en la contabilidad de existencias del operador con la fecha de introducción y referencia la declaración de pago.

La entrada de mercancías comunitarias debe ser expresamente señalada a los servicios de aduanas de cada estado miembro, mediante solicitud escrita presentada a la aduana con jurisdicción en la zona franca, acompañada de la correspondiente declaración de situación fiscal.

Por último, la entrada de mercancías comunitarias objeto de Impuestos Especiales de Fabricación, en los casos en que la zona franca esté autorizada como depósito fiscal, requiere la entrega por el interesado a la aduana de control del documento que ampara su circulación en régimen suspensivo o documento de acompañamiento.

## **Contabilidad de existencias**

Cualquier operador que ejerza actividades en la zona franca deberá llevar la contabilidad, en la que tiene obligación de anotar todas las mercancías a partir de su introducción en los locales o instalaciones donde realiza la actividad.

Dicha contabilidad se encuentra exigida por el propio Código Aduanero vigente, en su artículo 4.14), al definir el control aduanero, a fin de asegurar el cumplimiento de la normativa aduanera, como una serie de actos entre los que se encuentra la comprobación y examen de la contabilidad de existencias. Se justifica así la necesidad de controlar las mercancías, basada en la contabilidad de existencias. Se establece entonces en el artículo 176 la obligación de toda persona que ejerza una actividad, ya sea de almacenamiento, elaboración, transformación, de compra o venta de mercancías en una zona franca, de llevar una contabilidad de existencias en la forma autorizada por las autoridades aduaneras. Deberán anotar en dicha contabilidad las mercaderías desde el momento de su introducción, y deberá permitir a las autoridades identificar las mercaderías y sus movimientos.

En igual sentido, el artículo 137 del Código Aduanero Modernizado en su Título VII Regímenes Especiales, Capítulo 1 Disposiciones Generales, establece que el titular de la autorización, el titular del régimen y toda persona que ejerza una actividad de depósito, elaboración o transformación de mercancías o de venta o compra de mercancías en zonas francas deberán llevar los correspondientes libros de contabilidad, de la forma aprobada por las autoridades aduaneras, que posibiliten la vigilancia del régimen, particularmente en lo relativo a la identificación de las mercaderías incluidas en el mismo, a su estatuto aduanero y a su circulación.

Conforme al artículo 804 de las D.A.C. vigentes, la solicitud de autorización de la contabilidad de existencias deberá dirigirse por escrito a las autoridades aduaneras designadas por el Estado miembro donde se encuentre la zona franca, especificando entre otros puntos una descripción detallada de la contabilidad de existencias a llevar.

Existe en la actualidad un solo caso en que no es preciso incluir las mercancías en dicha contabilidad, y es cuando se realiza un transbordo en el interior de la zona franca, caso en el que resulta suficiente para su control mantener los documentos del transbordo a disposición de la autoridad aduanera.

Si bien no existe una disposición específica respecto al sistema que debe utilizarse para llevar la contabilidad de existencias, puesto que cada autoridad aduanera validará los proyectos que le presenten, siempre que de ellos se pueda deducir los movimientos de la mercancía, se exigen los siguientes datos:



- Indicaciones relativas a las marcas, números, cantidad y naturaleza de los bultos, la cantidad y la designación comercial usual de las mercancías y marcas de identificador del contenedor si lo hubiere.
- Indicaciones necesarias para efectuar en todo momento el seguimiento de la mercancía y el lugar donde se encuentren, destino aduanero que hubieran recibido con posterioridad a su estancia en la zona franca, o reintroducción a otra parte del territorio aduanero comunitario.
- Referencia al documento de transporte usado a la entrada y salida de las mercancías.
- Referencia al estatuto aduanero y al certificado acreditativo de este estatuto.
- Indicaciones relativas a las manipulaciones usuales.
- Cuando la introducción de mercaderías en una zona franca sirva para ultimar el régimen de perfeccionamiento activo, sistemas de suspensión o reintegro, o de importación temporal, las indicaciones relativas a cada uno de dichos regímenes.
- Indicaciones relativas a las mercancías que en caso de despacho a libre práctica o de importación temporal, no estuvieran sujetas a la aplicación de derechos de importación o de medidas de política comercial y cuya utilización o destino deban controlarse.

No obstante, las autoridades aduaneras podrán dispensar de la obligación de suministrar parte de estas informaciones cuando la vigilancia o control de la zona franca no se vea afectado por ello. Además cuando deban llevarse documentos contables en el marco de un régimen aduanero, no será necesario que la información contenida en esos documentos conste en la contabilidad de existencias.

### **Plazo de permanencia**

Es ilimitado el plazo de duración de la estancia de las mercancías en las zonas francas, salvo para las mercaderías agrícolas de prefinanciación que estarán sometidas a los plazos específicos fijados en su concreta reglamentación, en los términos del artículo 171 del Código Aduanero vigente.

El artículo 150 del Código Aduanero Modernizado, por su parte, dispone que el período de inclusión de mercancías en un régimen de depósito, entre los que se incluye a las zonas francas, no estará limitado.

No obstante, las autoridades aduaneras podrán fijar un plazo, transcurrido el cual se dará por ultimado el régimen de depósito, en caso de que la instalación de depósito esté explotada por las autoridades aduaneras y pueda ser usada por cualquier persona para el depósito temporal previsto en el artículo 151, o en circunstancias excepcionales, cuando el tipo y naturaleza de las mercancías, en caso de almacenamiento de larga duración, pueda constituir una amenaza para la salud pública, la sanidad animal o la fitosanidad o el medio ambiente.

### **Costes**

Los trámites administrativos de solicitud y concesión de una zona franca no implican coste alguno para la persona o entidad interesada en la concesión.

Por otra parte, no se exigen garantías específicas para su autorización y consiguiente funcionamiento, salvo que las instalaciones se habiliten asimismo como depósito fiscal, para los que obligatoriamente corresponde constituir garantía, conforme al artículo 43 del Reglamento de Impuestos Especiales.

Ahora bien, la utilización de la figura por parte de los operadores económicos sí está sujeta a tarifas de almacenaje y manipulación, exigidas por los consorcios o empresas concesionarias que las gestionan.

### **Operaciones en zona franca**

Conviene distinguir las operaciones de carga, descarga, transbordo o almacenaje, en base al origen de las mercancías.

En primer lugar, las mercancías no comunitarias situadas en una zona franca, durante su estancia pueden:

- a) Ser despachadas a libre práctica, aplicando el procedimiento de domiciliación, sin autorización de la autoridad aduanera. La contabilidad de existencias debe contemplar la utilización de dicho procedimiento a fin de su control. Una vez despachadas las mercaderías, podrán permanecer en la zona franca. Ello sin perjuicio del despacho a consumote mercaderías que deban someterse a un cupo o límite máximo, en que se exigirá la presentación de una declaración de despacho a libre práctica.
- b) Ser objeto de manipulaciones usuales, operaciones destinadas a garantizar su conservación, a mejorar su presentación o calidad comercial o a preparar su distribución o reventa, que no requieren de autorización previa de la aduana, pero sí deberán constar en la

contabilidad de existencias. Podrán realizarse dentro de la zona franca sin autorización, salvo que los productos resultantes de las manipulaciones estén en mejor condición arancelaria que las mercancías con anterioridad a la manipulación. Si de la manipulación usual deriva un beneficio en materia de derechos de importación respecto a los aplicables antes de la misma, ésta sólo podrá efectuarse previa autorización de la aduana. Con el fin de facilitar la información pertinente a otras aduanas distintas de la de control, ya sean nacionales o comunitarias, al despachar tales mercancías a libre práctica o en otro régimen aduanero que pueda dar lugar al nacimiento de una deuda aduanera, deberá practicarse la declaración visada por la aduana de control de la zona franca, indicando los elementos de cálculo de la deuda aduanera, aplicables a las mercancías antes de que se hubieran efectuado las manipulaciones usuales.

- c) Ser incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo, en las condiciones previstas para este régimen. Por lo general, las transformaciones se efectúan bajo este régimen cuando las operaciones no pueden incluirse como manipulaciones usuales por dar lugar a una modificación en las mercaderías almacenadas de mayor entidad que las permitidas con aquellas. En ese caso, se permite que las operaciones sean realizadas en la zona franca, aunque se exige que se cumpla la normativa del régimen de perfeccionamiento activo pero con trámites simplificados. Se requiere obtener una autorización previa expedida por la autoridad correspondiente.

La ultimación de este régimen de transformación bajo control aduanero, por la introducción de mercancías sin transformar o de productos compensadores o transformados en zona franca, se efectúa mediante su inscripción en la contabilidad de existencias del área franca.

Dicha inscripción debe ser consignada en los libros de perfeccionamiento o de transformación bajo control aduanero, según se trate, previamente diligenciados por la aduana de control, sustitutivos del trámite normal de presentación de los DUA de inclusión o ultimación en los respectivos regímenes, dentro de las zonas francas. La información contenida en estos libros no puede ser reutilizada ni constar en la contabilidad de la zona franca.

- d) Ser incluidas en el régimen de transformación bajo control aduanero en las condiciones previstas para este régimen, previa autorización, con procedimientos simplificados y supresión de trámites relativos a la inclusión y ultimación en el régimen.
- e) Ser incluidas en el régimen de importación temporal en las condiciones previstas para este régimen.

- f) Ser abandonadas en las condiciones previstas en el artículo 182 del Código Aduanero vigente, libre de gastos y previa aceptación por parte de la aduana, similar a lo dispuesto por el artículo 127 del Código Aduanero Modernizado.
- g) Ser destruidas en las condiciones previstas por idéntico artículo que en el inciso anterior, siempre que sea autorizada por la aduana. Los desechos y residuos que resulten de la destrucción deberán recibir uno de los destinos aduaneros contemplados para mercaderías no comunitarias, permaneciendo bajo vigilancia aduanera hasta ese momento. En el Código Aduanero Modernizado, esta opción se encuentra legislada en los artículos 125 126 en condiciones similares.

En segundo término trataremos las mercaderías comunitarias agrícolas conforme al Código Aduanero hoy vigente:

- a) Conforme al artículo 174, las mercancías comunitarias para las que una regulación comunitaria específica lo prevea, se beneficiarán por su introducción a una zona franca de las medidas relacionadas con la exportación, pudiendo ser objeto de las manipulaciones expresamente previstas en el apartado 2 del artículo 109, que no requieren autorización previa de la aduana, como inventario, colocación de marcas, sellos, etiquetas, modificación de marcas y números de bultos, envasado, cambio de envase, ventilación, refrigeración y congelación.
- b) Los productos de base con financiación anticipada pueden ser transformados en zona franca, en los términos del artículo 4 del Reglamento CEE 565/1980, relativo al pago por adelantado de las restituciones a las exportaciones para los productos agrícolas.
- c) Las demás mercaderías comunitarias podrán ser sometidas a manipulaciones, elaboraciones o transformaciones, siempre que exista autorización previa del servicio aduanero.

En los términos del Código Aduanero Modernizado, las mercancías comunitarias podrán incluirse en el régimen de depósito aduanero o de zona franca con arreglo a la legislación aduanera o la legislación comunitaria reguladora de ámbitos específicos, o con el fin de beneficiarse de una decisión que conceda la devolución o condonación de los derechos de importación. Las mercaderías comunitarias podrán ser introducidas, almacenadas, trasladadas, utilizadas, transformadas o consumidas en una zona franca, pero no serán consideradas introducidas en el régimen del área franca.

## **Certificación del estatuto aduanero**

La autoridad aduanera, a petición del interesado certificará el carácter comunitario o no comunitario de las mercancías situadas en zona franca, utilizando para ello el modelo referido en el artículo 812 de las D.A.C., conforme a lo dispuesto por el artículo 170.4 del Código Aduanero vigente.

Dicho certificado podrá ser usado en caso de introducción o reintroducción de mercancías en el resto del territorio aduanero comunitario, o para su inclusión en un régimen aduanero.

Cuando no conste el estatuto de las mercaderías, se las considerará a efectos de la aplicación de los derechos de exportación y medidas previstas para la exportación en el marco de la política agrícola comunitaria, como mercancías comunitarias, y en todos los demás casos como mercancías no comunitarias.

Sin embargo, el operador podrá expedir certificación de estatuto aduanero comunitario para mercancías no comunitarias que hubieran sido despachadas a libre práctica, incluida la ultimación de los regímenes de perfeccionamiento activo y de transformación bajo control aduanero, en el interior de una zona franca.

En el Código Aduanero Modernizado, el artículo 158 establece que a petición de parte interesada, las autoridades aduaneras certificarán el estatuto aduanero de mercancías comunitarias que entren en zona franca, o que hayan sido objeto de operaciones de transformación en una zona franca, o que hubieran sido despachadas a libre práctica dentro de una zona franca.

Este mismo texto legal, en su artículo 161, determina que las mercancías que se saquen de una zona franca y se introduzcan en otra parte del territorio aduanero comunitario o que se incluyan en un régimen aduanero se considerarán mercancías no comunitarias, a menos que se demuestre su estatuto aduanero comunitario mediante el certificado respectivo o cualquier otro documento previsto en la legislación aduanera comunitaria. No obstante, a efectos de la aplicación de los derechos de exportación y de las licencias de exportación, así como de las medidas de control de exportaciones en el marco de la política comercial o agrícola común, dichas mercancías serán consideradas comunitarias, salvo prueba en contrario.

## **Consumo y utilización de mercaderías**

En virtud de lo dispuesto por el artículo 175 del Código Aduanero en vigencia, al considerarse a las zonas francas como un destino aduanero no podrían utilizarse ni consumirse mercaderías en su interior, en condiciones diferentes al resto del territorio aduanero comunitario, quedando dichas actividades prohibidas. Si se despachan a consumo se encuentran sujetas al régimen general de importación, pero si se vinculan a algún régimen aduanero como el perfeccionamiento activo o transformación bajo control aduanero, permitidos en zona franca, su uso o consumo se realizaría al amparo de estos regímenes y no desde su situación en la zona franca como destino aduanero. Para ello habría que contar con la autorización previa de algún régimen aduanero que permita su utilización o consumo en suspensión de los derechos de importación.

Sin embargo, pueden consumirse en su interior:

1. las mercancías no comunitarias una vez despachadas a consumo, pagados los derechos de importación y gravámenes interiores;
2. las mercancías comunitarias previo pago de gravámenes interiores, cuando se hubiesen beneficiado de la exención, devolución o suspensión de los mismos en ocasión de su introducción al área franca;
3. las mercancías comunitarias, beneficiadas con exención de gravámenes interiores a su entrada.

Asimismo, podrán utilizarse en su interior:

- a) las mercancías no comunitarias una vez despachadas a consumo, o vinculadas al régimen de importación temporal;
- b) las mercancías comunitarias, previo pago de los gravámenes interiores de los que se hubiera eximido a su entrada.

Respecto a las mercancías comunitarias agrícolas, sólo los productos de base con financiación anticipada podrían ser usados en las transformaciones previstas en su reglamentación específica.

Idénticas conclusiones surgen de la lectura del artículo 159 del Código Aduanero Modernizado.

## **Transbordo**

Si bien el Código Aduanero Modernizado no trata este tema, el Código aún vigente establece en su artículo 176.2 que en caso de transbordo de mercaderías en el interior de una zona franca, los

documentos relacionados con el mismo deberán mantenerse a disposición de las autoridades aduaneras. El almacenamiento de corta duración de mercancías, inherente a dicho transbordo, será considerado parte del transbordo, no siendo exigible por ello su inscripción en la contabilidad. Conforme a los artículos 811 y 814 de las D.A.C., para la reexportación de mercancías no comunitarias que no sean descargadas o que sean transbordadas, no será necesaria la notificación a las autoridades aduaneras.

### **Egreso de mercaderías de la zona franca**

Como ocurre con un ingreso, cuando se trate de una salida directa de mercaderías de una zona franca, no será exigible su presentación ni declaración aduanera, salvo una copia del documento de transporte y su asiento en la contabilidad de existencias del operador.

Tratándose de mercaderías no comunitarias, podrán reexportarse fuera del territorio aduanero de la Comunidad Europea sin que requiera presentación ni declaración aduanera, o introducirse en las demás partes del territorio aduanero, con pago de derechos y demás gravámenes interiores correspondientes y cumplimiento de las medidas de política comercial.

Cuando nazca una deuda aduanera, los derechos de importación se percibirán según la especie, tipo y valor en aduana de la mercancía no comunitaria, reconocidos en la fecha de admisión de la declaración de despacho.

Si se trata de mercaderías comunitarias agrícolas, deberán recibir un destino previsto por la normativa que les conceda el beneficio de las medidas relacionadas con la exportación. Caso contrario, la aduana adoptará las medidas previstas por inobservancia del destino previsto y se liquidarán los gravámenes interiores que se hubieren eximido por su introducción a zona franca.

Por último, en caso de tratarse de mercaderías comunitarias distintas de las agrícolas podrán exportarse, previo pago de los derechos de exportación y cumplimiento de las medidas de política comercial, o introducirse en las demás partes del territorio aduanero comunitario, previo pago de los gravámenes interiores dispensados al momento de su ingreso a zona franca.

### **Almacenes de avituallamiento**

Atento lo establecido por el artículo 810 de las D.A.C., en las zonas francas se podrá constituir un almacén de avituallamiento de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento CE 800/1999, que establece las disposiciones de aplicación del régimen de restituciones por la exportación de productos agrícolas y prevé un régimen especial para facilitar la utilización de mercancías agrícolas comunitarias en las operaciones de avituallamiento de buques y aeronaves.

Así los Estados miembros podrán anticipar al exportador el importe de la restitución cuando se aporten pruebas de que los productos han sido introducidos en un plazo de treinta días, desde la admisión de la declaración de exportación, en los locales sometidos a control aduanero para su destino al avituallamiento en la Comunidad de buques, aeronaves o plataformas de perforación o explotación.

A diferencia de lo que ocurre con los productos agrícolas de base ingresados a zona franca al amparo del Reglamento CEE 565/1980, cuyo plazo máximo de permanencia es de seis meses a partir de la aceptación de la declaración de pago, en el caso del almacén de avituallamiento los productos pueden obtener idéntica prefinanciación de restituciones pero pueden permanecer por plazo ilimitado, sin perjuicio de los controles que el servicio aduanero puede ejercer.

## Conclusiones

---

### El régimen de zonas francas en el marco del proceso de integración

Analizada la evolución histórica del instituto zona franca, sus diferenciaciones conceptuales y su marco normativo actual, tanto en el MERCOSUR como en Europa, y específicamente en Argentina y en España, respectivamente, a la luz de la experiencia recogida en el funcionamiento de este régimen aduanero particular, cabe preguntarse hoy si las zonas francas constituyen un instrumento que facilita y favorece la integración regional, o resultan ser por el contrario un elemento contrario al establecimiento del mercado común.

Es opinión que comparto con Noemí Mellado (1998) que cuanto mayor es el grado de profundización del proceso de integración, menor es la posibilidad de coexistencia con zonas francas, y este criterio es coincidente con la evolución legislativa que ha tenido este instituto en el Código Aduanero Modernizado de la Comunidad Europea, toda vez que en la nueva legislación, próxima a entrar en vigencia, se ha equiparado el



tratamiento que reciben las mercancías en el predio franco con el que eventualmente pueden recibir en los demás regímenes que se encuentran incluidos en el capítulo de los depósitos, en cuanto a la falta de limitación al período de inclusión de mercancías en estos regímenes, las formalidades que deben cumplirse, los controles a los que se encuentran sometidas las mercaderías, y los requisitos impuestos a los operadores y titulares del régimen. Es decir que las zonas francas han ido perdiendo competitividad por la equiparación de beneficios, incentivos o facilidades, en comparación con los restantes regímenes.

Esta evolución legislativa se debe a que, desde su adopción, el Reglamento CEE 2913/1992 (Código Aduanero aún vigente) ha sido modificado sustancialmente en repetidas ocasiones, a fin de atender necesidades concretas tales como la protección de la buena fe o la consideración de los requisitos de seguridad, y, conforme se expresa en los considerandos del Código Aduanero Modernizado, era preciso modificar el código para responder a los importantes cambios legales que han tenido lugar en los últimos años en los ámbitos comunitario e internacional, entre ellos la expiración del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la entrada en vigor de las Actas de Adhesión de 2003 y 2005 o el Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, denominado Convenio de Kioto revisado, al que la Comunidad ha adherido por Decisión 2003/231/CE.

Siendo los objetivos del nuevo código establecer disposiciones y procedimientos aplicables a las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad o que salgan del mismo para posibilitar un eficaz funcionamiento de la unión aduanera como base fundamental del mercado interior, éstos no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros pero sí a nivel comunitario, razón por la cual y en vista a las mayores medidas de seguridad introducidas por el Reglamento CE 648/2005 al viejo Código Aduanero, se establece que la inclusión de las mercancías en una zona franca pase a convertirse en un régimen aduanero, ya no en un destino, y que tales mercancías se sujeten a controles aduaneros de entrada y a control de registros. No debemos olvidar la particularidad de que en Europa, las zonas o predios francos son preexistentes al proceso de integración, plasmado en los instrumentos y convenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y el avance o desarrollo del mercado común sin dudas va en desmedro de aquel instituto.

Aquella novedad normativa surgida en el Viejo Continente dista mucho del proyectado Código Aduanero del MERCOSUR, que aún trata a las zonas francas como un destino especial, no alcanzado por los controles habituales del servicio aduanero, encuadrado en un ámbito que no forma parte siquiera del territorio aduanero de la unión.

Conviene entonces analizar si existe compatibilidad entre los objetivos que persigue la creación de un mercado común con el objeto que tiene el establecimiento de las zonas francas. En este sentido, considero que un proceso de integración, como modelo, debe ir más allá de las políticas de expansión, agilización o facilitación del comercio, objetivo de la instalación de las zonas francas tanto en Europa como en América. Debería por el contrario ser un proceso que tenga en miras alcanzar el establecimiento de un espacio común económico, político y social. En este orden de ideas, el Tratado de Asunción considera a la integración como un elemento fundamental para “acelerar sus procesos de desarrollo con justicia social”, proponiendo un “eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, etc.

Las visiones que se han manifestado en la década de 1990 en el mundo, y en particular en la Argentina, propiciaron el establecimiento casi indiscriminado de zonas francas, a través de políticas de libre comercio y neutralidad de incentivos, pero sin políticas comerciales e industriales selectivas y activas que comprendan una estrategia global de desarrollo industrial. En el caso sudamericano, los instrumentos creados a partir del Tratado de Asunción, pese al objetivo final de conformar un grado más completo de integración, fueron de naturaleza principalmente comercialista. En este contexto, comparto la opinión de Stella Maris Mac Donell (cit. por Mellado, 1998) para quien el empleo de las zonas francas debería ser restringido y utilizarse en la medida que permita el crecimiento, la diversificación de la producción, como así también el comercio intrazona y con terceros países, ya que *“estos instrumentos resultarán desaconsejables y contrarios a los intereses comunitarios, cuando provoquen la sustitución de la producción o el comercio regionales, cuando desplacen o desvíen corrientes comerciales intrazonales hacia otros países, con el consiguiente perjuicio para la producción, el desarrollo y el comercio comunitarios”*. El avance del proceso integracionista implicará probablemente la supresión total de todo tipo de subsidio a las exportaciones o régimen de excepción.

No es menos cierto que en el marco del MERCOSUR, con excepción de las áreas aduaneras especiales de Manaus en Brasil y Tierra del Fuego en Argentina, las zonas francas no han servido como medio o instrumento para la industrialización de las regiones o localidades donde fueron emplazadas, y no han resultado atractivos para la instalación de emprendimientos productivos ni para la diversificación de la producción o el fomento del empleo. Muy por el contrario, en general se tratan sólo de áreas de comercialización, de servicios logísticos, de almacenaje y de distribución principalmente de mercancías de extrazona, es decir, originarias de Estados no miembros del MERCOSUR y que tienen como destino final la importación definitiva para consumo.

Otra opinión concordante concluye que *“a medida que decrece el grado de perfeccionamiento jurídico de la integración, es que la zona franca*

*va tomando vigor como instrumento apto para propender al desarrollo económico y social de una región dada. Las zonas francas no cumplirían con una finalidad integracionista, en tanto la integración existe independientemente de ellas, sino con una finalidad comercialista para el aprovechamiento de su situación geográfica en beneficio de la comunidad".* Este planteo supone la subordinación de los regímenes de las zonas francas a los objetivos y propósitos del proceso de integración (Actas de la IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, cit. por Mellado, 1998).

Por otra parte, como ocurre en el caso de Europa, el régimen de zonas francas debería ir adecuándose continuamente a medida que se avance en la consecución de los objetivos integracionistas, a efectos de evitar situaciones locales de excepción que contraríen las previsiones normativas pautadas dentro del bloque.

Al respecto sostiene José F. Lahoz (1997) que *"la falta de armonización de políticas conjuntas en la creación de nuevos espacios o zonas francas pueden generar graves distorsiones en cada estado parte, si se tiene en cuenta que las zonas francas plantean dificultades en: a) introducir modificaciones comunes que afectan a actividades instaladas en los países miembros y amparadas por derechos adquiridos; b) regular las modificaciones comunes de creación y desarrollo de nuevas actividades bajo amparo del órgano común. Dentro de una política común, con simetría de regulaciones, exenciones y promociones en igualdad de incentivos, en el ámbito del MERCOSUR, las zonas francas deberían ser exclusivamente industriales con el único objeto de exportar fuera del mercado común".*

En la actualidad, el MERCOSUR es una unión aduanera imperfecta, que cuenta con un Arancel Externo Común y mantiene protecciones sectoriales a través de excepciones dentro del denominado sistema de convergencia . Ante esta situación el Consejo del Mercado Común decidió el relanzamiento del MERCOSUR, y mediante la Decisión 31/2000, relativa a incentivos a las inversiones, la producción, la exportación, zonas francas, admisión temporaria y otros regímenes especiales, instruyó al Grupo Mercado Común a elaborar, antes del 15 de Diciembre de 2000, normas específicas que contemplen la regulación de la totalidad de los incentivos configurados por regímenes aduaneros especiales de importación aplicados por los Estados Partes, incluidos aquellos utilizados en Áreas Aduaneras Especiales o similares que impliquen la suspensión total o parcial de los derechos aduaneros que gravan la importación temporaria o definitiva de las mercaderías y que no tengan como objetivo el perfeccionamiento y posterior reexportación de las mercaderías resultantes hacia terceros países.

La norma a elaborarse debería tener en cuenta, entre otros, los siguientes elementos: a) la prohibición, a partir del 1º de Enero de 2001 de la aplicación unilateral de los regímenes aduaneros especiales de importación y que no se encontraren vigentes al 30 de junio de 2000; b)

la eliminación el 1º de Enero de 2006 de los regímenes mencionados y no cubiertos por el literal a) del presente artículo, con excepción de las áreas aduaneras especiales. Sin embargo, hasta la fecha, la norma subregional sigue en estudio y proceso de elaboración.

Las zonas francas deberían ser un instrumento acorde con una estrategia global de desarrollo subregional, que tenga como objetivo los intereses comunes de los Estados Partes.

En comparación con la Comunidad Europea, resulta a todas luces necesaria una maduración definitiva en las políticas de los Estados Partes del MERCOSUR en procura de un proyecto regional propio, que permita materializar el tan ansiado mercado común o unión aduanera perfecta sin dejar de lado las potencialidades de desarrollo local, comunal o sectorial, posibilitando así alcanzar un mayor grado de desarrollo de nuestras economías y el bienestar de la población.

## Notas bibliográficas

---

- Wehbe, Jorge (1986), *Zonas Francas*, Ed. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo 26.
- Mellado, Noemí (1998), *Zonas Francas y MERCOSUR: La Zona Franca de La Plata*, Ed. Gráfica Barsa SRL.
- De Paz Páez, Carmen (2002), *Las Zonas Francas y los Depósitos Francos en la Unión Europea*, Ed. Imprenta Ter SL.
- Popik, Leandro y Carlos Raimundi (2002), *Hacia una moneda única del MERCOSUR*, Ed. Faro.
- López Villafañe, Víctor y Jorge R. Di Masi (2002), *Del TLC al MERCOSUR*, Ed. Siglo Veintiuno.
- Cristiani, María (1993), *Las Zonas Francas y el MERCOSUR*, Ed. FIEL, UNLP.
- Vives, María Luisa (2000), *Las Zonas Francas*, Ed. Errepar.
- Basaldúa, Ricardo (1992), *Derecho Aduanero - Parte General*, Capítulo IX, Ed. Abeledo Perrot.
- Fernández Lalane (1988), *Código Aduanero Comentado*, Ed. Guía Práctica del Exp. e Imp.
- Lascano, Julio Carlos (2007), *Los derechos de Aduana*, Ed. Osmar D. Buyatti.
- Gottifredi, Marcelo A. (2007), *Código Aduanero Comentado*, Ed. Macchi.
- Luque, J. C. (1989), *La Obligación Tributaria*, Ed. De Palma.
- Vives, M. L. (2000), *Las Zonas Francas*, Ed. Errepar.

Mellado, N. (1998) *Zonas Francas y MERCOSUR: La Zona Franca de La Plata*, Ed. Gráfica Barsa SRL.

Lahoz, José F. (1997), "Las Zonas Francas y el MERCOSUR", Revista de Derecho del MERCOSUR, Ed. La Ley, N° 1, Mayo.

"Zona Franca, una buena idea", Suplemento Comercio Exterior, Diario La Nación, 29 de Febrero de 2000.

## Acerca del Autor

---

### Matías Amendolara

El autor es Abogado (Universidad Católica de La Plata) y *Master* en Derecho Tributario Internacional (Instituto de Economía Pública, Cooperativa y Derecho Financiero-Instituto de Fiscalidad Internacional de la Universidad de Barcelona-Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Argentinas). Ha ejercido la docencia en prestigiosas instituciones y ha escrito diversos artículos sobre la materia. Actualmente, se desempeña en la División Aduana de La Plata (AFIP).

Correo electrónico: [mamendolara@afip.gov.ar](mailto:mamendolara@afip.gov.ar)