

**LAS “ZONAS FRANCAS” EN EL CONTEXTO
REGIONAL Y SUBREGIONAL SUDAMERICANO**

Hugo Edmundo Marconi¹

INTRODUCCION

El marco normativo multilateral derivado de la Ronda Uruguay del GATT, las negociaciones comerciales en marcha al interior de la Ronda de Doha y de diversos procesos integrativos a nivel regional del continente americano (ALADI) y, asimismo, subregional (MERCOSUR, CAN), están generando paulatinamente cambios significativos en el funcionamiento de las zonas francas en general y, de las localizadas en la República Argentina en particular.

Asimismo, cabe señalar que en el contexto de una relevante pérdida de la capacidad de maniobra en el ámbito de la política comercial por parte de los distintos gobiernos nacionales –y especialmente de los PED y PMA²- frente a las tendencias de la relaciones económicas internacionales, se instaló a fines de los noventa en nuestro país, el debate sobre las características y rol futuro de esta herramienta, incorporando a la discusión activa a funcionarios políticos, académicos y empresarios.

La posibilidad de que en el corto plazo se operen cambios importantes en el marco regulatorio nacional de las zonas francas, los cuales obviamente generarán impactos en el mediano y largo plazo en las dimensiones económica y social de diversas regiones de la República Argentina, inducen a creer que resulta indispensable profundizar el análisis de este tema, a fin de posibilitar la concreción del pertinente balance de la discusión y, de la necesaria prognosis sobre los efectos potenciales de los cambios mencionados.

PANORAMA GENERAL

La OIT ha definido a las ZFI como “zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a cierto grado de

¹ Contador Público, Licenciado en Administración, Magíster en Relaciones Internacionales, Profesor Adjunto de Comercio Internacional, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Prov. de Buenos Aires, Paraje Arroyo Seco s/n, C.P. B7000GHG, Tandil, Buenos Aires, Argentina, Correo electrónico: hemarconi@gmail.com

² La Asamblea General de las Naciones Unidas, ha designado los 49 países que a continuación se indican como “menos adelantados”: Afganistán, Angola, Bangladesh, Benín, Bután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, , República Centroafricana, Chad, Comoros, República Democrática de Congo, Djibouti, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Kiribati, Republica Democrática Popular de Laos, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, Sudan, República de Sudán del Sur, República Democrática de Timor Oriental, Togo, Tuvalu, Uganda, República Unida de Tanzania, Vanuatu, Yemen y Zambia. (UNCTAD, 2013b)

proceso industrial antes de ser de nuevo exportados”. Asimismo ha señalado, por una parte, que las mismas “...adoptan toda una variedad de nombres y de formas según los países (... zonas económicas especiales ..., zonas de desarrollo industrial ..., depósitos o almacenes de aduana, puertos libres y maquiladoras) y, por la otra, que el “... número de ZFI sigue creciendo en el mundo y algunas de ellas siguen suscitando interrogantes y preocupaciones por lo que se refiere al respeto de los derechos de los trabajadores, la aplicación de la legislación laboral, la creación de empleo, las condiciones de trabajo y la manera en que benefician a la economía nacional y afianzan la cohesión social de los países interesados”. (OIT, 2010:7)

En concordancia con lo expuesto precedentemente cabe señalar que el informe analizado en la Reunión Tripartita de países con ZFI emplazadas en sus territorios, celebrada por la OIT, en Ginebra, del 28/9 al 2/10/1998, daba cuenta que:

- Las ZFI son un instrumento esencial en “la estrategia de industrialización movida por la inversión y orientada a la exportación”, constituyendo “las mallas” o “los eslabones” de las “redes o cadenas de producción mundial”.
- Aproximadamente veintisiete millones (27.000.000) de personas se encontraban prestando servicios en ochocientos cincuenta (850) ZFI ubicadas en distintas regiones del mundo.
- Diversos gobiernos se encontraban estudiando la factibilidad y conveniencia de implementar ZFI en sus respectivos territorios.
- La IED constituía un factor esencial en el desarrollo de las ZFI.
- Los países estaban “compitiendo entre sí para ofrecer...incentivos y... privilegios lo más generosos posible para atraer a los inversores y a los empresarios.” (OIT, 1998a:3).

Asimismo, el estudio exponía la siguiente situación de las ZFI en el mundo:

DISTRIBUCIÓN DE LAS ZFI POR REGIONES, 1997

Región	Número de zonas francas	%	Países clave
América del Norte	320	37,8	Estados Unidos - 213, México - 107
América Central	41	4,9	Honduras - 15, Costa Rica - 9
Caribe	51	6,0	República Dominicana - 35
América del Sur	41	4,9	Colombia - 11, Brasil - 8
Europa	81	9,6	Bulgaria - 8, Eslovenia - 8
Oriente Medio	39	4,6	Turquía -11, Jordania - 7
Asia	225	26,6	China - 124, Filipinas - 35, Indonesia - 26
África	47	5,6	Kenya - 14, Egipto - 6
Pacífico	2	0,0	Australia - 1, Fiji - 1
Total	845	100,0	

Fuente: OIT, 1998a y elaboración propia.

Cinco años después de la presentación del informe de la OIT y, convalidando lo indicado oportunamente en dicho documento, el CZFA presentaba un nuevo estado de situación, el cual ponía de manifiesto; con relación al período 1997-2002; que:

- se registraba a nivel mundial un crecimiento del 27% en la cantidad de zonas francas y, un incremento de un 67% en el empleo generado por las mismas
- si bien la región “Norteamérica y América Central” detentaba un 44,7% de las zonas francas relevadas, la región “Asia” generaba el 89,1% de los empleos y daba cuenta del 92,2% de las empresas instaladas.

ZONAS FRANCAS EN EL MUNDO, AÑO 2002

País	Número		Empleo		Empresas	
	de ZF	%	Generado	%	Instaladas	%
África del Norte ³	16	1,5	440.465	1,0	3.395	0,7
África Sub Sahara ⁴	48	4,5	437.322	0,9	477	0,1
Océano Índico ⁵	2	0,2	127.509	0,3	693	0,1
Oriente Medio ⁶	38	3,5	691.397	1,5	7.429	1,4
Asia ⁷	153	14,3	40.738.884	89,1	475.176	92,2
Norteamérica y América Central ⁸	479	44,7	2.539.535	5,6	8.462	1,7
América del Sur ⁹	68	6,3	205.225	0,5	7.465	1,5
Caribe ¹⁰	93	8,7	220.803	0,5	1.000	0,2
Países en transición Europa Central y del este ¹¹	93	8,7	245.619	0,5	5.622	1,1
Pacífico ¹²	14	1,3	13.590	---	96	---
Europa ¹³	67	6,3	50.830	0,1	5.363	1,0
Total Mundial	1.071	100,0	45.711.179	100,0	515.178	100,0

Fuente: CZFA, 2004 y elaboración propia.

Cuatro años más tarde la información disponible daba cuenta de la consolidación de la tendencia puesto que en el lapso 2002-2006:

- se registraba un incremento del 227% en la cantidad de zonas francas y, un aumento de un 40% en el empleo generado por las mismas y,
- “Asia” mantenía su liderazgo en materia de empleo generando el 84,1% de los puestos de trabajo.

³ Argelia(5), Egipto(7), Marruecos(2) y Túnez(2).

⁴ Cabo Verde(2), Camerún(1), Gabón(1), Ghana(4), Kenia(6), Malawi(1), Malí(3), Namibia(11), Nigeria(2), Senegal(-), Sudáfrica(6), Sudán(3), Togo(1) y Zimbabwe(7).

⁵ Madagascar(--), Maldivas(--), Mauricio(1) y Seychelles(1).

⁶ Bahrein(1), Irán(4), Jordania(11), Arabia Saudita(--), Siria(5), Emiratos Árabes(16) y Yemen(1).

⁷ Bangladesh(6), India(7), Nepal(1), Pakistán(22), Sri Lanka(12), Singapur(5), Hong Kong(--), Corea del Sur(2), Taiwan(8), Indonesia(--), Malasia(14), Filipinas(34), Tailandia(--), Macao(--), Camboya(3), Japón(2), China(15), Mongolia(12) y Vietnam(10)

⁸ Belice(1), Costa Rica(12), El Salvador(14), Guatemala(18), Honduras(26), México(--), Estados Unidos(396), Nicaragua(10) y Panamá(2)

⁹ Argentina(24), Bolivia(15), Brasil(1), Chile(2), Colombia(12), Perú(4), Uruguay(7) y Venezuela(3)

¹⁰ Trinidad y Tobago(17), Saint Kits y Nevis(4), Bahamas(3), Cuba(3), Curacao(3), República Dominicana(53), Haití(4), Jamaica(3) y Puerto Rico(3)

¹¹ Albania(4), Bulgaria(6), Bosnia(8), Croacia(8), Rep. Checa y Eslovaquia–ex Checoslovaquia-(11), Hungría(1), Lituania(3), Polonia(14), Rumania(6), Rusia(1), Eslovenia(8), Ucrania(11), Serbia y Montenegro–ex Yugoslavia-(12).

¹² Australia(10), Fiji(1) y Nueva Zelanda(3)

¹³ Chipre(1), Alemania(8), Grecia(3), Irlanda(1), Italia(4), Malta(10), Países Bajos(12), Portugal(4), España(4) y Turquía(20)

EMPLEO EN 3500 ZONAS FRANCAS EN EL MUNDO, AÑO 2006

País	Empleo	%
África del Norte	643.152	1,02%
África Sub Sahara	816.474	1,29%
Océano Índico	189.412	0,30%
Oriente Medio	1.070.275	1,70%
Asia (China: ¿ 40.000.000 ?)	53.089.262	84,11%
América Central y México	4.988.459	7,90%
América del Sur	456.175	0,72%
Caribe	542.163	0,86%
Economías en transición	1.131.462	1,79%
Pacífico	145.930	0,23%
Europa	45.472	0,07%
Total Mundial	63.118.236	100,00%

Fuente: Singa Boyenge (2007), Milberg y Amengual (2008) y elaboración propia

MARCO LEGAL ARGENTINO

El Régimen de ZF se encuentra instrumentado mediante las normas que a título enunciativo a continuación se indican: Ley 22.415/81 - Código Aduanero (BO 23/3/81) y mod., arts 590 a 599; Ley 24.331/94 - Zonas Francas (BO 17/06/94) y mod. (Ley 24.756/96 , BO 02/01/96; Ley 25.005/98, BO 18/08/08; Ley 25.379/2000, BO 03/01/01 y Ley 25.956, BO 02/12/04); DEC. 906/94 (BO 17/06/94); CT ANA N° 846/95 (BANA N° 84/95 del 22/6/95)¹⁴; RES DGA 47/98 (BO 07/05/98)¹⁵; RES AFIP 270/98 (BO 24/11/98)¹⁶ y mod. (RES AFIP N° 561/99, BO 26/4/99; RES MEyOySP 1315/99, BO 05/11/99¹⁷ mod. por RES ME 1110/2000, BO 5/1/2000¹⁸; RES DGA N° 41/99, BDGA N° 56/99 del 2/12/99¹⁹; RES MEP 42/2004, BO 20/1/2004²⁰; RES AFIP 1879/2005, BO 12/5/2005).

APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE “ZONA FRANCA”

El CCA²¹ mediante la Convención Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros²² (Convención de Kyoto, Anexo Específico D, Capítulo 2), establece que (ALADI, 2001:83)

“... se entenderá por: “zona franca”, una parte del territorio ... en el que las mercancías allí introducidas se

¹⁴ Importaciones provenientes de ZF

¹⁵ Declaración exigida al importador de mercadería ingresada a ZF con solicitud de destinación posterior al TAG conforme lo establecido por el DEC 477/97 Anexo I, punto f, IV, 2) 2.3.

¹⁶ Normas relativas a la habilitación, funcionamiento y control de las ZF

¹⁷ Establece régimen que facilita la importación de mercaderías al TAG, procedentes de ZF nacionales

¹⁸ Modifica RES MEyOySP 1315/ 99, en relación con operaciones de importación para consumo al TAG, de mercaderías provenientes de ZF nacionales

¹⁹ Aprueba "Reglamento Único de Funcionamiento de las Zonas Francas", aplicable a ZF habilitadas o por habilitarse

²⁰ Desarrollo de actividades industriales en las ZF con el objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países

²¹ El 26/1/53 se llevó a cabo en Bruselas (Bélgica) la Sesión Inaugural del "Consejo de Cooperación Aduanera", creado en 1952 e integrado por 17 miembros. En 1994 se transformó en la "Organización Mundial de Aduanas", organismo intergubernamental independiente conformado al 24/9/2014 por 179 miembros. Argentina se incorporó a la OMA en virtud de lo dispuesto por Ley 17.587, del 28-12-67.

²² Fue aprobada el 18/5/1973 y modificada el 26/6/1979. Posteriormente, la OMA aprobó el denominado Convenio de Kyoto Revisado, el cual entró en vigencia el 3/2/2006. Al 30/8/2104 este convenio registraba 95 Partes Contratantes no siendo ninguna de ellas miembros del Mercosur.

considerarán generalmente como si no estuviesen dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos y los impuestos a la importación.”

En 1981, la Ley 22.415/81 (Código Aduanero), en el Capítulo Segundo, Arts. 590 al 599, estableció las disposiciones básicas vinculadas con las Áreas Francas. Cabe señalar que la exposición de motivos de dicha norma prescribe al respecto que:

“5. Las disposiciones de este capítulo tienen por finalidad constituir el estatuto de las áreas francas, estableciendo los principios generales aplicables y una regulación de base...”

Así tenemos, por un lado, que en virtud del Art. 590 “área franca” es el “ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieren establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico” y, por otro, que en razón de lo prescrito por el Art. 3º, apdo. b), “No constituye territorio aduanero, ni general ni especial:...b) las áreas francas;...”

En 1994, la Ley Nacional 24.331/94 (Zonas Francas), en su art. 1º, apdo. a), estableció que “a) Zona Franca: Es el ámbito que se define en el Art. 590 del Código Aduanero”

Si bien en virtud de lo antes expuesto podría asumirse la sinonimia entre los términos “área franca” y “zona franca”, debemos tener en consideración que la exposición de motivos de la Ley 22415/81 indica expresamente que:

“3. La denominación “Área Franca”...Se la adopta como género, comprensiva en consecuencia de los denominados “territorios francos”, “zonas francas”, etc. Y también de otras denominaciones que toman en consideración el lugar franco, como lo son los “puertos francos” y los “depósitos francos”...”

Finalmente, estimamos pertinente señalar que si bien el Art. 591 de la Ley 22.415/81 (Código Aduanero) estableció expresamente que “el área franca debe ser establecida por ley”²³, mediante el Art. 2º de la Ley 24.331/94 (Zonas Francas) se delegó la facultad de creación de ZF del Poder Legislativo en el Poder Ejecutivo Nacional, estipulando que éste podrá crear 1 (una) ZF en cada provincia, incluyendo en este cómputo a las existentes y, hasta 4 (cuatro) zonas más, “en aquellas regiones que por su situación económica crítica y/o vecindad con otros países, justifiquen la necesidad del instrumento...”

OBJETIVOS

En términos generales la OIT ha expresado que :

“El objetivo es siempre atraer inversiones que de otro modo no llegarían a materializarse. Los países procuran que estas inversiones sirvan para: generar empleos y elevar el nivel de vida; transferir calificaciones y conocimientos prácticos nuevos a los recursos humanos locales; impulsar el sector de las exportaciones, especialmente las exportaciones no tradicionales; aumentar el comercio exterior; establecer vinculaciones hacia

atrás y hacia adelante para incrementar el producto y elevar el nivel de calidad de las empresas locales que suministran bienes y servicios a los inversores de las zonas francas; introducir nuevas tecnologías; vigorizar las regiones menos desarrolladas; estimular los sectores considerados como estratégicamente importantes para la economía, por ejemplo, la electrónica, la tecnología de la información, la investigación y desarrollo, el turismo, las infraestructuras y el desarrollo de los recursos humanos; estimular todo el conjunto de la economía.” (OIT, 1998a:4)

Por otra parte, el CZFA; institución de carácter privado; ha señalado que:

“Las Zonas Francas son un instrumento de política comercial que tiene el efecto de expandir y modernizar la economía por medio de la formación y expansión del capital, la transferencia tecnológica, como proveedor de servicios logísticos, la creación de empleo, por los procesos de transformación manufacturera, el fomento de las exportaciones y la generación de riqueza.” (CZFA, 2002:1)

Recientemente y, en concordancia con lo antes señalado, la AZFA, ha sostenido que las ZF son:

“un motor dinamizador de las economías de la región”, un “elemento fundamental de especialización regional de la economía convirtiendo a las regiones en productores de servicios o bienes permitiendo sinergias y encadenamientos entre las empresas” y, “una plataforma para el desarrollo y crecimiento de las exportaciones de los países iberoamericanos.” (AZFA, 2012:1-2)

En línea con lo indicado, las Autoridades Gubernamentales han expresado por su parte que:

“Los países de la región que recientemente han tenido que ajustar su normativa y los incentivos de las zonas francas comerciales e industriales a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en materia de subsidios, han aprovechado esta circunstancia para adoptar estrategias y políticas de largo plazo que incentiven el desarrollo de nuevas opciones de inversión para el establecimiento de negocios industriales, comerciales y de servicios en las zonas francas e, inclusive, para promover mayores encadenamientos con la actividad productiva interna” compatibles “con la finalidad de promover su desarrollo en el marco del proceso de integración productiva e industrial previsto por la CELAC.” (SELA, 2012a: 2-3)

Lo antes expuesto es concordante –en principio- con lo prescrito por la Ley 24331/94 (Ley de Zonas Francas), la cual taxativamente estipula que las ZF:

- “...tendrán como objetivo impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que, el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas, se extiendan a la inversión y al empleo” (Art. 4º, primer párrafo).
- deben “contribuir al crecimiento y a la competitividad de la economía e incorporarse plenamente en el proceso de integración regional” (Art. 4º, segundo párrafo) y,
- deben “constituirse en polos de desarrollo de las regiones donde se establezcan mediante la utilización de los recursos humanos y materiales disponibles en la misma...” (Art. 5º)

TIPOLOGIA

En este aspecto, la OMA mediante el Convenio de Kyoto Revisado, Anexo Específico D, Capítulo 2: Zonas Francas, estableció con carácter de norma que:

²³ La exposición de motivos de la Ley 22.415 establece que: “En atención a la significación económica de las áreas francas se ha establecido que su creación debe efectuarse por ley...” .

“Establecimiento y control...2... La legislación nacional proveerá acerca del establecimiento de las zonas francas, las categorías de mercancías admisibles ... y la naturaleza de las operaciones a las que se someterá a las mercancías”... “Operaciones autorizadas...11... Se permitirá a las mercancías admitidas ... ser objeto de las operaciones necesarias para su preservación y de las manipulaciones acostumbradas destinadas a mejorar su presentación o su calidad comercial o a acondicionarlas para el transporte, tales como la división o agrupamiento de bultos, la combinación y la clasificación ... y el cambio de embalaje... 12... Cuando las autoridades competentes permitan operaciones de perfeccionamiento o de transformación ... determinarán las operaciones ... a las que se podrá someter a las mercancías, ya sea en términos generales, sea en forma detallada, o bien combinando estas dos posibilidades ...”

Por su parte, la exposición de motivos de la Ley 22415/81 (Código Aduanero) indica que:

“... se prevén distintas clases de áreas francas, según la actividad que puede desarrollarse en las mismas respecto de la mercadería. Se distingue entre las áreas en las que no existe limitación para la realización de actividades con la mercadería, incluso industriales, de aquéllas en las que únicamente se autoriza el almacenamiento o, además de éste, la comercialización de la mercadería”.

En concordancia con lo antes expuesto el Código Aduanero identifica los siguientes tipos:

a) De almacenamiento:

“ARTICULO 594. - En el área franca la mercadería puede ser objeto de almacenamiento...”

“ARTICULO 595. - ... el área franca puede limitarse para fines de almacenamiento ...”

“ARTICULO 596. - Se considera área franca de almacenamiento aquella en la cual la mercadería solo fuere admitida en espera de un destino ulterior. En la misma, la mercadería solo puede ser objeto de las operaciones necesarias para asegurar su conservación y de las manipulaciones ordinarias destinadas a mejorar su presentación o su calidad comercial o a acondicionarla para el transporte, tales como división o reunión de bultos, formación de lotes, clasificación y cambio de embalaje. La mercadería puede ser objeto de transferencia.”

En relación con este punto cabe destacar que a través de esta actividad el importador puede sustituir existencias de diversos bienes en el TAG por existencias en ZF (que no constituye ni TAG ni TAE), logrando un importante efecto positivo en el aspecto económico-financiero en razón de la postergación del pago de derechos de importación, impuestos (IVA) y otros cargos hasta el momento de concretar el pertinente despacho a plaza.

Si bien de lo prescripto en el Art. 596 (concordante con lo dispuesto por el Convenio de Kyoto Revisado²⁴) surgía la inexistencia de un plazo legal máximo para almacenar bienes en ZF y, en consecuencia, sólo habría que determinar para cada caso en particular cual sería el lapso máximo que desde un punto de vista económico-financiero resultara más conveniente²⁵, la AFIP en 1998 decidió reglamentar este aspecto estipulando un plazo máximo de 5 (cinco) años, siendo derogado

²⁴ El cual establece: “Duración de la permanencia en zona franca...14...Únicamente en circunstancias excepcionales se fijará un plazo para la permanencia de las mercancías en una zona franca.”

²⁵ En función del costo de almacenamiento -usualmente incremental a medida que transcurre el tiempo- y de las economías resultantes de las circunstancias citadas en el párrafo precedente.

siete años después.²⁶

b) Comerciales:

“ARTICULO 594. - En el área franca la mercadería puede ser objeto de... comercialización, utilización y consumo...”

“ARTICULO 595. - ... el área franca puede limitarse para fines ... de comercio.”

“ARTICULO 597. - Se considera área franca comercial aquella en la cual, además de las operaciones y actos previstos en el Art. 596 la mercadería puede ser comercializada, utilizada o consumida”.

c) Industriales:

“ARTICULO 594. - En el área franca la mercadería puede ser objeto de ... transformación, elaboración, combinación, mezcla, reparación o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio.”

En materia de clasificación de las ZF podemos decir que la Ley N° 24.331/94 (Zonas Francas) no ha mejorado significativamente la tipificación concretada por la Ley 22.415/81 (Código Aduanero). Ello es así por cuanto, por una parte, el Art. 6° trata en forma conjunta las zonas de almacenamiento y comerciales previstas por la Ley 22.415/81, agregando las de servicios y las industriales y, por otra, el Art. 7° tampoco termina de precisar la cuestión.

“ARTICULO 6°- ... podrán 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 lo señalado precedentemente, ... se podrán fabricar bienes de capital que no registren antecedentes de producción en el territorio aduanero general ni en las áreas aduaneras especiales existentes, a fin de admitir su importación a dicho territorio. Los bienes de capital ... a fin de su nacionalización seguirán el tratamiento establecido en el régimen general de importación de la ... (N. C. E.)²⁷ y de las restantes normas tributarias que correspondan...”

“ARTICULO 7°- ... 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 y cambio de embalaje...Igualmente podrán ser objeto de actividades de producción con destino exclusivo a terceros países, tales como transformación, elaboración, combinación, mezcla o cualquier otro perfeccionamiento.”

USUARIOS

El Art. 21 de la Ley N° 24.331/94 (Zonas Francas) dispone en esta materia que:

“ARTICULO 21.-Los usuarios deberán ser personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que adquieran derecho a desarrollar actividades dentro de la zona franca mediante el pago de un precio convenido”

De lo antes prescripto derivan en forma directa dos cuestiones relevantes. Por una parte, la inexistencia de limitaciones subjetivas para ser usuario de una ZF y, por otra, la imposibilidad del usuario de adquirir la titularidad de dominio correspondiente al/a los lote/s sobre el/los cual/es construirá su edificio e instalaciones.

²⁶ RES AFIP 270, 19/11/1998 (Anexo III A-Obligaciones, apdo. 5), modificada por RES AFIP 1879, 05/5/2005

²⁷ El texto actualizado de la Ley 24.331 remite aún a la “Nomenclatura del Comercio Exterior”, sustituida –con vigencia a partir del 1/1/95- por la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.), en virtud de lo dispuesto por el Art. 1° del DEC 2275/94 de fecha 23/12/94, BO del 30/12/94)

En concordancia con lo explicitado en el apartado anterior y, considerando lo establecido por el Art. 32 de la norma bajo análisis, se estima pertinente señalar la existencia de una restricción importante cuando la firma es “argentina”, a saber: imposibilidad de ser al mismo tiempo usuario de ZF y beneficiario de regímenes de promoción industrial de índole nacional o provincial.

“ARTICULO 32.- Los usuarios de la zona franca no podrán acogerse a los beneficios y estímulos fiscales de los regímenes de promoción industrial, regionales o sectoriales, creados o a crearse, en el territorio de la Nación.”

BENEFICIOS

D) PAGO DE TRIBUTOS:

El Art. 590 de la Ley N° 22.415/81 (Código Aduanero), dispone con relación a este tema que:

“ARTICULO 590. - 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, ...”

En función de lo señalado anteriormente, la Ley N° 24.331/94 dispuso oportunamente que:

“ARTICULO 24.- Las mercaderías que ingresen en la zona franca estarán exentas de los tributos que gravaren su importación para consumo, vigentes o a crearse, salvo las tasas correspondientes a los servicios ... prestados.”²⁸

“ARTICULO 26.- Exímese del pago de los impuestos nacionales que gravan los servicios básicos que se prestan dentro de la zona franca ... se entenderá por servicios básicos ... la prestación o provisión de servicios de telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacales y de desagüe.”

En lo que se refiere al aspecto tributario provincial y municipal, la Ley N° 24.331/94 explícitamente dispuso que:

“ARTICULO 31. - “En el convenio de adhesión para el establecimiento de cada zona franca ... los gobiernos provinciales deberán comprometerse a no disponer la exención de los impuestos provinciales salvo las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados... En el mismo convenio, ...se deberán comprometer a acordar con los municipios igual comportamiento para los usuarios y actividades de la zona franca.”

Sin embargo, dado que la Provincia de Buenos Aires no cumplimentó la adhesión dispuesta por el Art. 3° de la Ley 24331/94²⁹ en virtud de considerarla en su caso improcedente, tampoco asumió el compromiso explicitado en el Art. 31 antes transcripto. En virtud de esta especial situación jurídica, mediante Ley N° 12.045 (Sancionada: 28/11/1997 y Promulgada: 15/12/1997), se acordaron en la Provincia de Buenos Aires beneficios tributarios vinculados con el Impuesto sobre los Ingresos Brutos³⁰ y con el Impuesto de Sellos³¹ a las ZF bonaerenses.

²⁸ La Instrucción General DGA 6/2004 (10/9/2004) ha confirmado que las exportaciones de mercaderías desde TAG hacia una ZF “regulada por Ley 24.331, que posteriormente se exporten hacia terceros países en el mismo estado o luego de haber sido objeto de transformación, elaboración, combinación, mezcla o cualquier otro perfeccionamiento en el ámbito de la Zona Franca, están alcanzadas por los derechos de exportación establecidos en el régimen general...”

²⁹ “ART. 3° - La creación de las zonas francas ... se podrá materializar en aquellas provincias que hayan adherido ... a través de un convenio ... a ser celebrado entre el Poder Ejecutivo Nacional y los titulares de los gobiernos de las provincias. Dicho convenio ...deberá ser aprobado ...por ley provincial...”

³⁰ “ART. 1° - No están alcanzados por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos: a) Los ingresos obtenidos por los sujetos radicados en las Zonas Francas de la Provincia de Buenos Aires, provenientes de actividades efectivamente realizadas en dicho ámbito territorial...”

II) RESTRICCIONES A LA IMPORTACION / EXPORTACION:

En esta materia, la OMA, mediante el Convenio de Kyoto Revisado, Anexo Específico D, Capítulo 2, estableció con carácter de norma que:

“Admisión de mercancías...6...Solamente se negará la admisión a mercancías provenientes del extranjero a la zona franca por causas que sean contrarias a disposiciones relativas a: - Moralidad u orden público, seguridad pública, higiene o salud pública o por consideraciones veterinarias o fitosanitarias, o - Protección de patentes, marcas registradas y derechos de autor,...”

En concordancia con lo precedentemente expuesto, los Arts. 590 (in fine) y 592 de la Ley N° 22.415/81 (Código Aduanero) disponen:

“ARTICULO 590. - 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 ... alcanzadas por prohibiciones de carácter económico.”

“ARTICULO 592. - ... el Poder Ejecutivo podrá disponer que tampoco se apliquen las prohibiciones de carácter no económico respecto de la introducción de mercadería al área franca o de la extracción de la misma...”

En línea con lo antes indicado, la Ley N° 24.331/94 (Zonas Francas), estableció:

“ARTICULO 8° - No regirán para las operaciones de introducción o extracción hacia o desde a zona franca restricciones económicas ni depósitos previos a las operaciones de comercio internacional”

“ARTICULO 33.- Podrán introducirse en la zona franca toda clase de mercaderías y servicios estén o no incluidos en listas de importación permitidas, creadas o a crearse, con la sola excepción de armas, municiones y otras especies que atenten contra la moral, la salud, la sanidad vegetal y animal la seguridad y la preservación del medio ambiente.”

III) OTROS BENEFICIOS:

a) Con respecto a “otros estímulos” la Ley N° 24.331/94 (Zonas Francas), dispone:

“ART. 30. 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 general. Asimismo, gozará de los estímulos establecidos de conformidad con los acuerdos internacionales suscritos por la República Argentina”.

b) En concordancia con lo indicado en a), la RES. MEP 42/2004 del 19/1/2004 (Publicada en el BO del 20/1/2004) procedió a reglamentar lo oportunamente dispuesto por RES AFIP 270/98³², estableciéndose que “a los efectos ... de la aplicación de estímulos a la exportación, se deberá aportar el denominado “Certificado de Tipificación de Zonas Francas (C.T.Z.F.)” el cual “determinará la relación insumo producto detallando insumos nacionales e importados, como así también las mermas y/o pérdidas que conformen el producto....” (Art. 2°).

³¹ “ART. 2° - Tampoco estarán alcanzados por el impuesto de sellos los sujetos radicados en las Zonas Francas de la Provincia de Buenos Aires, siempre que los actos, contratos u operaciones en que intervengan, tengan efectos exclusivamente en dichos territorios y su objeto se vincule directamente con el ejercicio de su actividad”

³² Anexo VIII, Punto VIII: ... “2.-A los efectos de la fiscalización del stock de los depósitos de los Usuarios y de la aplicación de estímulos a la exportación, se deberá aportar el Certificado de Tipificación y Clasificación en las condiciones que establezca la autoridad de aplicación”.

c) No limitación temporal de la permanencia de mercaderías en ZF (reconocida por RES AFIP 1879/2005 del 5/5/2005, BO 12/05/05), determinando ello una diferencia sustancial con las posibilidades que brinda el régimen denominado “Destinación Suspensiva de Depósito de Almacenamiento” (RES AFIP 2420/2008 del 3/3/2008, BO del 6/3/2008), a saber: “... tres (3) meses para la vía marítima o fluvial y ... un (1) mes para la vía terrestre o aérea...”, aunque el “Servicio Aduanero, a solicitud del interesado y con carácter de excepción, podrá prorrogar los plazos previstos ... por única vez y por otro lapso igual al originario”.

c) Posibilidad de disponer de una mejor infraestructura, de acceder a una localización estratégica y, de gozar de una simplificación de la operatoria aduanera, constituyen ventajas diferenciales adicionales de las ZF respecto del TAG, usualmente tenidas en consideración por parte de los decisores empresarios.

RESEÑA DE LA CREACION DE ZONAS FRANCAS EN ARGENTINA ³³

A) PREVIAS A LA VIGENCIA DE LA LEY 24.331/94 ³⁴

BUENOS AIRES: A) Zona Franca de Bahía Blanca-Coronel de Marina Leonardo Rosales. En 1856 se sancionó la Ley N° 84³⁵, dictada por el entonces Estado de Buenos Aires, que creó la Zona Franca del Puerto de Bahía Blanca. Situación: Funcionando. **B) Zona Franca de La Plata:** A través de la Ley N° 5142 (Sancionada: 22/9/1907, Promulgada: 9/10/1907) se autorizó la creación de una ZF en La Plata³⁶. Situación: Funcionando.

ENTRE RIOS: Zona Franca de Concepción del Uruguay. En 1910 se sancionó la Ley 8092 mediante la cual se creó la Zona Franca de Concepción del Uruguay.³⁷ Situación: Funcionando.

SANTA FE: Zona Franca de Villa Constitución. Mediante la Ley N° 5142 (Sancionada: 22/9/1907 y Promulgada: 9/10/1907) se autorizó la creación de una ZF en un puerto a determinar de la Provincia de Santa Fe³⁸. Situación: En licitación.

B) POSTERIORES A LA VIGENCIA DE LA LEY 24.331/94

CATAMARCA: Zona Franca de Tinogasta. Situación: En Licitación.

³³ Al 24/9/2014 la situación era la siguiente: Funcionando: 11 (once); Adjudicadas: 4 (cuatro); Preadjudicadas: 1 (una); En licitación: 10 (diez); En reglamentación: 1 (uno); Total: 27 (veintisiete). Cabe destacar que en virtud de los prescripto por el Art. 44 de la Ley 24.331 “si en el plazo de QUINCE (15) años de formalizado el convenio entre la Nación y la provincia, no se iniciaren las obras de infraestructura previstas en el proyecto de instalación, caducará el derecho al establecimiento de la zona franca de que se trate”.

³⁴ La Provincia de Buenos Aires considera que no le corresponde adherirse a esta norma

³⁵ Cuya vigencia fuera ratificada por Dictamen 143 del 9/8/1996 de la Procuración del Tesoro de la Nación y reconoce el derecho de la Provincia de Buenos Aires de contar con una ZF en el Puerto de Bahía Blanca.

³⁶ "ART. 1º - Autorízase al P.E. para admitir en el Puerto de La Plata, ... y de los terrenos adyacentes, libres de derechos aduaneros y de cualesquiera impuestos internos, las mercaderías de procedencia extranjera..."

³⁷ "Art. 1º - Autorízase al Poder Ejecutivo para establecer una Zona Franca en el puerto de Concepción del Uruguay, igual a la creada en el de La Plata por ley 5142."

³⁸ "ART. 1º - ... Autorízase igualmente al P.E. para que cuando lo juzgue oportuno, establezca en un puerto de la provincia de Santa Fé, otra zona franca, de acuerdo con las prescripciones de esta Ley. "

CHACO: Zona Franca del Chaco. Situación: Adjudicada y en construcción de infraestructura.

CHUBUT: Zona Franca de Comodoro Rivadavia. Situación: Funcionando.

CORDOBA: Zona Franca de Córdoba. Situación: Funcionando.

CORRIENTES: Zona Franca de Paso de los Libres. Adjudicada.

FORMOSA: Zona Franca de Clorinda. Situación: En Licitación.

JUJUY: Zonas Francas de Perico y La Puna. Situación: En Licitación

LA PAMPA (Zona Franca General Pico). A través del DEC 285³⁹ del 25/3/1999 (BO 30/03/99), ratificado por Ley 25.237/2000 (Sancionada: 28/12/99, Promulgada: 06/01/00, BO 10/01/00), se autorizó la concreción de “actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales”, la introducción en el TAG⁴⁰ de “la totalidad de la producción anual de un mismo producto, elaborado por los usuarios de la misma”⁴¹, se eximió “del pago de la Tasa de Estadística...”⁴² al ingreso/egreso de mercancías concretados en la ZF y, se autorizó la reducción de “contribuciones patronales a la seguridad social”⁴³. Si bien la situación planteada generó la interposición de acción de amparo por parte de la empresa concesionaria de la ZF de Córdoba; por considerar el decreto violatorio de las disposiciones de la ley 24.331 (Zonas Francas); la Corte Suprema desestimó la pertinencia de la acción invocada.⁴⁴ A través del DEC 954 del 23/10/2000 (BO 25/10/00), se dispuso que el ingreso de mercancías desde la Zona Franca General Pico al TAG tendrá el tratamiento de extrazona⁴⁵, pagando en consecuencia los derechos de importación correspondientes. Situación: Funcionando.

LA RIOJA: Zonas Francas de Felipe Varela y Chemical. Situación: En Licitación

³⁹ El Art. 9 delegó en la Jefatura de Gabinete el dictado de las normas complementarias pertinentes, modificándose lo prescripto originariamente por la Ley 24.331/94, la cual en su Art. 13, establece que la autoridad de aplicación es el Ministerio de Economía.

⁴⁰ Beneficio no vigente en el caso de las restantes ZF nacionales puesto que en virtud del Art. 6° de la Ley 24.331/94 las mismas deben exportar el 100% de su producción, excepto el caso de “bienes de capital que no registren antecedentes de producción” en el TAG ni en las AAE.

⁴¹ “ART. 1° - En la Zona Franca La Pampa (General Pico) se podrán desarrollar actividades ... industriales. ... podrá ser destinada ... al Territorio Aduanero General la totalidad de la producción anual de un mismo producto, elaborado por los usuarios de la misma, y que de cumplimiento a las normas de origen MERCOSUR...”

⁴² “ART. 2° - Exímese del pago de la Tasa de Estadística a las operaciones de introducción y salida de mercadería que se realicen en la Zona Franca La Pampa (General Pico).”

⁴³ “ART.5°-... Las contribuciones patronales de seguridad social ... tendrán un porcentaje de reducción del ... (100%)...”

⁴⁴ El Juzgado Federal N° 1 de Córdoba declaró (en primera instancia) la inconstitucionalidad del Dec. N° 285/99, que otorgó beneficios diferenciales a la ZF de General Pico (La Pampa). Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Caso: "Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo", Bs A, 20/9/2002), considerando: 1) que es función del Congreso “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (Constitución Nacional, Art. 75,inc. 19, segundo párrafo); 2) que “no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio y violenta los derechos constitucionales” y, 3) “que la sustancia de lo regulado en el decreto 285/99, que tiene fuerza de ley a partir de la vigencia de la ley 25.237, no se revela con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta” puesto que “la eventual inconstitucionalidad de tales contenidos exigiría una demostración plena, concreta y circunstanciada de extremos fácticos, que no se ha dado” ya que “la mera alegación de diferencias normativas en los regímenes establecidos por voluntad del Congreso mediante reglas de igual jerarquía, no justifica el planteo de inconstitucionalidad”, resolvió “rechazar el planteo de inconstitucionalidad dirigido contra el art. 86 de la ley 25.237”

⁴⁵ “Art. 1° - La importación para consumo de mercaderías producidas en la zona franca La Pampa (General Pico) al territorio aduanero general...estará sujeta al tratamiento arancelario vigente para extrazona...”

MENDOZA: Zona Franca de Luján de Cuyo. Situación: Funcionando.

MISIONES: Zona Franca de Puerto Iguazú. Situación: Funcionando.

NEUQUÉN: Zona Franca Zapala. Situación: Adjudicada y en construcción de infraestructura.

RIO NEGRO: Zona Franca Sierra Grande. Situación: En licitación.

SALTA: Zona Franca Güemes. Situación: Funcionando.

SAN JUAN: Zona Franca Jáchal. Situación: Preadjudicada por la Comisión de Evaluación y Selección, pendiente de cumplimiento el trámite de aprobación por parte de la Autoridad de Aplicación (Ley N° 24.331, Art.14, inc.d)⁴⁶

SAN LUIS: Zona Franca de Justo Daract. Situación: Funcionando.

SANTA CRUZ: Zona Franca de Río Gallegos y de Caleta Olivia. Situación: En licitación.

SANTIAGO DEL ESTERO (Zona Franca Frías). Situación: Adjudicada y en construcción de infraestructura.

TIERRA DEL FUEGO: Zona Franca de Río Grande. Situación: Pendiente de aprobación por parte de la Autoridad de Aplicación del Reglamento de Funcionamiento y Operación. (Ley 24.331, Art.14, inc.b)

TUCUMAN: Zona Franca de Tucumán. Situación: Funcionando.

SITUACION EN EL MERCOSUR

El “Tratado de Asunción”, en el Anexo II: Régimen General de Origen, Capítulo 1: Régimen General de Calificación de Origen, establecía que:

“ARTICULO 10. ... a) ... los productos provenientes de las zonas francas ubicadas dentro de los límites geográficos de ... los Estados Partes deberán cumplir los requisitos previstos en el ... Régimen General.” ...

Lo expuesto permite inferir que, inicialmente, las mercancías elaboradas en ZF del MERCOSUR, mientras cumplieran con las normas de origen estaban incluidas en el marco del tratado. Sin embargo, ulteriormente, la Decisión CMC 8/1994, del 5/8/1994, del CMC⁴⁷, estableció:

“ARTICULO 1. La presente Decisión será de aplicación a las zonas francas comerciales, zonas francas industriales, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales.

ARTICULO 2. Salvo decisión en contrario ⁴⁸, los Estados Partes aplicarán el Arancel Externo Común o, en el caso de productos excepcionados, el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes de zonas francas comerciales, de zonas francas industriales, de zonas de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales, ...

ARTICULO 5. Podrán operar en el MERCOSUR las zonas francas que actualmente se encuentran en

⁴⁶ La provincia no ha finalizado aún el trámite de traspaso de terrenos de la ex estación del F.C. Belgrano en Jáchal.

⁴⁷ Protocolizada mediante el Décimo Primer Protocolo Adicional al AAP.CE/18 (MERCOSUR) del 30/12/1994. Vigente en Argentina en virtud del DEC 415/91 del 18/3/91 (BO del 20/03/91)

⁴⁸ Esta salvedad posibilitó luego el Acuerdo Brasil-Argentina del 17/12/1994 (ÁAE de Tierra del Fuego y ZF de Manaus); la DEC CMC 9/2001 del 22/6/2001 (ZF de Manaus y ZF de Colonia) y, DEC CMC 1/2003 del 17/6/2003 (ÁAE de Tierra del Fuego y ZF de Colonia).

funcionamiento y las que se instalen en virtud de normas legales vigentes o en trámite parlamentario.

ARTICULO 6. Las Áreas Aduaneras Especiales existentes de Manaos y Tierra del Fuego, constituidas en razón de su particular situación geográfica, podrán funcionar bajo el régimen actual hasta el año 2013.”

De lo indicado previamente surgen las consideraciones que a continuación se indican:

- Se ha restringido el margen de maniobra nacional en lo que se refiere a la potestad de los miembros del MERCOSUR para concretar modificaciones unilaterales a los regímenes vigentes de ZF y, a la posibilidad de creación de nuevas ZF en territorio comunitario.
- El Art. 2º de la Decisión 8/94 ha establecido que las mercancías importadas desde ZF localizadas en países miembros del MERCOSUR deben ser tratadas como originarias de terceros países o “extra zona”, quedando sujetas al pago de los derechos de importación y tasas generales vigentes por cuanto no se las considera TAG comunitario. El criterio adoptado es concordante con el principio sustentado por Argentina puesto que la Ley 22.415/81 (Código Aduanero), en el Art. 3º, apdo. b), prescribe expresamente que “No constituye territorio aduanero, ni general ni especial:...b) las áreas francas;...”
- Se instrumentó una excepción temporal (“...hasta el año 2013”) a la norma en los casos de Manaos (Brasil) y Tierra del Fuego (Argentina) ⁴⁹.

En concordancia con lo dispuesto oportunamente, cuatro meses después y, conforme a lo estipulado por el Art. 2º de la Decisión CMC 8/94 ⁵⁰, se instrumentó una situación de excepción adicional, al establecerse mediante acuerdo suscripto a tal fin por Argentina y Brasil⁵¹ que:

“Art. 1º - A partir del 1 de enero de 1995, y para el efecto exclusivo del comercio bilateral entre las Partes, los bienes producidos en la Zona Franca de Manaos y en el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego gozarán de la exención del Arancel Externo Común o de los impuestos nacionales de importación, cuando correspondan.

Art. 2º. La exención será concedida solamente a productos efectivamente producidos en la Zona Franca de Manaos y en el Área aduanera Especial de Tierra del Fuego...”

En línea con lo dispuesto por el Acuerdo antes citado, la ANA a través de la CT 846/95⁵², dispuso:

“18. Mercaderías provenientes de la Zona Franca de Manaos (Brasil); corresponderá sujetar el tratamiento arancelario y de origen de estas importaciones al Régimen General vigente para las operaciones intramercosur;

19. Mercaderías provenientes de las demás Zonas Francas - excluida la Zona Franca de Manaos - establecidas en los Estados Parte: su importación estará sujeta al pago del AEC o, en caso de productos excepcionados, del

⁴⁹ Ratificado por DEC 998/98 (BO del 31/8/98), el cual prescribe que “los beneficios otorgados a las empresas industriales radicadas al amparo de la Ley N° 19.640, tendrán validez hasta el 31 de diciembre del año 2013...” Sin embargo, Argentina, mediante DEC 1234/2007 (BO 18/9/2007), contraviniendo la DEC CMC 8/1994 –como lo hiciera en primera instancia Brasil- prorrogó hasta el 31/12/2023 la vigencia de los beneficios del ÁAE de Tierra del Fuego.

⁵⁰ “Art. 2. Salvo decisión en contrario...”

⁵¹ “Acuerdo entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Argentina para la exención de tributos referidos a la importación de productos originarios del Área Aduanera de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Manaos”. Ouro Preto, Brasil, 17/12/1994

⁵² Circular Télex N° 846/95 de 16/6/1995 (BANA 84/95 del 22/6/95 impreso el 27/6/95), sustituye el punto 18 del Anexo I del Instructivo referido a la RES ANA 3753/94 (BANA 12/95-ANEXO I)

arancel nacional vigente.

20. Mercaderías provenientes de Zonas Francas establecidas o que se establezcan en el país: su importación estará sujeta al pago del AEC o, en su caso de productos excepcionados, del arancel nacional vigente.

21. Mercaderías provenientes del área aduanera especial de Tierra del Fuego Ley 19.640: continuarán con su tratamiento actual hasta el año 2013.”⁵³

Años más tarde, en función de lo establecido por la Decisión CMC 9/2001⁵⁴ se estableció una nueva excepción. Ello es así por cuanto desde el 1/1/2002 el comercio de ciertos bienes entre Brasil y Uruguay, gozan de la exención del AEC o de los aranceles de importación pertinentes, si las mercaderías en cuestión provienen de las ZF de Manaos y de Colonia:

“Art. 1 - ... para efectos exclusivos del comercio bilateral entre Brasil y Uruguay, gozarán de exención del Arancel Externo Común o de los aranceles nacionales de importación, cuando sean aplicables, los siguientes productos provenientes de la Zona Franca de Manaos y de la Zona Franca de Colonia:...”

Posteriormente, mediante Decisión CMC 60/07 se actualizó el listado de bienes establecido por Brasil y Uruguay, incorporándose la ZF de Nueva Palmira con similar tratamiento. El régimen precedente fue prorrogado hasta el 31/12/2013 en virtud de lo dispuesto por Decisión CMC 63/12.

Finalmente, en el año 2003, a través de la Decisión CMC 01/2003⁵⁵, se efectivizó la tercera excepción estableciéndose con relación a la ZF de Colonia y el AAE de Tierra del Fuego que:

“Art. 1 – A partir del 1º de mayo de 2003, y para efectos exclusivos del comercio bilateral entre Argentina y Uruguay, regirá la exención del Arancel Externo Común o de los aranceles nacionales de importación, cuando sean aplicables, ...”

En consecuencia, excepto en los casos del ÁAE de Tierra del Fuego y ZF de Manaos en relación con el comercio entre Argentina y Brasil; las ZF de Colonia y de Nueva Palmira y la ZF de Manaos con relación al comercio entre Uruguay y Brasil y, la ZF de Colonia y el ÁAE de Tierra del Fuego en relación con el comercio entre Argentina y Uruguay⁵⁶, la regla general vigente en el MERCOSUR (por imperio de la DEC. 8/94 del CMC) es que las mercancías provenientes de ZF comerciales y/o industriales, ZPE y AAE; cumplan o no con las normas de origen del MERCOSUR; cuando ingresan al TAG de los estados partes deben ser tratadas como originarias de terceros países (extrazona).⁵⁷

Cabe señalar que el criterio oportunamente sustentado por la DEC 8/94 del CMC ha sido

⁵³ Plazo prorrogado por DEC 1234/2007 (BO 18/9/2007) hasta el 31/12/2023.

⁵⁴ Protocolizada mediante el Trigésimo Séptimo Protocolo Adicional al AAP.CE/18.37, del 27/11/2001.

⁵⁵ Protocolizada a través del Cuadragésimo Quinto Protocolo Adicional al AAP.CE/18.45, del 25/6/2003.

⁵⁶ Si los productos cumplen con el Régimen de Origen del MERCOSUR (Acuerdo entre ... República ... del Brasil y ... República Argentina, op.cit., art. 2º; DEC CMC 09/01, art.4º; DEC CMC 01/03, art.5º y; DEC CMC 01/04, art.51º)

⁵⁷ En el TLCAN las mercancías importadas desde ZF tributan solo por los bienes extra zona (originarios de terceros países) utilizados en el proceso productivo. Un mecanismo similar se está evaluando en nuestro país en el marco del proyecto de Mod. de la Ley 24.331/94 (Zonas Francas) en estudio en el Congreso Nacional, el cual de efectivizarse debería contemplar la modificación parcial del actual Art. 3º de la Ley 22.415/81 (Código Aduanero), el cual prescribe que: “No constituye territorio aduanero, ni general ni especial:...b) las áreas francas;...”

incorporado por la DEC CMC 27/2010 - Código Aduanero del Mercosur (Título IX - Áreas con tratamientos aduaneros especiales, Capítulo I)⁵⁸, al establecer que:

“Art. 126 - Definición

1. Zona franca es una parte del territorio de los Estados Partes en la cual las mercaderías introducidas serán consideradas como si no estuvieran dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a los impuestos o derechos de importación. ...”

Para finalizar, se estima pertinente destacar que la vigencia del CAM parece complejizarse con el transcurso del tiempo y, aún más desde la aprobación el 10-9-2014 en la Rep. Oriental del Uruguay de un nuevo Código Aduanero, el cual contempla la ampliación de su territorio aduanero, incluyendo como parte del mismo las zonas francas (DNA, 2014).

SITUACION EN LA ALADI

El tratamiento al interior de la ALADI es diferente al previsto en el MERCOSUR, pese a constituir este último un esquema subregional concebido como un ACE bajo el “paraguas” del Tratado de Montevideo de 1980. Ello es así por cuanto los bienes originarios de ZF en ALADI son considerados “intrazona”. En concordancia con lo precedentemente expuesto, la Rep. Argentina, a través de la CT 167/97 de la ANA (BANA 16/97 del 31/01/97, impreso el 14/02/97) estipuló que:

“de acuerdo con el Régimen General de Origen establecido ..., la importación de mercaderías originarias procedentes de países con los cuales se hubieren acordado preferencias arancelarias en el marco de la ALADI, gozarán de las mismas en la medida que se cumplan las condiciones establecidas ..., aún cuando tal importación al territorio aduanero general se realice desde las zonas francas establecidas por la Ley 24.331. En tal caso, la Aduana ... deberá controlar que se cumpla la condición de expedición directa desde el país exportador a la zona franca”

Posteriormente, el Comité de Representantes de ALADI, mediante el Art. 1º, 5º y concordantes de la Resolución 252⁵⁹, del 4/8/1999, estableció que:

“PRIMERO.- Son originarias de los países participantes ...: a) Las mercancías elaboradas íntegramente en sus territorios, cuando en su elaboración se utilicen exclusivamente materiales de cualquiera de los países participantes ...”

“QUINTO.- ... se entenderá: a) Que la expresión "territorio" comprende las zonas francas ubicadas dentro de los límites geográficos de cualquiera de los países participantes; ...”

Sin embargo, en los casos del ACE N° 35 (MERCOSUR-Chile)⁶⁰ y el ACE N° 36 (MERCOSUR-Bolivia)⁶¹, los bienes procedentes de ZF son considerados “extrazona”.

⁵⁸ No vigente en MERCOSUR al 24/9/2014. Incorporada sólo por Argentina mediante Ley N° 26.795, sancionada: 21/11/12, promulgada: 10/12/12 (BO el 13/12/12).

⁵⁹ Texto consolidado y ordenado de la RES 78 del Comité de Representantes, el cual contiene las disposiciones de las resoluciones 227, 232 y de los acuerdos 25, 91 y 215 del mencionado Comité.

⁶⁰ “Art. 12. Las Partes Signatarias aplicarán el arancel vigente para terceros países..., a todas las mercaderías elaboradas o provenientes de zonas francas de cualquier naturaleza situadas en los territorios de las Partes Signatarias, ...”

⁶¹ “Art. 11. Las Partes...aplicarán el arancel vigente para terceros países a todas las mercancías elaboradas o provenientes de zonas francas o áreas aduaneras especiales ..., situadas en el territorio de la otra Parte...”

SITUACION EN LA OMC

Los acuerdos suscriptos dan cuenta de tres documentos básicos gestados en la Ronda Uruguay del GATT⁶², los cuales revisten una significativa importancia para las denominadas “zonas francas”. El primero de ellos porque pone en evidencia el interés de la OMC de ejercer un efectivo control de las ZF; el segundo porque indica las medidas en materia de inversiones vinculadas con el comercio factibles de instrumentar por los Miembros sin incurrir en violaciones de las normas multilaterales y, el tercero, porque se relaciona directa o indirectamente con la cuestión de las ventajas, los incentivos fiscales, etc., otorgados en estos predios a los inversores a fin de captar radicaciones.

A) DECISION RELATIVA A LOS PROCEDIMIENTOS DE NOTIFICACION

Mediante esta decisión los miembros de la OMC, a efectos de “contribuir...a la transparencia de las políticas comerciales... y a la eficacia de las disposiciones en materia de vigilancia adoptadas a tal efecto”, convinieron notificar a la mencionada organización; entre otros aspectos; los que a continuación se detallan⁶³ :

“Subvenciones a la exportación, exenciones fiscales y financiación de las exportaciones en condiciones de favor”; “Zonas francas, con inclusión de la fabricación bajo control aduanero”; “Otros tipos de ayuda estatal, con inclusión de las subvenciones y las exenciones fiscales”

B) ACUERDO SOBRE LAS MEDIDAS EN MATERIA DE INVERSIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO

Mediante el Art. 5, apdo. 1, se instrumentó la obligación de los miembros de notificar al Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC respecto de las MIC incompatibles con los compromisos asumidos en dicha materia⁶⁴. Este Acuerdo prohíbe expresamente la utilización de cinco (5) MIC⁶⁵ en virtud violar las reglas sobre el trato nacional (párrafo 4, Art. III, GATT de 1994) y sobre restricciones cuantitativas (párrafo 1, Art. XI, GATT de 1994). Resulta importante señalar que sólo 24 (veinticuatro)⁶⁶ miembros de la OMC; a octubre del 2013; habían notificado a la OMC que no mantenían ninguna MIC incompatible.⁶⁷

⁶² Ley N° 24.425, Sancionada: 7/12/1994, Promulgada: 23/12/1994 (BO 5/1/95)

⁶³ Ver Anexo: Lista indicativa de las medidas que han de notificarse

⁶⁴ El 30/3/95, Argentina notificó la existencia del “Régimen para la industria automotriz en la Argentina “ basado en “un sistema de intercambio comercial compensado para las terminales radicadas y no radicadas en el país”, consistente en posibilitar a las empresas “importar partes y piezas, así como también vehículos terminados con desgravación arancelaria, siempre y cuando realicen exportaciones por un monto equivalente.” (Documento G/TRIMS/N/1/ARG/10/4/1995). En fecha 21/3/97, Argentina notificó las modificaciones introducidas al régimen por el DEC 33/96 del 15/1/96 (Documento G/TRIMS/N/1/ARG/1/Add.1, 26/5/1997). Mediante Decisión del 5/11/2001 el Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC acordó a la Argentina la prórroga del período de transición para la eliminación de las MIC notificadas en virtud del párr. 1, del Art. 5, hasta el 31/12/2003. (Documento G/L/497)

⁶⁵ Acuerdo sobre las MIC: Anexo – Lista ilustrativa

⁶⁶ Arabia Saudita, Bolivia, Chipre, Costa Rica, El Salvador, Eslovenia, Haití, Honduras, Israel, Jamaica, Jordania, Maldivas, Malí, Mauricio, Nicaragua, Nueva Zelandia, Omán, Santa Lucía, Singapur, Sri Lanka, Suiza, Taipei Chino, Trinidad y Tabago, Zambia.

⁶⁷ Informe (2013) del Comité de MICs, Documento G/L/1045 (OMC: Ginebra, 9/10/2013)

C) ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS

El Acuerdo sobre SMC en primera instancia estipula que “se considerará que existe subvención:”

A) “... cuando haya una contribución financiera... es decir: ...una transferencia directa de fondos ... o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos ... ” (Art. 1, párr. 1.1, ap. a) 1-i) ; “cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían ... ” (Art. 1, párr. 1.1, ap. a) 1-ii) ; “cuando un gobierno proporcione bienes o servicios -que no sean de infraestructura general- o compre bienes” (Art.1, párr.1.1,ap.a) 1-iii)

B) “cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del Art. XVI del GATT de 1994” (Art. 1, párr. 1.1, ap. a) 2),

C) “y ... con ello se otorgue un beneficio” (Art. 1, párr. 1.1, ap. b)

A continuación se presenta lo que podríamos denominar “Condición de Especificidad”, estableciéndose que:

“Una subvención ... sólo estará sujeta a las disposiciones de la Parte II” -prohibidas- “o a las disposiciones de las Partes III” -recurribles- “o V” -medidas compensatorias- “cuando sea específica ...” (Art.1, párr. 1.2).

El Art. 2 del Acuerdo de SMC explicita el “Concepto de Especificidad”, indicando que “una subvención ... es específica para... determinadas empresas”, (Art.2, párr. 2.1, intro) cuando:

A) ... “limite explícitamente el acceso ... a” empresas determinadas (Art.2, párr. 2.1, ap.a)

B) se establezcan “criterios o condiciones” no objetivos “que rijan el derecho a obtener la subvención y su cuantía ...” (Art.2, párr.2.1, ap.b)

C) se verifique “la utilización de un programa de subvenciones ...” :

1) “por un número limitado...” o “predominante” de empresas,

2) “la concesión de cantidades desproporcionadamente elevadas...” a ciertas empresas y,

3) “la forma...” del proceso decisorio adoptado para “conceder una subvención” (Art.2, párr.2.1,ap. c)

D) se limite a empresas “situadas en una región geográfica...” (Art.2, párr. 2.2),

E) se refiera a subvenciones prohibidas (Art. 2, párr. 2.3)

En el Art. 3º el Acuerdo conceptualiza las denominadas “subvenciones prohibidas”, considerando tales las que se encuentran “supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación ..., con inclusión de las citadas ... en el anexo I” (Art. 3, párr. 3.1, ap. a) y, las “supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados...” (Art.3, párr. 3.1, ap. b). En línea con lo antes expuesto, el anexo I establece que revisten el carácter de “prohibidas” las subvenciones directas subordinadas a los resultados de exportación; suministro de insumos subvencionados para la producción de mercancías exportadas; exención de los impuestos directos (por ejemplo, el impuesto sobre los beneficios relacionados con las exportaciones); etc.

Finalmente, el Art. 5º da cuenta de las denominadas “subvenciones recurribles”, señalando que revisten tal carácter las que por su naturaleza puedan “causar... efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros...” (Art.5, párr. intro), tales como:

1) “Daño a la rama de la producción nacional de otro Miembro...” (Art. 5, ap.a)

2) “Anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para otros Miembros, directa o indirectamente, del GATT de 1994...” (Art. 5, ap.b)

3) “Perjuicio grave a los intereses de otro Miembro...” (Art. 5, ap.c)

Cabe destacar que el Acuerdo sobre SMC contemplaba cierta flexibilidad para la utilización por los PED de subvenciones a la exportación (Parte VIII, PED, Art. 27, TED) ya que la prohibición tenía vigencia efectiva para los mismos desde el 1/1/2003⁶⁸ y podía prorrogarse -previa solicitud- otros dos años, vedándose la posibilidad de incrementar los niveles preexistentes. (Art. 27, párrafo 27.4). Sin embargo, los PMA miembros de la OMC (Acuerdo SMC, Anexo VII, apdo. a) y los países miembros de la OMC cuyo PNB por habitante fuera inferior a U\$S 1.000, estaban eximidos de la prohibición de las subvenciones a la exportación⁶⁹.

No obstante lo indicado precedentemente, en la Reunión Ministerial de Doha – Qatar, se posibilitó a algunos PED extender el plazo original de aplicación del Acuerdo desde el 31/12/2002 al 31/12/2007, siempre que dichos miembros solicitaran al Comité de SMC las prórrogas del período de transición previstas en el párrafo 4 del Art. 27 del Acuerdo SMC antes del 31/12/2001. Verificado lo antes expuesto y, antes del 15/12/2002, el Comité SMC debía resolver respecto de las solicitudes de prórrogas vinculadas con el año 2003, quedando las posteriores sujetas a verificación anual. Cabe destacar que los programas incluidos en el procedimiento especial bajo análisis fueron “los programas de subvenciones a la exportación” que taxativamente a continuación se indican:

- i) en forma de exenciones totales o parciales de derechos de importación e impuestos internos,
- ii) que existían el 1º de septiembre de 2001 o antes, y
- iii) que son otorgados por países en desarrollo Miembros
- iv) cuya participación en el comercio mundial de exportación de mercancías no era superior al 0,10 por ciento,⁷⁰
- v) cuyo ingreso nacional bruto ("INB") para el año 2000, publicado por el Banco Mundial, era igual o inferior a 20.000 millones de dólares EEUU,⁷¹

⁶⁸ Si bien se instaba a los Miembros de la OMC a impulsar un proceso de eliminación paulatina de subvenciones durante el período de transición de 8 años (1/1/1995 al 31/12/2002)

⁶⁹ Veintiún (21) miembros registraban un PNB por habitante, en dólares constantes de 1999, inferior a U\$S 1.000 anuales, según lo explicitado por la OMC en Documento G/SCM/38 del 26/10/2001, Apéndice 2: Propuesta sobre metodología basada en dólares de los Estados Unidos constantes de 1990 presentada por el Presidente el 17 de octubre de 2001. Ellos eran: Bolivia, Camerún, Congo Rep. Dem., Cote d'Ivoire, Egipto, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Kenya, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, República Dominicana, Senegal, Sri Lanka y Zimbabwe. Sin embargo, estos países asumieron la obligación de eliminar las subvenciones a la exportación en cuanto alcanzaren un PNB por habitante de U\$S 1.000. (Anexo VII, PED a los que se refiere el párr. 2a) del art. 27, apdo. b)

⁷⁰ Ciento veinte (120) países o territorios cumplían con este requisito según lo explicitado por la OMC en Documento G/SCM/38 del 26/10/2001, Apéndice 3: Participación porcentual en las exportaciones mundiales, por países y territorios (en orden ascendente, promedio de participación porcentual 1998/2000). Cabe destacar que en este aspecto la situación de los miembros del MERCOSUR era la siguiente: Posición: 146 – País: Argentina – Participación: 0,44; Posición: 158 – País: Brasil – Participación: 0,88; Posición: 68 – País: Paraguay – Participación: 0,02; Posición: 98 – País: Uruguay – Participación: 0,04.

⁷¹ Ciento treinta (130) países y territorios cumplían con este requisito según “World Development Indicators database” del Banco Mundial. En este aspecto la situación de los miembros del MERCOSUR era la siguiente (en millones de

vi) y que de otro modo tengan derecho a solicitar una prórroga de conformidad con el párrafo 4, Art. 27 ,y vii) respecto de los cuales se siga este procedimiento”⁷²

El 23/10/2012 se otorgó una última prórroga en el marco del procedimiento especial a 19 miembros habilitados para obtener prórrogas en el año 2013⁷³, pudiendo como señaláramos anteriormente, solicitar la continuación de las mismas de acuerdo con lo prescripto por el párrafo 4 del Art. 27 del Acuerdo SMC hasta el 31/12/2015 (dos años más).

CONSIDERACIONES FINALES

- El 30% de los bienes transables internacionalmente proviene de ZF, según la OMC.
- América da cuenta de una significativa variedad de políticas específicas vinculadas con las ZF (v.g. normas de origen) registrando algunos procesos de armonización de alcance regional y subregional (v.g. Aladi, Mercosur) pero ninguno de índole continental. (GRANADOS, 2003:25, SELA, 2012b:15)
- Escasos países anfitriones de ZFI han conseguido crear vínculos efectivos hacia delante / atrás para lograr mayor impacto económico. En tal sentido cabe señalar que las maquiladoras mexicanas si bien han mostrado ser eficaces para generar empleos, luego de 30 años de operar registraban un volumen de materias primas nacionales consumidas de sólo un 2 % sobre el total utilizado en los diversos procesos productivos. (OIT, 1998a:45)
- Tampoco son numerosos los países anfitriones de ZFI que han conseguido disminuir significativamente el desempleo y la pobreza mediante la creación de empleos fundados en este instrumento. (Jauch, 2009:79-92)
- La erosión producida en los niveles arancelarios de importación originada en las ocho Rondas del GATT, el efecto de diversos procesos de integración regional y subregional (v.g. TLCAN, ALADI, CAN, MERCOSUR, etc) y, el progresivo proceso de “facilitación del comercio” que se registra a nivel mundial; entre otros factores; sugiere que las ZF en la actualidad no serían tan necesarias como en décadas pasadas.
- Las ZF argentinas tienen una incidencia de aproximadamente el 4% del total de las importaciones⁷⁴, en el caso de las exportaciones es aún insignificante⁷⁵.

U\$S): País: Argentina – GNI: 275.716; País: Brasil – GNI: 620.707; País: Paraguay – GNI: 8.027; País: Uruguay – GNI: 20.338.-

⁷² OMC, Documento G/SCM/38, 26/10/2001, Párr. 2 (Programas con derecho a prórroga)

⁷³ OMC, Documento G/SCM/M/83, 10/1/2013, Acta del Comité de SMC

⁷⁴ Actualmente “las estadísticas del comercio exterior argentino consideran a las zonas francas como parte integrante del territorio económico nacional, por lo que las importaciones incluyen la entrada de mercadería desde el exterior del país a las zonas francas argentinas, mientras que las exportaciones incluyen la salida de mercadería desde las zonas francas hacia el exterior.” Este tratamiento, distinto al previsto por el Art. 3º, apdo. b), de la Ley 22.415 (Código Aduanero), rige “a partir de marzo de 2001” ya que anteriormente se “consideraba a las zonas francas fuera del territorio económico nacional.” (DNCI, 2004:6)

- El magro desempeño de las ZF argentinas en la captación de proyectos productivos orientados a la exportación obedecería al marco legal vigente dado que:
 - No define las actividades de valor agregado que se pueden realizar en las ZF, quedando en consecuencia la determinación de las mismas al arbitrio del MEyFP de la Nación.
 - Prohíbe ingresar parte de los bienes producidos dentro de las ZF al TAG (pagando el AEC del MERCOSUR), lo cual posibilitaría compensar fluctuaciones de la demanda externa.
 - No existen exenciones del IVA y de otros impuestos internos, de modo que los servicios que se prestan dentro de las ZF tienen un tratamiento impositivo igual al TAG.
- La localización de Argentina distante de los principales centros mundiales de consumo, los acuerdos multilaterales sobre las MIC y las SMC aprobados en la Ronda Uruguay del GATT y, la impulsión tardía del proceso creador de ZF coincidiendo con la profundización de la apertura económica, explicarían asimismo el marginal desempeño exportador de las ZF.
- Las tendencias mundiales recientes dan cuenta del surgimiento de “Zonas Francas Integradas” (v.g. ZF de Tianjin, China) las cuales han incorporado “la logística, la manufactura y los servicios”; ZF orientadas a clusters (v.g. Super Corredor Multimedia en Malasia); ZF especializadas en servicios en general (v.g. proveedores de Intel en Costa Rica); ZF especializadas en determinados servicios (v.g. ZF de las flores, ZF de internet, Ciudad de la Salud, etc, en Emiratos Árabes Unidos); ZF puertos (v.g. Yangshan en China); ZF aeropuertos (v.g. San José de Costa Rica); etc. (IBARRA PARDO, 2009,6:15)
- El Congreso Nacional está estudiando diversos proyectos originados en la HCDN⁷⁶, en la HCSN⁷⁷ y, asimismo, propuestas formuladas por la Cámara de Concesionarios de Zonas Francas y el Comité Federal de Zonas Francas, vinculados con la reforma de la Ley 24331/94. Entre los cambios propuestos cabe mencionar los siguientes:
 - ❖ Modificar el Art.1º a fin de clasificar las ZF en las siguientes categorías:
 - de servicios especiales (financieros, seguros, informática y profesionales, para terceros países y zonas francas nacionales); de representación comercial y, de tránsito⁷⁸
 - almacenamiento, comercial, industrial, ensamble (“...actividades de ensamblaje, unión o acoplamiento de dos o más mercaderías a fin de obtener un producto final para su comercialización”) y turística (“... actividades cuya finalidad es fomentar y promover la

⁷⁵ Según el CZFA las ZF de Rep.Dominicana generan aproximadamente el 78% de las exportaciones totales, las de Costa Rica el 52% y, las de la Rep.Fed. de Brasil el 2%.

⁷⁶ 44 (cuarenta y cuatro) ingresados entre el 1-3-1999 y el 23-6-2014

⁷⁷ 22 (veintidós) ingresados entre el 1-3-1999 y el 23-6-2014

⁷⁸ N° de Expte.0373-D-2002, Trám.parlam. 8 (12/03/2002), Firmantes: Trejo Luis A.

prestación de servicios turísticos, destinados al turismo receptivo y al turismo nacional”)⁷⁹

❖ Modificar el Art. 2 a efectos de :

- incrementar la cantidad de ZF por provincia a 2 (dos).⁸⁰
- facultar a las provincias a “elevar al Poder Ejecutivo nacional una propuesta para la creación de zonas francas en su distrito”, obligando al PEN a “crear en el territorio de dicha provincia, mediando el requerimiento de aquella, al menos una (1) zona franca, incluyéndose las ya existentes a los efectos de este cómputo”⁸¹

❖ Modificar el Art. 4 a fin de establecer que “el (75%) como mínimo, del personal que desarrolle tareas en las zonas francas, en virtud de cualquier tipo de contrato, relación o situación de trabajo, deberá tener nacionalidad argentina”.⁸²

❖ Modificar el Art. 6, estableciendo que:

- “... podrán desarrollarse actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales, estas últimas con la finalidad de exportar la mercadería resultante a terceros países o destinarlas al” al TAG o TAE en las condiciones siguientes: “a) En los primeros dos años contados a partir de la puesta en marcha de la producción hasta el ... (20%) de lo producido. b) En los años sucesivos hasta el ... (20%) de lo efectivamente exportado a terceros países en el año anterior por el mismo usuario radicado en dicha zona...”⁸³
- Se permitirá el ingreso habitual al TAG de hasta el 30% del total producido de bienes de capital fabricados en ZF con antecedentes de fabricación en el TAG y, excepcionalmente, el 100% “cuando, por cuestiones externas -económicas o de otra índole-, resulta imposible destinar la producción ... a terceros países...”⁸⁴
- Se mantiene la obligación de exportar las mercancías elaboradas en ZF (no los servicios), excepto en los casos que la Autoridad de Aplicación autorice el ingreso al TAG o TAE en virtud de “... la política nacional de sustitución de importaciones...”⁸⁵

❖ Modificar el Art. 18 a fin de incorporar la posibilidad de explotación pública de las ZF.⁸⁶

❖ Modificar el Art.24 estipulando que no se aplicará la tasa estadística a la introducción de mercaderías en ZF, ni a la extracción de las mismas hacia terceros países.⁸⁷

⁷⁹ N° de Expte.0814-D-2014, Trám.parlam. 9 (17/03/2014), Firmantes Comelli Alicia Marcela.

⁸⁰ N° de Expte.0923-D-2004, Trám.parlam. 14 (18/3/2004), Firmantes: Amstutz, Martínez, Rubini y otros

⁸¹ N° de Expte.0814-D-2014, Trám.parlam. 9 (17/03/2014), Firmantes: Comelli Alicia Marcela.

⁸² N° de Expte.0923-D-2004, Trám.parlam. 14 (18/3/2004), Firmantes: Amstutz, Martínez, Rubini y otros

⁸³ N° de Expte.2738/02 (21-10-2002), Proyecto aprobado por HCSN el 19/11/2003, Firmante: López Arias Marcelo

⁸⁴ N° de Expte.4788-D-2013, Trám.parlam. 72 (17/06/2013), Firmantes: Linares, María Virginia.

⁸⁵ N° de Expte.0814-D-2014, Trám.parlam. 9 (17/03/2014), Firmantes: Comelli Alicia Marcela.

⁸⁶ N° de Expte.0814-D-2014, Trám.parlam. 9 (17/03/2014), Firmantes: Comelli Alicia Marcela.

⁸⁷ N° de Expte.0079-D-2003, Trám.parlam. 1 (3/3/2003), Firmantes: Chaya María Lelia. Fueron oportunamente eximidas del pago de la Tasa de Estadística las mercancías que ingresan desde otro países a: ZF de Concepción del Uruguay en virtud de lo dispuesto por DEC 1935 del 21/10/1992, Art. 27°; ZF de Villa Constitución en razón de lo

- ❖ Incorporar el Art. 26 bis a fin de eximir del pago del IVA “a los servicios de transporte de cargas que trasladen mercaderías dentro de una misma zona franca, entre zonas francas o entre una zona franca y el territorio aduanero especial”⁸⁸
- ❖ Modificar el Art. 32 a fin de eliminar la prohibición que actualmente poseen los usuarios de ZF de “acogerse a los beneficios y estímulos fiscales de los regímenes de promoción industrial, regionales o sectoriales, creados o por crearse en el territorio de la Nación”.⁸⁹
- ❖ Incorporar el Art. 32 bis para autorizar a los concesionarios de ZF a emitir “warrants, certificados de depósitos de mercaderías y materias primas, de productos nacionales y extranjeros, depositados allí, conforme el marco normativo establecido por las leyes 928 y 9.643 y sus normas complementarias y modificatorias...”⁹⁰
- ❖ Modificar el Art. 39 a efectos de contemplar la autorización de “dividir en áreas, unidades de negocios, subzonas y/o sectores de destino general o especializado, el total de la superficie destinada a emplazar la zona franca...”⁹¹
- ❖ Modificar el Art. 41 para posibilitar la reducción de contribuciones patronales (hasta un 30 % de los montos que correspondieren en el TAG) en función de: necesidades regionales, mayor productividad, mayor incorporación de tecnología y, mayor nivel de ocupación de mano de obra.⁹²
- ❖ Modificar el Art. 44 a fin de llevar de 15 a 25 años el plazo para iniciar “las obras de infraestructura previstas en el proyecto de instalación...”⁹³
- ❖ Incorporar el Art. 44 bis a fin de otorgar a “Los emprendimientos que se instalen y/o desarrollen sus actividades” en ZF un régimen “de estabilidad fiscal” por 10 años.⁹⁴

ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

AAE	Área Aduanera Especial		Integración
ACE	Acuerdo de Complementación Económica	ANA	Administración Nacional de Aduanas
		AZFA	Asociación de Zonas Francas de las Américas
AEC	Arancel Externo Común		
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos	BANA	Boletín de la Administración Nacional de Aduanas
ALADI	Asociación Latinoamericana de	BDGA	Boletín de la Dirección General de

prescripto por DEC 2034 del 03/11/1992, Art. 29°; ZF La Plata en función de lo determinado por DEC 1788 del 26/8/1993, Art. 29° y; la ZF Gral Pico en virtud de lo dispuesto por DEC 285 del 25/3/1999, Art. 2°.

⁸⁸ N° de Expte.0814-D-2014, Trám.parlam. 9 (17/03/2014), Firmantes: Comelli Alicia Marcela.

⁸⁹ N° de Expte.4788-D-2013, Trám.parlam. 72 (17/06/2013), Firmantes: Linares María Virginia.

⁹⁰ N° de Expte.4788-D-2013, Trám.parlam. 72 (17/06/2013), Firmantes: Linares María Virginia.

⁹¹ N° de Expte.4788-D-2013, Trám.parlam. 72 (17/06/2013), Firmantes: Linares María Virginia.

⁹² N° de Expte.0079-D-2003, Trám.parlam. 1 (3/3/2003), Firmantes: Chaya María Lelia.

⁹³ N° de Expte. 0888-D-2011, Trám.parlam. 10 (16/03/2011), Firmantes Cejas, Comelli, Dato y otros.

⁹⁴ N° de Expte.4788-D-2013, Trám.parlam. 72 (17/06/2013), Firmantes: Linares María Virginia.

	Aduanas	MEyOySP	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos
BO	Boletín Oficial de la Rep. Argentina		
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	MIC	Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
CMC	Consejo del Mercado Común del Sur	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CNUCED	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	OMA	Organización Mundial de Aduanas
		OMC	Organización Mundial del Comercio
CAM	Código Aduanero del Mercosur	OPI	Organismos de promoción de inversiones
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera	PD	Países desarrollados
CT	Circular Télex	PED	Países en desarrollo
CZFA	Comité de Zonas Francas de las Américas	PEN	Poder Ejecutivo Nacional
		PMA	Países menos adelantados
DEC	Decreto	PNB	Producto Nacional Bruto
DGA	Dirección General de Aduanas	RES	Resolución
DISP	Disposición	SCI	Secretaría de Comercio e Inversiones
DNCI	Dirección Nacional de Cuentas Internacionales	SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
ET	Empresas transnacionales		
FTZ	Free Trade Zone	SMC	Subvenciones y Medidas Compensatorias
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	SGLTA	Subdirección General de Legal y Técnica Aduanera
HCDN	Honorable Cámara de Diputados de la Nación	TAE	Territorio Aduanero Especial
		TAG	Territorio Aduanero General
HCSN	Honorable Cámara de Senadores de la Nación	TED	Trato Especial y Diferenciado
		TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
IED	Inversión externa directa		
IVA	Impuesto al valor Agregado	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
ME	Ministerio de Economía		
MEP	Ministerio de Economía y Producción	ZF	Zonas francas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur	ZFI	Zonas Francas Industriales
MEyFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación	ZPE	Zonas de Procesamiento de Exportaciones

BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (2001), Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (revisado), Montevideo, OEA/ALADI.

ASOCIACION DE ZONAS FRANCAS DE LAS AMÉRICAS (2012), “Declaración de la Asociación de Zonas Francas de las Américas AZFA”, en XVI Conferencia Latinoamericana de Zonas Francas, Cali, AZFA.

COMITÉ DE ZONAS FRANCAS DE LAS AMÉRICAS (2002), Declaración de la VI Conferencia Latinoamericana de Zonas Francas – Foro empresarial para la inversión y el comercio entre Europa y América, Cádiz, CZFA

- (2004), Base de Datos Mundial de Zonas Francas, Quito, CZFA.

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS (2014), Poder Legislativo aprobó nuevo Código Aduanero Uruguayo, Disponible en: <http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/12850/1/innova.front/>, Consultado: 11/9/2014

DIRECCIÓN NACIONAL DE CUENTAS INTERNACIONALES (2004), Instituto Nacional de Estadística y Censos, Secretaría de Política Económica, Metodología de estimación del Balance de Pagos, Buenos Aires, DNCI-INDEC

GRANADOS Jaime (2003), Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales, Documento de Divulgación Nro. 20, INTAL-ITD-STA, Buenos Aires, INTAL.

IBARRA PARDO Martín Gustavo (2009), “Grandes transformaciones de las zonas francas en el siglo XXI”, en XIII Conferencia Latinoamericana de Zonas Francas, Cartagena de Indias.

JAUCH Herbert (2009), “¿Atraer inversiones extranjeras a cualquier precio? El caso de las zonas francas industriales y Ramatex en Namibia”, en Boletín Internacional de Investigación Sindical, Vol. 1, Núm. 1, Ginebra, OIT

LEY NACIONAL N° 24425, Organización Mundial del Comercio. GATT - Aplicación, Publicada en B.O. 05/1/1995, Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/799/norma.htm> , Consultado: 22/9/2014

- 24331: Zonas Francas, Publicada en B.O. 17/6/1994, Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/725/texact.htm> , Consultado: 22/9/2014
- 22415: Código Aduanero, Publicada en B.O. 23/3/1981, Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16536/texact.htm> , Consultado: 22/9/2014

MILBERG William y AMENGUAL Matthew (2008), Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas industriales: un examen de tendencias, Documento de Trabajo WP.3, Ginebra, OIT

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1998a), Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales. Informe para el debate de la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales, Ginebra, OIT

- (2010), Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo. Propuestas para el orden del día de la 102.^a reunión (2013) de la Conferencia, Documento GB.309/2/2, Ginebra, OIT

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2001a), Informe del Presidente sobre las cuestiones relativas a la aplicación remitidas al Comité a petición del Presidente del Consejo General el 2 de agosto y el 15 de octubre de 2001 y en virtud de la decisión del Consejo General de 15 de diciembre de 2000, Documento G/SCM/38, Ginebra, OMC

- (2001b), Procedimiento para la concesión de las prórrogas previstas en el párrafo 4 del Art. 27 a determinados países en desarrollo miembros, Documento G/SCM/39, Ginebra, OMC
- (2007a), Párrafo 4 del Art. 27 del acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Documento G/SCM/120, Ginebra, OMC
- (2007b), Párrafo 4 del Art. 27 del acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, G/SCM/120/Corr.1, Ginebra, OMC

SINGA BOYENGE Jean-Pierre (2007), La base de datos de la OIT sobre las Zonas Francas Industriales, Ginebra, OIT.

SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (2012a), “Conclusiones y Recomendaciones”, en I Conferencia de Autoridades Gubernamentales de Zonas Francas de América Latina y el Caribe, Cali, Colombia, SELA

- (2012b), “Influencia de las zonas francas en la diversificación productiva y la inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe”, en I Conferencia de Autoridades Gubernamentales de Zonas Francas de América Latina y el Caribe, Cali, Colombia, SELA

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (2013b), The Least Developed Countries Report 2013, Geneva, UNCTAD