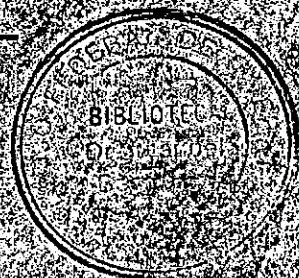


01746  
A32

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES  
CONTRATO DE OBRA N: 3358

ELABORACION DE PLIEGOS, NORMAS Y  
DOCUMENTACION PARA LA LICITACION  
PUBLICA DE LAS ZONAS FRANCAS DE  
CHAMICAL Y FELIPE VARELA

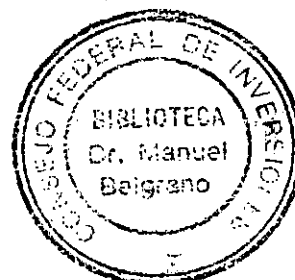
INFORME FINAL



Ing. Humberto O. Aubone

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES  
CONTRATO DE OBRA N° 3.358**

410 544



**ELABORACIÓN DE PLIEGOS, NORMAS Y**

**DOCUMENTACIÓN PARA LA**

**LICITACIÓN PÚBLICA DE LAS ZONAS FRANCAS**

**DE LOS DEPARTAMENTOS**

**CHAMICAL Y CORONEL FELIPE VARELA**

abril de 1.997

## **CONTENIDO**

- 1.- Generalidades - Objetivos para instalar Zonas Francas.
- 2.- Tipos de Zonas Francas
- 3.- Historia de las Zonas Francas Argentinas - Régimen especial de Tierra del Fuego
- 4.- Etapas en la creación de una Zona Franca.
- 5.- Aspectos positivos y negativos de la legislación de Zonas Francas.
  - A.- Aspectos positivos.
  - B.- Incertidumbres de la legislación.
  - C.- Deficiencias de la Ley 24.331.-
  - D.- Modificaciones propuestas a la Ley 24.331.
- 6.- Perspectivas de las Zonas Francas Argentinas.
- 7.- Características del proceso licitatorio propuesto.
- 8.- Sistema del Data Room.
- 9.- Consideraciones básicas para el diseño de las Zonas Francas de Chamical y Felipe Varela.-
- 10.- Pliego General de Bases y Condiciones para la licitación Pública Nacional e Internacional para la Construcción, Explotación y Mantenimiento de las Zonas Francas de los Departamentos de Chamical y Felipe Varela.
  - A.- Anexo 1 .- Modelo de nota de solicitud para calificar
  - B.- Anexo 2 .- Modelo de nota para la elevación de la oferta económica
  - C.- Anexo 3.- Proyecto Preliminar de la Zona Franca del Depto. Felipe Varela
  - D.- Anexo 4.- Proyecto Preliminar de la Zona Franca del Dpto. Chamical
  - E.- Anexo 5.- Contrato de Concesión Preliminar Propuesto.
  - F.- Anexo 6.- Planilla de cotización de tarifas y canon
  - G.- Anexo 7.- Reglamento de Funcionamiento de las Zonas Francas de los Departamentos Chamical y Felipe Varela.
  - H.- Anexo 8.- Leyes Nacionales N° 24.331 y N° 24.756 de Zonas Francas.

## **GENERALIDADES**

A partir de la estabilidad de precios en la República Argentina, se están produciendo importantes cambios en su estructura económica, donde destacamos el fuerte incremento en el comercio internacional y la actividad económica en general. Por ello, en 1.994 las autoridades nacionales decidieron introducir una importante herramienta a los efectos de favorecer las exportaciones de productos nacionales y a su vez desarrollar áreas geográficas deprimidas, dictando la Ley N° 24.331 de Creación de Zonas Francas.

Como es del conocimiento de todos, importadores, exportadores, inversionistas, entidades bancarias y financieras, compañías de seguros y transportes, etc., que las Zonas Francas son áreas del territorio nacional consideradas "exaduaneras", en las que se realizan actividades comerciales, industriales, de almacenamiento y de servicios. Se genera en ellas un ambiente de libertad en los negocios, lo que afienta la inversión de capitales nacionales e internacionales y la integración de sociedades orientadas al comercio internacional. Unos de los aspectos más importantes de la Ley 24.331 se encuentra en el Artículo 4° que dice: "*Las Zonas Francas tendrán como objetivo impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas, se extienden la inversión y el empleo. El funcionamiento de las zonas francas será convergente con la política comercial nacional, debiendo contribuir al crecimiento y a la competitividad de la economía e incorporarse plenamente en el proceso de integración regional.*"

Las Zonas Francas argentinas, cuando entren en marcha, resultarán una importantísima herramienta para impulsar, favorecer y facilitar el comercio internacional de nuestro país. Hoy las empresas argentinas deben realizar sus exportaciones pagando la totalidad de los impuestos que gravan la producción e inmovilizando un importante

capital por tal concepto, y luego hacer el reclamo correspondiente por el reintegro de dichos impuestos, hasta un máximo del 90%. La importación temporaria de bienes para ser transformados y reexportados no es lo suficientemente flexible como debiera para responder a las exigencias de una economía globalizada. En las Zonas Francas argentinas, los exportadores estarán exentos de impuestos sobre los servicios e insumos y por lo tanto tendrán mejores condiciones competitivas, con la ventaja de que el sistema de reintegros no es necesario, cumpliendo totalmente el deseo gubernamental de no exportar impuestos.

En las Zonas Francas, una vez puestas en marcha, se ofrecerán las siguientes ventajas a los comerciantes internacionales:

- 1°.- Libre ingreso de las mercaderías (excepto las expresamente prohibidas).
- 2°.- No existen limitaciones ni cupos.
- 3°.- Rapidez en las operaciones de exportación e importación.
- 4°.- No existen tributos, vigentes o a crearse para la importación ( de insumos exportables).
- 5°.- No hay restricciones económicas para las operaciones en divisas.
- 6°.- Libertad de operaciones en títulos, valores, dinero, oro, diamantes, etc..
- 7°.- Exenciones de impuestos sobre los servicios de todo tipo.
- 8°.- Operatoria de mercaderías en tránsito entre Zonas Francas, triangulaciones internas y externas.

La Ley 24.331 de Creación de Zonas Francas en Argentina, ha previsto en su esencia, que sean administradas, construidas, mantenidas y desarrolladas por el esfuerzo de las empresas privadas. Considerando que a su vez que la Ley establece plazos para la puesta en marcha de la zona franca, las distintas provincias argentinas se han abocado a la tarea de concesionarlas, casi al unísono, lo que sumado al escaso conocimiento del negocio por parte de las empresas privadas, exista una fuerte competencia por captar empresarios para la explotación y uso de la correspondiente zona.



**Objetivos para Instalar Zonas Francas.** Cuando el gobierno pro-

yecta la instalación de una Zonas Franca, es porque desea desarrollar aspectos como:

- generación de empleo (hoy importantísimo).
- aumento de la productividad laboral y obtención de especialización en nuevas áreas
- generación de divisas
- aumentar la inversión extranjera
- impulsar la incorporación de nuevas tecnologías
- generar vinculaciones entre las empresas de la Zona Franca con el resto de la economía nacional, dinamizándola y modernizándola.
- desarrollar zonas deprimidas o aisladas
- forzar al reciclado de la infraestructura obsoleta o subutilizada
- aumentar el valor agregado exportado
- desarrollar capacidades exportadoras orientadas a la economía global
- desarrollar proyectos pilotos de desregulación y simplificación del comercio exterior o de atracción de inversión extranjera con el objeto de aplicarlo posteriormente al resto de la economía nacional
- mejorar la calidad de vida de poblados remotos y evitar el despoblamiento de zonas alejadas o de valor estratégico.
- generar polos de desarrollo.

## **TIPIFICACIÓN DE ZONAS FRANCAS**

Podemos clasificar primariamente las zonas francas de acuerdo a la actividad que prevalece en ellas:

**a.- COMERCIALES, MAYORISTAS Y/O MINORISTAS**

- b.- INDUSTRIALES
- c.- DE ALMACENAMIENTO
- d.- MIXTAS

a.- Las zonas francas comerciales son aquellas en la que priman los negocios u operaciones comerciales con todo tipo de mercaderías. En general, son zonas francas mayoristas, ya que las operaciones al detalle o minoristas resultan poco relevantes sobre el total facturado en ellas. Cuando en las zonas francas se permiten las operaciones minoristas resultan ser muy interesantes para el desarrollo de la industria del turismo, especialmente cuando están ubicadas en las cercanías de una frontera, ya que los habitantes del país vecino pueden aprovechar el sistema de franquicias para importar sin impuestos mercaderías por un valor limitado. Consecuentemente, el interés que despierta a los habitantes de países vecinos adquirir bienes a bajo costo, trae aparejado el desarrollo de la industria hotelera, casas de comida, transporte colectivo, etc., en los alrededores de la zona franca, lo que finalmente impulsa el turismo de la región. Los habitantes residentes no tienen en general el régimen de franquicias y todas las mercaderías que pudieran adquirir en la zona franca minorista deben tener las cargas impositivas y aduaneras correspondientes, por lo tanto no le resultarán más económicas, salvo por la eliminación de intermediarios en la comercialización de los productos.

Los beneficios que aportan las zonas francas comerciales para la población de la región de influencia son menores que los aportados por las zonas francas industriales, ya que las inversiones y la ocupación de mano de obra son menores, pero a su vez, los beneficios para el usuario comercial se extienden a más personas y las ganancias se obtienen en un plazo mucho más corto.

b.- Las zonas francas industriales son aquellas en la que priman las actividades industriales, correspondiendo generalmente a zonas muy desarrolladas. Un extremo, es la creación de una zona franca de este tipo para una fábrica específica, cuya producción total, o casi, tiene gran cantidad de insumos importados y está destinada principalmente a la exportación.



c.- Las zonas francas de almacenamiento, como su palabra lo indica, sirven de depósito para mercaderías en tránsito. Por ejemplo, en las actividades mineras se mantiene en depósitos herramientas y repuestos de alta especialización, que sólo retiran al ser requeridos en la mina. Los depósitos fiscales ofrecen generalmente una fuerte competencia a este tipo de zonas francas. Esta competencia tiende a desaparecer en un futuro, ya que la modificación del tiempo permitido en un depósito fiscal se reducirá a solamente 15 días.

d.- En general es el tipo de zona franca donde coexisten las distintas actividades y no es muy claro el predominio de una determinada. En general, es deseable que las nuevas zonas francas argentinas nazcan con una tipología mixta y que con el transcurso del tiempo, paulatinamente, adquieran su perfil, definido en función de las mejores oportunidades de negocios que en ella se desarrollen.

Existen otras formas de promocionar el comercio internacional, además de las zonas francas, tales como las zonas francas especiales (como la de Tierra del Fuego), puertos libres, zonas de libre tránsito, almacenes privados de exportación, instalaciones con privilegios aduaneros y duty free aeroportuarios.

Las subzonas, que como un desprendimiento descentralizado de una zona franca, es otra de las formas, dirigidas fundamentalmente a la industria o polos industriales de exportación.

Las zonas francas existentes en el mundo no obedecen a características únicas, siendo en general dependientes de la particular legislación de cada país, del ámbito geográfico, del tipo de actividades permitidas, de la temporalidad de los beneficios, etc..

## **HISTORIA DE LAS ZONAS FRANCAS ARGENTINAS.**

La primera manifestación jurídica relativa al tema de Zonas Francas en la República Argentina data de 1856, cuando la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires dictó la Ley N° 84 para la creación a perpetuidad de un Puerto Franco en Bahía Blanca y en Villa Carmen de Patagones. Se pretendía con esta medida competir con los puertos del Paraná, favorecidos por el Gobierno de la Confederación, en la salida de productos del interior. Dicha ley nunca fue aplicada y los intentos recientes por reflatarla han encontrado dificultades legales por cuanto dicha legislación es previa a la incorporación de Buenos Aires a la Confederación Argentina surgida de la Constitución de 1853. Con la Reforma de 1860, la provincia de Buenos Aires se incorporó a la Nación Argentina, pero la Ley N° 84 nunca fue derogada, ni tampoco se hizo reserva de su vigencia, razón por la cual se discute su validez actual para poder desarrollar una Zona Franca en Bahía Blanca.

El segundo intento por crear zonas francas en Argentina corresponde a las leyes N° 5.142 de 1907 y N° 8.092 de 1910. La primera dispuso el establecimiento de una Zona Franca en La Plata y en un puerto de la provincia de Santa Fe. La segunda autorizó la creación de la Zona Franca de Concepción del Uruguay en Entre Ríos. Estas dos leyes fueron rescatadas de los archivos para ponerlas en acción sólo a comienzos de 1991. A partir de ellas, se ha generado toda una corriente de opinión demandando el derecho de cada provincia para disponer de sus propia zona franca. Resultado de dichas aspiraciones ha sido el dictado de la Ley N° 24.331 de 1994, mediante la cual se afianza definitivamente la idea de impulsar el desarrollo de las Zonas Francas en todo el territorio nacional pero cuyos resultados concretos se verán recién a partir de 1997.

El tercer esfuerzo para legislar sobre zonas francas, pero esta vez con un marcado regionalismo, es la Ley N° 19.640 de 1972 que creó un Área Aduanera Espe-

cial para la Isla Grande de Tierra del Fuego y un Área Franca para el resto de las islas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Finalmente, la cuarta iniciativa corresponde a la Nueva Ley General de Zonas Francas Argentinas, Ley N° 24.331 de junio de 1994, que autoriza la creación de una Zona Franca en cada provincia y de cuatro adicionales que cumplan requisitos especiales de zonas deprimidas. La Zona Franca de Río Gallegos en la Provincia de Santa Cruz, es la primera de las cuatro zonas francas especiales, Villa Unión en la Provincia de La Rioja es la segunda y se estima que se cree otra en la Quiaca (Provincia de Jujuy) . . . A esta ley se han acogido todas las provincias, sin embargo, no todas han podido cumplir con los requisitos establecidos en la ley, razón por la cual se dictó muy recientemente la Ley N° 24.756, modificando el plazo inicial de 18 meses de producida la adhesión de la provincia a 24 meses a partir de la aprobación de la Autoridad de Aplicación del Reglamento de Funcionamiento de la Zonas Francas Argentinas.

Ninguna de las dos leyes que dispusieron la creación de Zonas Francas en Argentina a comienzos de este siglo produjo resultados concretos. La Plata, Santa Fe y Concepción del Uruguay no pudieron funcionar al carecer de los respectivos decretos reglamentarios. Distinto es el caso de Tierra del Fuego cuyas franquicias tributarias y aduaneras han estado en aplicación desde 1972. El Decreto Reglamentario N° 9.208 de Tierra del Fuego fue publicado el mismo año en que se dictara la ley.

El primer Decreto Reglamentario de la Ley de Zona Franca Zona Franca de La Plata sólo apareció en 1991 (N°1668), siendo reemplazado por otro de 1993 (N°1788) de mayor elaboración. El proceso se completó en julio de 1995 con la publicación del Reglamento de Funcionamiento.

El Decreto Reglamentario de la Ley de la Zona Franca de Entre Ríos (Concepción del Uruguay) se publicó en octubre de 1992 y el de Santa Fé (Villa Constitución) en noviembre de 1992. El Decreto N°2.409 de noviembre de 1993 amplió para las zonas francas de Entre Ríos y Santa Fe la posibilidad de desarrollar industria de exporta-

ción y de acceder al mercado interno para la producción de bienes de capital . Esto fue necesario por cuanto la autorización preliminar sólo permitía actividades comerciales en dichas zonas francas .

De todos los esfuerzos por poner en funcionamiento zonas francas en Argentina hasta ahora sólo ha funcionado el régimen de Tierra del Fuego . Para que funcionen las otras zonas francas se requiere previamente clarificar varios aspectos y coordinar las disposiciones de la Dirección Nacional de Aduanas con la Dirección General Impositiva . Ninguna de las nuevas Zonas Francas podrá entrar en funcionamiento mientras Aduana no reglamente el control de ingreso y salida de mercaderías desde las Zonas Francas y no se clarifiquen aspectos tributarios relevantes que afectan la magnitud y calidad de los incentivos de la ley .

**Régimen especial para Tierra del Fuego .** El Presidente Lanusse dictó en mayo de 1972 la Ley N°19.640 con exenciones impositivas para el territorio de Tierra del Fuego , Antártida e Islas del Pacífico Sur , creando un Área Aduanera Especial para la Isla Grande de Tierra del Fuego y otorgando los beneficios de Zona Franca al resto de las islas .

Esta legislación de Tierra del Fuego no es fácilmente comparable al régimen de Zonas Francas que entrará en funcionamiento a fines de 1996 , por cuanto la legislación de Tierra del Fuego posee una mayor connotación geopolítica y contiene incentivos tributarios y de fomento industrial no disponibles para el resto del territorio nacional .

Las actividades que realicen personas o empresas , tanto en la Isla Grande como en el resto de las Islas de Tierra del Fuego, están exentas de: impuestos a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales, a los impuestos internos, a las divisas y a los valores mobiliarios .

En el Territorio Aduanero Especial las importaciones están exentas de los aranceles de importación cuando la alícuota del arancel general es de hasta un 50% para bienes finales y de hasta un 90% para los bienes de capital e insumos industriales . Cuando el arancel general de importación excede de dichos valores , entonces el arancel de importación aplicable a las importaciones del TAE es sólo un 50% del arancel general. La importaciones están exentas de la tasa estadística y de verificación de destino .En todo caso las importaciones con destino a actividades industriales definidas como prioritarias en el Decreto N° 1139/88 están exentas de todo impuesto de importación y las mercaderías vendidas desde el territorio general para ser industrializadas en al Área Aduanera Especial reciben un reembolso especial, adicional a otros reembolsos, del 5%.

El Decreto N°1.139/88 considera una gran variedad de actividades prioritarias entre las cuales podemos mencionar : matanza y conservación de carnes, elaboración de pescados, fabricación de papel, fabricación de muebles, fabricación de sustancias químicas, abonos, pesticidas, fabricación de petróleo y derivados, fabricación de equipos para la explotación de hidrocarburos, fabricación de calculadoras electrónicas, acondicionadores de aire, fabricación de radios, televisores, equipos de vídeo, juegos electrónicos, fabricación de electrodomésticos, lavadoras, hornos microondas, fabricación de y reparación de naves pesqueras, construcción de viviendas normalizadas .

Las ventas al Territorio Aduanero General de mercancías originarias del Territorio Aduanero Especial están: exentas de toda restricción a la importación; exentas de derechos de importación, tasa estadística y de la tasa por comprobación de destino; pero están sujetas a los impuestos internos al consumo tal como si se tratara de importación de mercadería extranjera.

Existe también una franquicia para el equipaje de los turistas procedentes del área aduanera especial que son considerados como procedentes de un país no limítrofe , aumentándoles el cupo de importación liberado .

Los residentes del Área Aduanera Especial tienen la franquicia que sus automóviles particulares puedan salir al Territorio Aduanero General mediante Admisión Temporal dos veces al año hasta por 60 días cada salida , sin necesidad de constituir garantía . La franquicia es mayor para los camiones, los que pueden salir con Admisión Temporal hasta 40 días por permiso , sin restricción del número de salidas al año .

Las exportaciones del Territorio Aduanero General al Área Aduanera Especial gozan de los siguientes beneficios : exención de tributos a la exportación , draw back y reintegro o reembolso impositivo tal como si fuese una exportación al extranjero . El Poder Ejecutivo está facultado para incrementar hasta el doble estos reintegros o reembolsos .

Las normas de origen para los productos elaborados o fabricados el Área Aduanera especial establecen que se consideran originarios si : tienen a lo menos un 50% de valor agregado dentro del Área Especial ; experimentan un proceso de transformación sustancial ; o cambian de partida arancelaria.

El Decreto de Economía N°522 de 22.09.95 dispone que a los efectos de acreditar origen bajo el régimen de la Ley N° 19.640 , un producto es originario del Área Aduanera Especial cuando el valor cif de los materiales originarios de terceros países , empleados en su elaboración, no excedan del 50% del valor fob de exportación.

La norma de origen aplicable a la Zona Aduanera Especial que le permite un mínimo de 50% de valor agregado en la Zona Aduanera constituye una franquicia adicional , por cuanto la norma general para el Mercosur exige un mínimo de 60% de valor agregado local .

Tierra del Fuego adquiere actualidad y relevancia con motivo del convenio bilateral Argentina-Brasil, suscrito en diciembre de 1994 para regir a contar de enero de 1995 , que otorga tanto al Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego como a la Zona

Franca de Manaus, beneficios tributarios exclusivos que no podrán utilizar otras Zonas Francas del Mercosur .

Estas zonas tienen el doble beneficio de : por un lado acceder al territorio aduanero nacional de ambos países con productos manufacturados en dichas zonas especiales ; y por otro lado los productos allí manufacturados pueden ingresar al área aduanera general exentos del pago de aranceles de importación . Esta franquicia rige hasta el año 2013 .

Es importante destacar que el régimen a aplicar a las Zonas Francas que se establezcan a contar de 1996 no permite vender productos manufacturados al mercado interno excepto para el caso de las manufacturas de bienes de capital , las que podrán ingresar en casos especiales de no producción nacional y afectos a los pagos normales a la importación . Actualmente el Comité Argentino de Zonas Francas, conjuntamente con autoridades de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación trabajan activamente en un proyecto de Ley a los efectos de permitir el ingreso al Territorio Aduanero General hasta un 30% de los productos manufacturados en las Zonas Francas, siempre y cuando cumplan con las normativas de calidad ISO 9.000.

Para Argentina el Territorio Aduanero de Tierra del Fuego es importante por el aumento en la producción de electrodomésticos , especialmente de máquinas de lavar ropa y televisores . En 1994 las exportaciones de estos rubros, principalmente a Brasil, totalizaron US\$ 25 millones, estimándose que en 1995 dicha cifra se elevó a US\$100 millones.

## **ETAPAS EN LA CREACIÓN DE UNA ZONA FRANCA ARGENTINA**

La entrada en funcionamiento de una Zona Franca en Argentina requiere seguir las siguientes etapas :

a).- El Poder Ejecutivo provincial debe, dentro de los 180 días de promulgada la Ley N° 24.331 de Creación de Zonas Francas, formalizar con el ejecutivo nacional el correspondiente Convenio de Adhesión a la ley.

b).- El Poder Legislativo provincial debe ratificar por ley el convenio de adhesión, fijando o no en éste acto, la ubicación de la zona franca.

c).- El Poder Ejecutivo provincial, vía decreto, crea la Comisión de Evaluación y Selección de la Zona Franca, la que tendrá carácter transitorio. Este es el organismo de dirección encargado de poner en marcha el proceso de organización de la licitación y puesta en marcha de la Zona Franca. En caso de que la Ley provincial de ratificación del Convenio de Adhesión no fijara la ubicación de la Zona Franca, será este organismo el encargado de evaluar y seleccionar su emplazamiento.

d).- La Comisión de Evaluación y Selección redactará la normativa complementaria para el adecuado funcionamiento de la Zona Franca. Esto es la elaboración de un proyecto de Reglamento de Funcionamiento Interno de la Zona Franca, el que es sometido a consideración del Ente de Aplicación Nacional.

e).- Emisión del decreto de la Autoridad de Aplicación nacional que aprueba el Reglamento de Funcionamiento de la zona franca.



f).- La Comisión de Evaluación y Selección deberá hacer el llamado a licitación para la concesión de administración y explotación de la Zona Franca, previa aprobación de las bases por el Poder Ejecutivo Provincial.

g).- La Comisión de Evaluación y Selección elaborará el Reglamento Aduanero de la Zona Franca, sujeto a aprobación por parte de la Dirección Nacional de Aduanas.

h).- La Comisión de Evaluación seleccionará el proyecto de la Zona Franca y adjudicará la misma elevando a aprobación de la Autoridad de Aplicación todos los antecedentes correspondientes. adjudicación , firma del contrato de concesión y entrega física de las instalaciones al Concesionario, previa consulta y aprobación de la Autoridad de Aplicación Nacional.

i).- Creación, vía Decreto del Poder Ejecutivo provincial, del Comité de Vigilancia de la Zona Franca, dejando sin efecto la Comisión de Evaluación y Selección.

j).- Construcción o habilitación, por parte del Concesionario, de las obras e infraestructura ofrecida en la licitación.

k).- Elaboración, por parte del Concesionario, de su reglamento interno, construcción de las obras de infraestructura y edificaciones necesarias, urbanizado de la Zona Franca de acuerdo a lo establecido en el contrato de concesión.

l).- Apertura de la Zona Franca a los usuarios y clientes .

m).- Acuerdo entre el Comité de Vigilancia y la Dirección de Aduana sobre el costo del control aduanero que deberá solventar el Concesionario de la Zona Franca.

## **ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA LEGISLACIÓN .**

### **A) ASPECTOS POSITIVOS**

Uno de los aspectos más importantes de la nueva legislación de zonas francas argentinas es la entrega de un instrumento que permite a regiones alejadas de los principales terminales o rutas de comercio internacional desarrollar la infraestructura de servicios necesaria para el comercio exterior, bajo el esfuerzo de la actividad privada.

Con las nuevas disposiciones previstas en la Ley N° 24.331 de Creación de Zonas Francas es posible instaurar a bajo costo, centros de comercio exterior que permitan a regiones pequeñas y distantes ganar autonomía, independencia y mayor valor agregado local al atraer a la sede regional empresas de servicios, tales como: almacenistas, bancos, transportistas y distribuidores internacionales de insumos, bienes de capital y artículos de consumo .

Las futuras Zonas Francas de la Provincia de La Rioja, en los Departamentos de Chamical y Coronel Felipe Varela, se ven potenciadas por la decisión argentino-chilena de consolidar un corredor internacional de transporte de carga y pasajeros por el paso de Pircas Negras que comunica a los puertos del Pacífico con las economías regionales del Mercosur, atravesando La Rioja, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, conectando con el Uruguay y el rico sur brasileño.

### **B) INCERTIDUMBRES DE LA LEGISLACIÓN.**

La principal restricción de la legislación de zonas francas argentinas es la incertidumbre derivada del incumplimiento de varios plazos allí definidos. Por ejemplo:

a.- El artículo N° 46 fijó un plazo de 90 días, que venció el 17 de agosto de 1994 para que todos los organismos intervinientes, con competencia en las operaciones de zona franca dictaran las reglamentaciones complementarias. Están en falta la DGI, Aduanas y varios gobiernos provinciales

b.- El artículo N° 34 señala que corresponderá al Gobierno Nacional (aduana) reglamentar la admisión temporaria desde zona franca. Nada se ha publicado al respecto.

c.- El artículo N° 44 fijaba un plazo de 18 meses, contados desde la firma del convenio entre La Nación y las provincias para el inicio de las obras de infraestructura previstas en el proyecto de instalación. El incumplimiento significaba la caducación del permiso. Este plazo fue modificado por la Ley Nacional N° 24.756, derogando el Artículo 44° de la Ley 24.331 y otorgando un plazo de dos años contados a partir de la aprobación del Reglamento de Funcionamiento de la Zona Franca.

d.- El artículo N° 6 señala que la autoridad de aplicación deberá elaborar una lista con los bienes de capital fabricados en las zonas francas que puedan ser importados al territorio aduanero general. No se ha elaborado dicha lista. El Reglamento de funcionamiento de la Zona Franca de La Plata contiene un listado sólo aplicable a dicha zona franca.

e.- Lo dispuesto en el artículo N° 3 sobre la constitución de un organismo federal para divulgar y promocionar las zonas francas, tampoco se ha cumplido.

f.- La Ley N° 24.331 establece un plazo de 90 días para que el Ente de Aplicación, Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación, se pronuncie sobre el Proyecto de Reglamento presentado por el Comité de Evaluación Provincial. En la realidad este plazo nunca se ha cumplido, llegándose al extremo

que algunas provincias licitaron la concesión sin que el reglamento hubiese sido aprobado .

### **C) DEFICIENCIAS DE LA LEY.**

Las principales deficiencias de esta ley consisten en: escasez de incentivos, restricciones a la actividad industrial, imprecisiones y omisiones . El detalle de las observaciones es el siguiente:

1.- La ley ofrece incentivos a las mercancías extranjeras que salen o permanecen en la Zona Franca, pero las mercancías nacionales sólo pueden gozar de beneficios si salen de la zona franca con destino al extranjero, limitando la posibilidad de utilizar insumos nacionales y bienes de capital para ser usados o consumidos dentro de la zona franca.

2.- La ley no ofrece incentivos tributarios a la empresa concesionaria de la zona franca.

3.- La ley no ofrece incentivos tributarios a las empresas usuarias de la zona franca.

4.- Los productos manufacturados en la zona franca tienen prohibición de acceder al mercado interno del país, excepto para ciertos bienes de capital que no se produzcan en el país.

5.- Las mercancías que ingresan a zona franca procedentes del extranjero no están exentas de la tasa estadística. Hasta ahora sólo están eximidas de dicho impuesto la Zona Franca de La Plata y la Zona Franca de Concepción del Uruguay.

6.- Las actividades comerciales, industriales y de servicios que se desarrollan en el interior de la zona franca no están explícitamente exentas de IVA .

7.- En las zonas francas no está permitida la venta minorista como norma general pero en el artículo 9 se otorga la facultad al Poder Ejecutivo para autorizar la venta al por menor en ciudades y pueblos fronterizos en casos especiales. Hasta la fecha el Gobierno sólo utilizó su facultad para autorizar la venta al detalle en la Zona Franca de la Provincia de Santa Cruz, posteriormente por Decreto N° 1583/96 (22/9/96) el Poder Ejecutivo Nacional derogó tal autorización.

8.- La zona franca no ofrece franquicias al turista como lo ofrecen los duty free de aeropuertos y el Régimen de Tierra del Fuego.

9.- En la ley no se establece plazo ni entidad responsable por el dictado de toda la normativa necesaria para el funcionamiento de las distintas zonas francas.

10.- La ley no eximía de la obligación de tramitar las operaciones de ingreso y salida de mercaderías de la zona franca con un Despachante de Aduana, sin embargo dicha obligación ha sido recientemente derogada a nivel nacional.

Estas deficiencias y aspectos negativos, que son comunes a todas las zonas francas argentinas, le restan obviamente competitividad internacional, resultando relativamente poco atractivas para los inversionistas extranjeros. Zonas Francas muy desarrolladas, como la de Iquique, República de Chile, permiten el comercio minorista y la introducción al territorio aduanero general de productos elaborados o fabricados en la zona franca, pagando solamente los tributos aduaneros sobre el componente efectivamente importado.

Sin duda, a través de la observación del funcionamiento de las zonas francas argentinas, como así también de la experiencia y la necesidad de una mayor competitividad internacional, la legislación argentina deberá ir cambiando (y mejorando) progresivamente. En el apartado siguiente se podrá observar las primeras propuestas al citado cambio.

Los plazos impuestos por la Ley, como la gran cantidad de zonas francas permitidas, 27 en total, también pueden considerarse como aspectos negativos, por la fuerte competencia que se desarrollará entre ellas, hasta que con el transcurso del tiempo se produzca una suerte de especialización de actividades de cada zona, que les permita desarrollarse con menor presión.

#### **D.- MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA LEY 24.331.-**

Las autoridades nacionales de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería desarrollan en estos momentos, conjuntamente con el Comité Argentino de Zonas Francas, un proyecto de Ley por el cual se modificarían aspectos esenciales de la Ley N° 24.331 de Creación de Zonas Francas, en los siguientes artículos:

a).- Mediante la modificación del Artículo 6°, se permitiría introducir al Territorio Aduanero General hasta un 30% de la mercadería elaborada dentro de la zona franca, siempre y cuando cumpla con las normas de calidad ISO 9000 o ISO 14.000. Este punto resulta de mucha importancia ya que las empresas podrán expandirse en su producción teniendo en cuenta el mercado interno argentino, al que están vedados por el momento.

b).- Mediante la modificación del Artículo 23° de la Ley 24.331, no se aplicarían el IVA, Impuestos Internos y otros a crearse en las actividades que se desarrollen dentro de la zona franca, considerándolas como si fueran terceros países. Invita a las provincias a adherirse a la misma normativa respecto a los impues-

tos provinciales como Ingresos Brutos u otros que lo sustituyan. Así mismo no será aplicable la Tasa de Estadística en la introducción de mercaderías dentro de la zona franca. La reducción de costos de operación de los comerciantes y fabricantes de las zonas francas son sin duda el mayor atractivo del que se puede disponer en ellas.-

c).- Mediante la modificación del Artículo 25° de la Ley N° 24.331, se establecería la exención de impuestos a la exportación para las mercaderías que salgan hacia el extranjero.

d).- Mediante la modificación del Artículo 30° de la Ley N° 24.331, las mercaderías con partes importadas que salgan hacia el extranjero podrán gozar de estímulos establecidos de conformidad con los Acuerdos Internacionales suscritos por la República Argentina, en el porcentaje que hubiere de corresponderles, deducido el valor de los insumos extranjeros y el valor agregado en la zona franca.

e).- Mediante la modificación del Artículo 41° de la Ley N° 24.331, se introducirían estímulos a usuarios de las zonas francas mediante una reducción adicional de los aportes patronales, siempre y cuando se desarrolle mayor eficiencia y mayores exportaciones. Nuevamente, la reducción de costos operativos convertirá a las zonas francas argentinas en más competitivas a nivel internacional.

La introducción de estas modificaciones indudablemente mejorarán y facilitarán la instalación de empresas dedicadas a los negocios internacionales dentro de las zonas francas argentinas, haciéndolas mucho más competitivas respecto a las de otros países latinoamericanos y obviamente, generando mejores negocios al concesionario. La captura de esas empresas por parte de los concesionarios argentinos estará marcada en un principio por una muy fuerte competencia en los servicios y tarifas a ofrecer, pero es dable esperar con el transcurso del tiempo una suerte de "especialización" del perfil de cada zona franca, donde determinados negocios u operaciones motive la instalación del