



## H. Cámara de Diputados de la Nación

### PROYECTO DE LEY

### PRODUCCION FRANCA

El Senado y Cámara de Diputados...

**Artículo 1.-** Modificase el Artículo 4° de la Ley 24.331, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Objetivos. Artículo 4: Las zonas francas 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.

A tales fines, el Estado deberá propender a que las zonas francas:

- a) Sean un instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital;
- b) Contribuyan a ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezcan.
- c) Desarrollen procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnologías, producción limpia y buenas prácticas empresariales.
- d) Promuevan la generación de economías de escala.
- e) Simplifiquen los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta.”

**Artículo 2.-** Modificase el Artículo 6° de la Ley 24.331, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 6: En las zonas francas podrán desarrollarse actividades comerciales, industriales, de servicios y zonas temáticas de servicio, con la finalidad de exportar la mercadería resultante a terceros países o destinarlas al Territorio Aduanero General o Territorio Aduanero Especial. A los efectos de la aplicación de la presente Ley se entenderá por:

1) Actividad Comercial: aquellas operaciones realizadas con mercaderías en general que, sin modificar sus características o condiciones esenciales, posibiliten el mejoramiento de su presentación comercial, la preparación para el transporte y/o la venta y/o la disminución de los costos de distribución y de comercialización en el territorio aduanero general o en terceros países. Se considerarán incluidas en dichas operaciones las siguientes:

- a) Cambio de embalaje, reparación de envase o reacondicionamiento en otro recipiente o contenedores.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

b) Cribado, tamizado, aventado, clasificado mecánico, cambio de envase y cualquier otro tratamiento de clasificación simple. Todas las manipulaciones destinadas a asegurar el estado de conservación de las mercaderías durante su almacenaje, tales como ventilación, secado - incluso por medio de calor artificial-, refrigeración y congelación, engrasado, azufrado, fumigación, pintado como protección, etc.

c) Reparación de averías surgidas durante el transporte o almacenamiento mediante operaciones tales como ensayos y puesta en estado de marcha de equipos, maquinaria y vehículos nuevos y usados; sustitución o incorporación de manuales, folletos o documentación técnica relativa al producto; sustitución por medio de operaciones simples de conectores; transformadores o parte de la instalación eléctrica o mecánica de un producto a fin de adecuarlo a los requerimientos del país al que será destinado; carga de la programación para el funcionamiento de equipos o productos controlados por procesadores; limpieza y eliminación de partes averiadas.

d) Reparación y puesta a nuevo de automotores, equipos y maquinarias nuevas o usadas.

e) Simple mezcla, ensamble y armado que no modifique la naturaleza de los productos; Fijación de la mercadería sobre soporte para su acondicionamiento, su prestación y/o transporte.

El listado de actividades precedente reviste carácter meramente enunciativo, pudiendo incluirse todas aquellas actividades comerciales que se ajusten a lo expresado en el primer párrafo.

2) Actividad Industrial: La fabricación, transformación, combinación, mezcla, armado, ensamble y/o perfeccionamiento industrial de materias primas, productos semielaborados y/o partes, nacionales y/o extranjeras que modifiquen la naturaleza del producto.

3) Actividad de Servicios: Todas las actividades destinadas a favorecer y facilitar las operaciones de comercio e industria efectuadas por los concesionarios y los usuarios radicados en Zonas Francas. Podrán considerarse, con carácter enunciativo dentro de esta clasificación, los servicios de estudios de mercado, publicidad, profesionales, tecnológicos, financieros, de seguros, comunicaciones, telecomunicaciones, informáticos y en general, toda actividad de servicios que agregue valor o vuelva a su estado original a bienes o procesos realizados dentro de las Zonas Francas.

4) Zonas Temáticas de Servicios: La prestación de servicios audiovisuales (publicidad, promocionales, eventos, videoclips, contenidos televisivos, cine, corporativos, videos para redes y documentales)."

También podrán desarrollarse otras actividades que de acuerdo al criterio del Poder Ejecutivo Nacional considere beneficiosa para el desarrollo de la economía nacional y/o regional.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

A los fines de la introducción en el Territorio Aduanero General y/o Territorio Aduanero Especial, deberán cumplir con los requisitos del régimen de importaciones aplicables y con las demás normas tributarias pertinentes.

En este último caso, la Autoridad de Aplicación podrá restringir de manera extraordinaria el ingreso de determinados bienes y servicios, por decisión debidamente fundada, a fin de preservar el equilibrio en el desarrollo de las economías regionales.

**ARTICULO 3°.** - Incorpórese como artículo 6 bis de la Ley 24.331, el siguiente:

### **EMISIÓN DE WARRANTS**

“Artículo 6° bis: Los usuarios de las zonas francas podrán solicitar la emisión de warrants o certificados de depósito de mercaderías, materias primas y productos nacionales y extranjeros, depositados en tales áreas, conforme las disposiciones normativas específicas para dichos documentos. Los mismos podrán ser negociados, una vez refrendados por el organismo previsto en el Artículo 16 de la Ley 24.331 o quien lo sustituya.”

**ARTICULO 4°.-** Sustitúyase el Artículo 12° de la Ley 24.331, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 12°: “Estará prohibido habitar permanentemente dentro de la zona franca”.

**ARTÍCULO 5°.-** Sustitúyase el Artículo 23° de la Ley 24.331, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 23: “El impuesto al valor agregado e impuestos internos se aplicará cuando las mercaderías o el servicio salga al territorio aduanero general o especial.

Dentro del ámbito de la zona franca, la venta de bienes, las obras, locaciones y prestaciones de servicios, no estarán alcanzadas por los impuestos al valor agregado, Impuestos Internos y todo otro impuesto indirecto de orden nacional que grave la circulación de bienes o la prestación de servicios, ya existentes o aquellos que se crearen para sustituirlos.

Las ventas de mercaderías y prestación de servicios cuyo usufructo se perfeccione en el ámbito de las zonas francas, y que se realicen desde el territorio aduanero general o especial hacia dichas zonas francas, tendrán el tratamiento de la excepción para exportaciones previsto en las leyes de impuesto al valor agregado e impuestos internos, considerándose a estos fines a las áreas francas referidas como si fueran terceros países. Asimismo, no serán aplicables los impuestos señalados en el primer párrafo, cuando las mercaderías provengan de otros países.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

La exención y el régimen especial para exportadores establecidos en los artículos 8° y 43° respectivamente, de la Ley 23.349 y sus modificatorias, alcanzan a las exportaciones provenientes del territorio aduanero general o del territorio aduanero especial y destinadas a las zonas francas. Los exportadores que envíen a las zonas francas mercaderías destinadas para el uso o radicación en las mismas o para ser reexportadas en la misma forma o sometida a transformaciones, tendrán el tratamiento previsto en el artículo 43° de la ley 23.349 del impuesto al valor agregado y sus modificatorias.

Cuando se ingresen al territorio aduanero general o al territorio aduanero especial mercaderías producidas en las zonas francas o que habiendo sido importadas desde otros países o desde el territorio aduanero general o especial, se les hubiere agregado valor en ellas; la alícuota del impuesto al valor agregado e impuestos internos se aplicará sobre el precio total facturado desde las zonas francas, al que se agregarán todos los tributos a la importación, o con motivo de ella.

Con las salvedades que establece la presente Ley y el artículo 590 del Código Aduanero, será aplicable a las zonas francas la totalidad de las disposiciones de carácter impositivo, aduanero y financiero incluidas las de carácter penal que rigen en el territorio aduanero en general.”

**ARTICULO 6°.-** Modificase el Artículo 24 de la Ley 24.331, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 24°: Las mercaderías que se importen a las zonas francas o se exporten de las mismas, estarán gravadas solamente por las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados.

Exímase del pago de la tasa de estadística a las operaciones de introducción y salida de mercaderías que se realicen en las zonas francas.”

**ARTICULO 7°.-** Incorpórese como artículo 28 bis de la Ley 24.331:

“Artículo 28 bis°.- Los usuarios y concesionarios gozarán de estabilidad fiscal durante la vigencia de sus contratos, por lo que no podrán estos, ver aumentada su carga tributaria por las actividades realizadas dentro de la zona franca.

Invitase a las provincias y municipios a disponer medidas similares en sus jurisdicciones.”

**ARTICULO 8°.-** Modificase el Artículo 31° de la Ley 24.331, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 31°.- Invitase a las provincias que hayan adherido a esta Ley en los términos previstos en el artículo 2° a eximir total o parcialmente de los tributos provinciales que pudieran gravar las actividades relacionadas con las zonas francas, como así también de aquellos impuestos provinciales



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

que graven los servicios básicos. Igual tratamiento podrán adoptar las provincias con los municipios en donde se asienta la zona franca respecto de la recaudación tributaria que les compete.”

**Artículo 9°.-** Modifícase el Artículo 32° de la Ley 24.331, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 32.- Los usuarios de la zona franca por las actividades realizadas dentro de las mismas 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. -”

**Artículo 10°.-** Incorpórese el artículo 42 bis de la Ley 24.331, el siguiente:  
SUBZONAS FRANCAS

“Artículo 42 Bis: Facúltese al Poder Ejecutivo Nacional para autorizar la habilitación de sub-zonas francas ante casos debidamente fundados por las provincias a través de la autoridad competente, siempre que razones de índole económica, de infraestructura, de impacto negativo sobre el medio ambiente, la seguridad pública, y la salud pública o por la dificultad de transportar los bienes finales e insumos respectivos, no permitan la radicación de la industria dentro del predio principal de la zona franca.-

El Poder Ejecutivo deberá expedirse en el término de 90 días de presentado el proyecto por el organismo provincial correspondiente. Caso contrario, se lo tendrá por aprobado y otorgada la correspondiente habilitación, en los términos solicitados.”.

**Artículo 11°.-** De forma.



## H. Cámara de Diputados de la Nación

### FUNDAMENTOS

Señor presidente:

A 27 años de la sanción de la Ley que autorizó la creación de las Zonas Francas en nuestro país, consideramos que aún resta bastante por transitar en lo que refiere a la concreción de los objetivos plasmados en la norma para fomentar el desarrollo de la industria nacional.

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

En realidad, el marco normativo actual vislumbra pretensiones ambiciosas, con políticas de Estado que, en el contexto histórico en que fue sancionada, miraban al país como competitivo, pero en realidad, se han creado menos zonas francas de las que se esperaba: en el mundo, el 30% del comercio exterior pasa por estas áreas, mientras que aquí esta cifra sólo llega al 3%. Además, las que efectivamente se instalaron no llegaron a convertirse en polos industriales generadores de empleo y reactivadores de las economías regionales.

Las zonas francas son un espacio territorial delimitado, dentro del cual el Estado difiere la percepción de impuestos por las actividades allí desarrolladas hasta el momento del efectivo ingreso de los productos al territorio nacional o la exportación cuando corresponde. De tal manera, se crea una verdadera frontera aduanera entre el territorio y la zona franca. Por ello, el ingreso, tránsito y egreso de mercaderías es controlado y fiscalizado por el servicio aduanero.

Las demás leyes tienen plena vigencia, ya que las zonas francas pertenecen al territorio político nacional. Estas características propias de las zonas francas hacen que sean sumamente atractivas para la inversión de empresas radicadas en el territorio y de empresas extranjeras en el desarrollo de sus actividades, generando empleo genuino, calificado y perfectamente registrado por el control directo y permanente del servicio aduanero instalado en cada zona franca. Sin embargo, corresponde decir que esta circunstancia se da solo cuando



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

las normas que regulan a las zonas francas brindan una verdadera ventaja fiscal para quien tenga intención de instalarse en estos enclaves. Pero luego de dos décadas de funcionamiento en nuestro país quedó demostrado que las limitaciones impuestas por la ley 24.331 han contribuido a que el régimen no prospere como se esperaba en lo referente a la producción. Básicamente, por no permitir que los productos industrializados en las zonas francas ingresen al territorio, aun pagando todos los aranceles sobre los insumos importados contenidos en los mismos.

Ello significa, que los proyectos productivos que pretendan instalarse en zonas francas deban exportar la totalidad de sus manufacturas, transformando, dificultando su concreción y tornándolo en inviables por la inseguridad de no contar con una demanda externa permanente y sostenida.

Según el actual artículo 6º de la ley que rige la materia: “En las zonas francas podrán desarrollarse actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales, esta última, con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países”. En evidencia, es esta una verdadera limitación que ha frenado diversos proyectos productivos que hoy podrían haberse convertido en fuentes de trabajo para las provincias.

Lo cierto es que las zonas francas en nuestro país se utilizan como meros depósitos fiscales a largo plazo, no produciendo ningún tipo de mercaderías. Además de implementarse como base para tareas simples, como fraccionamiento de productos o envasado.

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

En síntesis, el saldo de las zonas francas en la Argentina, luego de más de dos décadas, contadas desde la vigencia de la ley que las



## H. Cámara de Diputados de la Nación

reconoce y rige, reconoce fisuras. En definitiva, no responde a la expectativa creada cuando se dictó esa normativa. En parte, eso es explicable por el hecho de que el establecimiento de estas zonas en nuestro país llegó bastante tarde.

Dentro del ámbito de Zonas Francas, es amplio el consenso sobre que estas áreas no funcionan en nuestro país porque no entregan ventajas a los usuarios. Hoy es un costo adicional estar en una zona franca. El principal problema es que no se puede introducir al territorio aduanero general nada que se fabrique allí.

Los beneficios que reditúan las zonas francas están probados en otros países, los cálculos hechos en Colombia, Costa Rica y República Dominicana, indican que por cada dólar de exención el Estado recibe entre 3,5 y 6 veces, porque se genera mano de obra, consumo, se reactivan las economías regionales.

Por ello, a través de las modificaciones que proponemos, intentaremos augurar un cambio con proyección netamente positiva.

Entre otras, sería aconsejable asignar una Autoridad de Aplicación del régimen específica a nivel del Poder Ejecutivo, flexibilizar las restricciones para la venta de la producción de la zona franca en el territorio aduanero general, redefinir los paquetes de incentivos tributarios y aduaneros, flexibilizar los criterios de localización y expansión e incorporar actividades de servicios.

Puntualmente, consideramos pertinente abordar los siguientes ejes temáticos:

- 1) Permitir destinar al Territorio Aduanero General la mercadería resultante de actividades productivas;
- 2) Desgravar del IVA, dentro del ámbito de la zona franca, las obras, locaciones, ventas y prestaciones de servicios, mejorando la competitividad de las actividades desarrolladas dentro de las mismas;
- 3) Se permite habitar de manera transitoria dentro de la zona franca ampliando las actividades a desarrollarse dentro de las mismas;
- 4) Eximir el pago de la tasa de estadística, ampliando los beneficios existentes en la actual legislación;
- 5) Permitir la emisión de warrants sobre mercaderías depositadas en la zona franca, brindando a los usuarios mayores herramientas para desarrollarse en el mercado;
- 6) Se reduce la prohibición plasmada en artículo 32 a las actividades desarrolladas dentro de las zonas francas;
- 7) Crear Subzonas Francas, posibilitando un mayor desarrollo conforme las características de cada sector;

Por los motivos expuestos es sumamente necesaria una reforma de la ley nacional de zonas francas 24.331 que al menos se aproxime con los beneficios de los países de la región y pueda





## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

nuestro país contar con una zona franca habilitada, viable y en funcionamiento en cada provincia. Implementarlo, significaría, además de fortalecer el federalismo, revigorizar una herramienta de producción, inversión y trabajo ampliamente probada en la mayoría de los países del mundo.

El presente proyecto de reforma de Ley implica la modificación de siete artículos y agrega dos a la ley 24.331, todos ellos tendientes a habilitar la instalación de capital productivo dentro de las zonas francas argentinas.

Es por todas estas razones que, solicito a mis pares acompañen con su voto afirmativo el presente proyecto de Ley.