

CAMARA DE DE LA NACION MESA DE	
26 JUL 2005	
SEC: D	HORA: 12:30

Proyecto de ley

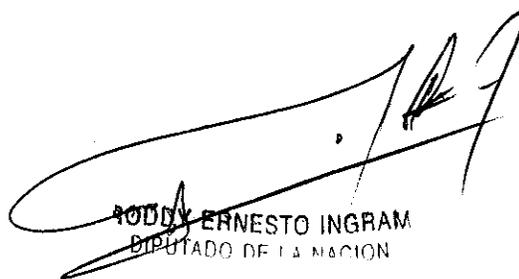


El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Artículo 1 – Agréguese al artículo 25 de la ley N° 24337 de Zonas Francas, el siguiente párrafo:

“Las mercaderías que salgan de la zona franca hacia terceros países, estarán exentas del pago de los tributos que gravaren su exportación para consumo, vigentes o a crearse, salvo las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados”.

Artículo 2 – Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.


RODDY ERNESTO INGRAM
DIPUTADO DE LA NACION



FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

Uno de los efectos más importantes del nuevo régimen económico es, sin dudas, la implementación a través del Decreto 310/02 y de la Resolución 11/02, de los tributos a la exportación, llamados derechos de exportación y conocidos como retenciones, los cuales han encontrado justificación a partir de la urgente necesidad del Estado de generar recursos que permitan hacer frente a sus erogaciones.

Esto nos lleva a preguntarnos qué sucede con las exportaciones que se realizan desde una zona franca argentina.

El artículo 590 del Código Aduanero Ley 22.415 define que la zona franca es un ámbito: **“...dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieran establecerse ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico.”** Concomitantemente, el artículo 25 de la ley 24.331 (de Zonas Francas) prevé que: **“...las mercaderías que salgan de la zona franca hacia terceros países, estarán exentas del pago de los tributos que gravaren su exportación para consumo.”**

Tal norma resulta aplicable a las Zonas Francas creadas por esa norma legal, como también a las restantes generadas por leyes anteriores (artículo 45 de dicha norma).

Por su parte el artículo 27 de la Ley de Zonas Francas establece que **“Las mercaderías que se introduzcan a la zona franca provenientes del territorio aduanero general o especial serán consideradas como una exportación suspensiva”**. Esto significa que no tienen un plazo perentorio en el cual debe procederse al pago de los tributos si el bien no reingresa al territorio aduanero general. (vid. Artículo 374 y ss del Código Aduanero).

Pero, atento al marco establecido desde que se dictó la Instrucción General N° 6/2004 de la Dirección Nacional de Aduanas,



resulta necesario volver sobre las exportaciones desde las zonas francas argentinas.

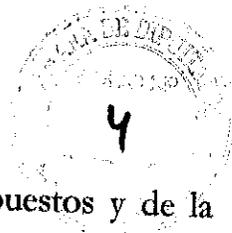
La Instrucción General de la Dirección Nacional de Aduanas N° 19/02, denominada "Ref. derechos de exportación. Modificaciones", del 26 de marzo de ese año, dispuso que no están alcanzadas por las previsiones de las resoluciones MEI 11/02 y decreto 310/02 - que imponen los derechos a la exportación - " las mercaderías que se exporten en forma definitiva o suspensiva desde el Territorio Aduanero General a una Zona Franca Argentina. (ley 24.331)..." y tampoco las "mercaderías que hayan sufrido un procesamiento o transformación en una zona franca habilitada en los términos de la ley 24.331. (art.590 del C.A.)".

Y abundó diciendo que las normas preexistentes a la resolución MEI N° 11/02 y al Dec. 310/02 que establecen exenciones para el pago de derechos de exportación, mantienen plena vigencia, por lo cual las destinaciones de exportación para consumo detalladas seguidamente no estaban alcanzadas por las normas mencionadas.

Esto significa que los derechos de exportación gravan la exportación para consumo, es decir el egreso de la mercadería hacia terceros países, razón por la cual las destinaciones a que alude el artículo 25 de la Ley 24.331 no se encuentran alcanzadas por los derechos de exportación.

Más allá de señalar la improcedencia jurídica de ratificar por medio de una instrucción la vigencia de disposiciones de normas de jerarquía superior como lo son el propio Código Aduanero (artículo 590) y la ley de zonas francas (art. 25), que no pueden ser derogadas ni alteradas por aquél, no resulta comprensible que se impongan nuevos requisitos, provocando una auténtica modificación ilegítima.

A este respecto, por expreso pedido de dos zonas francas ya concesionadas, (Tucumán y Mendoza) se generó el expediente CUDAP - S 0189110/2002, en que se tramita un pedido de ambas respecto de la radicación de industrias en esas áreas. Dentro de ellas se realizaría algún tipo de proceso (en el primer caso el sometimiento a un proceso químico de prolongación de su vida útil, para efectuar su exportación al Mercado Común, en el otro, el envasado de líquidos, que ingresan a granel, etc. en el área).



En el expediente la Dirección Nacional de Impuestos y de la Secretaría de Legal y Técnica de la Aduana, emitió sendos dictámenes favorables, que sólo difieren respecto de si el ingreso de la materia prima nacional al enclave debe oblar o no el impuesto antes señalado, **coincidiendo ambos que lo egresado de las áreas extra aduaneras, no paga derecho alguno.** (Cfr. Dr. Enrique Bernabé "las zonas francas y los tributos a la exportación", para Aduananews, N° 13.)

Sentado todo ello y en el marco del expediente antes mencionado, la Dirección Nacional de Aduanas dictó la Instrucción Nacional N° 6/04, publicada en el Boletín Oficial del 21/9/04, en virtud de la cual, y en mérito de las atribuciones previstas en el artículo 9 punto 2, del decreto PEN 618/97 (facultades interpretativas tributarias aduaneras), se instruye a todas las dependencias aduaneras que: **"Categoricamente, las exportaciones de mercaderías desde el territorio Aduanero General, hacia una zona franca reguladas por la 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 (decreto n° 310/2002 y modificatorias y resolución 11/2002 del ex Ministerio de Economía e Infraestructura y modificatorias)."**

Sin ingresar en las peculiaridades que presenta la redacción de esta Instrucción General, parecen largamente excedidas las restrictivas facultades de exégesis que el decreto 618/97, delega en la Aduana. Mucho más cuando de resultas de ella, se deja sin virtual efecto las claras disposiciones de normas de jerarquía indudablemente superior, el art 590 del Código Aduanero y los arts. 25, ss y cctes. de la ley n° 24.331.

Vemos así, que se trata de un conflicto de normas que debe ser dilucidado por la llana aplicación de las superiores antes indicadas, o por la intervención de legislador, interviniendo a los efectos de aclarar las confusiones interpretativas que la Instrucción ha generado. Por su parte, la pretensión de aplicar la anterior resolución N° 19/2002, generaría acciones judiciales de amparo que impulsarían la declaración de su inconstitucionalidad. El mismo destino parece tener esta nueva Instrucción General N° 6/ 2004.



Para evitar esto es que resulta necesario aclarar los alcances del artículo 25 de la ley de Zonas Francas, e iniciar el camino de una política legislativa precisa.

Lo contrario provocará la generación de múltiples acciones judiciales tendientes al mantenimiento de la supremacía de las normas jurídicas de mayor valor, que constituyen un baluarte consagrado por nuestra Constitución Nacional. Merece destacarse en este sentido, la suerte que corrió en el pasado la resolución 270/98 de la AFIP (reglamento aduanero de las zonas francas) que fue dejado sin efecto por sendas sentencias de primera y segunda instancia en el ámbito de la justicia nacional en lo contencioso-administrativo federal, con asiento en la Capital Federal.

De continuar la situación descripta se acepta un nuevo ataque a la seguridad jurídica, estableciendo alteraciones al régimen legal vigente, el cual de la propia letra de la ley de Zonas Francas surge la exención del pago de tributos a toda clase de exportaciones realizadas desde las áreas antes señaladas.

Frente a tan claras disposiciones y atento la propia jerarquía de las mismas, corresponde dejar sentado en el propio cuerpo de la Ley 24331, que las exportaciones desde estas zonas **no están sujetas a pago de impuesto o tributo alguno a la exportación.** (vid. Suplemento de Comercio exterior del diario La Nación del martes 21 de mayo de 2002).

Con lo anterior pretendo rescatar y resaltar el principio de legalidad del derecho tributario establecido en los artículos 4º, 17, 52 y 75, inciso 2) de la Constitución Nacional, que determina que no hay tributo sin ley formal emanada del Congreso de la Nación (“*nullum tributum sine lege*”). Ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales (Fallos 155:290; 248:482; 303:245; 312:912; 316:2329 y 321:380). Y este principio de legalidad, funciona como garantía para contribuyente, materializado en un texto legal que fijará los límites de las obligaciones tributarias. Las diversas interpretaciones y sucesivos cambios de criterios que hiciera el Ministerio de Economía en la resol. 19/02 y luego Dirección General de Aduanas con la instrucción 6/04, atentan contra la anhelada seguridad jurídica, siempre tan propugnada y consagrada doctrinariamente.

Como sabemos, la seguridad jurídica es una delicada obra de instituciones públicas y privadas articuladas de modo tal que brindan certidumbre



sobre determinados derechos. La sociedad en su conjunto se beneficia con esta trama, ya le proporciona tranquilidad y posibilita la concreción de transacciones e inversiones.

Por esto es que considero oportuno y beneficioso modificar el artículo 25 de la ley de 24331 de Zonas Francas, aclarando lo referido a los derechos de exportación que gravan las exportaciones desde estas zonas, en el siguiente sentido: la no sujeción a derechos de exportación por las mercaderías que egresen de la zona franca, comprende tanto a las mercaderías que salgan de la Zona Franca, provenientes del territorio aduanero general y del exterior, con destino al territorio aduanero general o hacia terceros países. Y para fundamentar esta disposición sobran las medidas cautelares dictadas en esa línea.

Al mismo tiempo, la aprobación del presente proyecto importaría indudables ventajas al sistema: se evitaría el dispendio jurisdiccional que acarrea el reclamo por las diferencias interpretativas, se acotaría la persecución de una seguridad jurídica inasible, y aún combatiríamos el concreto desaliento a las exportaciones que esta carga tributaria importa.

Por los fundamentos expuestos, solicito a mis pares la aprobación de presente proyecto de ley.

RODDY ERNESTO INGRAM
DIPUTADO DE LA NACION