

# Proyecto de ley

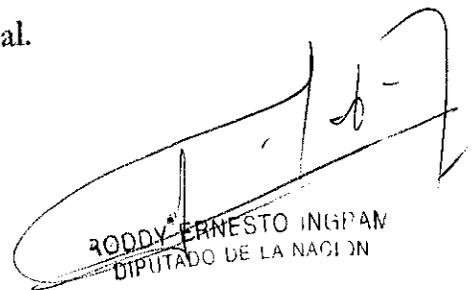


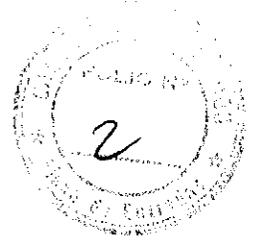
*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

Artículo 1 – Agréguese al artículo 25 de la ley N° 24331 de 'Zonas Francas, el siguiente párrafo:

“Las mercaderías que salgan de la zona franca hacia terceros países, exportadas por sujetos encuadrados en la ley 24467 y normas complementarias, que actúen como usuarios directos o indirectos de la zona franca, 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 INGIAM  
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 en la urgente necesidad del Estado de generar recursos que permitan hacer frente a sus erogaciones.

Estas retenciones, objeto permanentemente de cuestionamientos, constituyen la contracara del proceso de recuperación de la crisis económica Argentina. Ello así, en tanto la medida perjudica directamente a las Pequeñas y Medianas empresas, que desde el 2001, han ocupado un lugar destacado en la recuperación económica, al volcarse a la actividad exportadora. Para que este camino se desenvuelva con resultado positivo y pueda sostenerse en el tiempo, tanto la decisión empresarial como el diseño de las políticas públicas deben estar alineadas en el objetivo de competir y exportar.

**Por eso, 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, y principalmente determinar quienes son alcanzadas por los derechos de exportación que gravan las mercaderías.**

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).

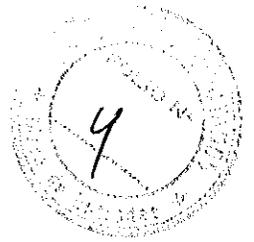
La Instrucción General de la Dirección Nacional de Aduanas N° 19/02 del 26 de marzo de 2002, denominada "Ref. derechos de exportación. Modificaciones", dispuso que no están alcanzadas por las previsiones de las resoluciones MEI 11/02 y decreto 310/02 - que imponen los derechos a la exportación - " las 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.

Sin ingresar en las peculiaridades de 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 el meollo del asunto, se trata de un conflicto de normas que debe ser dilucidado por la llana aplicación de las superiores antes indicadas.

Posteriormente, la Dirección Nacional de Aduanas dictó la Instrucción Nacional N° 6/04, publicada en el Boletín Oficial del 21/9/04, que cambia radicalmente la interpretación del artículo 25 de la ley de zonas francas y, en mérito de las atribuciones previstas en el artículo 9 punto 2, del decreto PEN 618/97 (facultades interpretativas tributarias aduaneras), 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 ).”**

La aplicación de la Instrucción general N° 6/2004, generó como es de esperar, acciones judiciales de amparo que impulsan la declaración de su inconstitucionalidad.

Con este cambio de interpretación no sólo se han visto perjudicadas la empresas exportadoras en general, sino en particular aquellas pequeñas y medianas empresas, volcadas a la actividad exportadora. Si existen válidas razones para mantener los derechos de exportación sobre las mercaderías exportadas, debe considerarse la alternativa de excluir de este tratamiento a aquellos sujetos que resultan más vulnerables.

Por lo tanto considero que corresponde dejar sentado en el propio cuerpo de la Ley 24331, que las exportaciones realizadas por sujetos encuadrados en la ley 24467 y normas complementarias, que actúen como usuarios directos o indirectos de la zona franca desde estas zonas **no estén sujetas a pago de impuesto o tributo alguno a la exportación.**



En relación a los fundamentos de la imposición de los derechos de exportación, es preciso 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.

Tras la devaluación de 2002, las Pymes argentinas buscaron nuevos destinos en el exterior. Tanto es así, que en el 2004, el 40% de las empresas que exportaron fueron PyMES. Entre 2002 y 2004, la cantidad de empresas PyMEs que exportaron se incrementó un 11,5%, casi tres veces más de lo que lo hicieron las firmas grandes (4,05%). Vemos entonces que la importancia de las Pequeñas y medianas empresas exportadoras (Pymex) no pasa por el monto exportado, donde apenas alcanzan un 9% de participación, sino por la elevada cantidad de firmas involucradas en el proceso de exportación (el 40% del total).

Por otra parte, se estima que por cada millón de dólares exportado, las PyMEX y micro empresas generan un 60% más de empleo que las firmas grandes (42 puestos de trabajo en una, frente a 26 en la otra).

Se consideran pequeños y medianos exportadores (PyMEs) a las empresas que exportaron entre u\$s 10.000 y u\$s 3.000.000 promedio en los últimos tres años. Aquellas empresas que exportaron por un monto mayor se las clasifica como grandes exportadores y las que realizaron ventas por un monto inferior a los u\$s 10.000 no se consideran en el análisis.

En cuanto al tema que nos convoca, dado que existe la obligación de que todo lo que se elabore en la zona franca debe exportarse a terceros países, también deben afrontarse ciertos obstáculos en este campo.



Estas empresas, de pequeña o mediana capacidad, en general, venden sus productos en el mercado interno, por lo cual no podrán instalarse para elaborar en la zona franca. Las que están funcionando y venden también en el mercado externo, es muy difícil que puedan mantener una fábrica afuera de la zona franca para sus ventas en el mercado interno y construir otra adentro para exportar a terceros países.

Y a este respecto, se justificaría plenamente que una PYME se ubique dentro cuando quiera iniciar una empresa con el objeto de exportar toda su producción a terceros países.

El dólar alto es un factor de aliento para todas las empresas, pero las PYMES exportadoras, al igual que las empresas grandes, siguen preocupadas por factores más estructurales que determinan su competitividad como los costos de carga al mercado o **la inestabilidad de las normas fiscales**.

La estabilidad y sustentabilidad macroeconómica, los avances en los diferentes acuerdos regionales, las inversiones propias y de los proveedores, la apertura de nuevos mercados, son algunos de los aspectos que pueden contribuir a engrosar el listado de exportadores y a mantenerlos en actividad.

La aprobación del presente proyecto importaría indudables ventajas, como evitar 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.

Los incentivos fiscales y otras medidas orientadas a la atracción de inversiones, tienen como objetivo corregir las fallas del mercado que provocan un desfasaje entre la rentabilidad privada y social del plan. También sirven para resolver problemas estructurales de atraso y acelerar el desarrollo, en regiones o sectores económicos menos favorecidos. (Cfr.: Consideraciones generales sobre el establecimiento de políticas par la atracción de inversiones bajo esquemas de incentivos". Rafael Ramírez G. Director Ejecutivo. Comité de Zonas Francas de las Américas").

Destacando la *flexibilidad* de las pymes para adaptarse a los cambios provocados por los ciclos económicos y su rol *como generadora de empleo*, no sólo por ser fuentes cuantitativas de trabajo, sino también apreciable cualitativamente, es que considero que las pymes exportadoras, usuarios directos



o indirectos de la zona franca, deben tener un tratamiento impositivo diferenciado, por lo menos en lo referente a los derechos de exportación.

Más allá de sus méritos, y a pesar de ellos, son muchas las dificultades que deben superar para competir en un mundo globalizado en el que avanza la concentración económica, con el paralelo y consiguiente predominio de las rígidas leyes del mercado. Por tal motivo, solicito a mis pares la aprobación de presente proyecto de ley.



RODDY ERNESTO INGPAN  
DIPUTADO DE LA NACION