



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Contribución al estudio de la implantación de zonas francas en puertos argentinos

Talevi, Aldo Adriano

1943

Cita APA:

Talevi, A. (1943). Contribución al estudio de la implantación de zonas francas en puertos argentinos. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

74886

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Buenos Aires

-.-

T E S I S

CONTRIBUCION AL ESTUDIO DE LA
IMPLANTACION DE
ZONAS FRANCAS EN PUERTOS ARGENTINOS

-.-

1943

IMPRESA

Aldo Adriano Talevi

CONTRIBUCION AL ESTUDIO DE LA IMPLANTACION DE
ZONAS FRANCAZ EN PUERTOS ARGENTINOS

- . -

Página

CAPITULO PRIMERO - GENERALIDADES

I - Origen de las franquicias aduaneras - Antecedentes históricos.....	1
II - Generalidades sobre los distintos tipos de franquicias aduaneras.....	8
1 - Draw-back.....	9
2 - Admisión temporaria.....	11
3 - Ciudades o puertos francos.....	11
4 - Puertos con zonas francas.....	14
5 - Depósitos francos.....	18
6 - Principales zonas francas.....	20

CAPITULO SEGUNDO

LAS FRANQUICIAS ADUANERAS EN LA LEGISLACION
ARGENTINA

1 - Operaciones de importación.....	35
2 - Operaciones de exportación.....	36
3 - Depósito en almacenes.....	37
4 - Devolución de derechos ya pagados (Draw-back).....	42
5 - Admisión temporaria.....	43
6 - Tránsito interno e internacional.....	45

CAPITULO TERCERO

INICIATIVAS TENDIENTES A IMPLANTAR ZONAS
FRANCAS EN LA ARGENTINA

1 - Proyectos de puertos francos en la Patagonia.....	47
2 - Proyectos para la creación de zonas francas.....	49

a) Ley de transferencia del Puerto de La Plata a la Nación.....	50
b) Ley 1° 5.142. Zonas francas en los puertos de La Plata y en uno de la provincia de Santa Fe.....	54
c) Ley 1° 8.092. Zona franca en el Puerto de Concepción del Uruguay.....	52
d) Otros proyectos.....	53
1- Proyecto de creación de una zona franca en el Puerto Nuevo de Buenos Aires.....	55
2- Puerto de Santa Fe.....	54
3- Proyectos de zonas francas en el Puerto de Bahía Blanca.....	54
3 - Aspecto constitucional de las zonas francas.....	55

CAPITULO CUARTO

CONCLUSIONES ACERCA DE LA POSIBILIDAD DE CREAR ZONAS FRANCAS

1 - Funciones de una zona franca en la Argentina.....	73
2 - Puertos donde podrían instalarse zonas francas.....	74
a) Puerto de Buenos Aires.....	75
b) Puerto de La Plata.....	75
c) Puertos de la costa atlántica.....	76
d) Puertos sobre el río Paraná.....	76
e) Puertos sobre el río Uruguay.....	77
3 - Conclusiones.....	77

A P E N D I C I O S

Página

<u>Número I</u> - Zona Franca en el Puerto de La Plata - Decretos Reglamentarios de la Ley N° 5.142.....	80
<u>Número II</u> - Zona Franca en el Puerto de Concepción del Uruguay - Proyecto del Diputado Mariano B. López.....	90
<u>Número III</u> - Zona Franca en el Puerto de Bahía Blanca - Proyecto presentado por el Diputado Mario H. Guido.....	101
<u>Número IV</u> - Zona Franca en el Puerto de Bahía Blanca - Proyecto presentado por el Diputado Mario H. Guido.....	113
<u>Número V</u> - Zona Franca en el Puerto de Santa Fe -	124
<u>Número VI</u> - Zona Franca en el Puerto de Santa Fe - Proyecto del Diputado Manuel J. Mántaras.....	127
<u>Número VII</u> - Zona Franca en el Puerto de Buenos Aires - Folleto editado por el Ministerio de Obras Públicas...	132

CAPITULO PRIMERO

I - ORIGEN DE LAS FRANQUICIAS ADUANERAS - ANTECEDENTES HISTORICOS.

Finalizadas las invasiones de los bárbaros, se fueron formando, a partir de los siglos XIII y XIV, nuevas civilizaciones a lo largo de las costas del Mar del Norte y del Báltico, que pronto alcanzaron gran importancia desde el punto de vista económico.

Se destacó en este aspecto, la zona comprendida entre el Sena, el Rin y el Mar del Norte y, dentro de ella, las regiones de Artois, Picardía, Isla de Francia, Hainaut, Brabante y Flandes. Más tarde, siguieron la misma evolución las ciudades del Báltico e Inglaterra.

Entre las regiones mencionadas y las ciudades italianas - Venecia, Génova y Pisa - que en aquella época eran las intermediarias obligadas en el intercambio con el Oriente y el Africa, se estableció una intensa corriente comercial que utilizaba para sus comunicaciones la vía terrestre, única que ofrecía una relativa seguridad, ya que el arte de la navegación no estaba lo suficientemente desarrollado como para permitir la realización de viajes más o menos regulares por mar.

Unían entonces a las ciudades italianas con el resto del continente, dos rutas principales. Una de ellas recorría los valles de los grandes ríos de Francia y llegaba hasta la Champagne y Flandes. La otra se

dirigía a las regiones germánicas de Franconia y Baviera, para llegar hasta el Báltico y Rusia.

A lo largo de dichas rutas se fueron creando una cantidad de importantes centros de descanso para las caravanas de comerciantes, que fueron convirtiéndose luego en centros de distribución de los productos en los mercados de consumo de los alrededores.

Una vez establecido en Europa el ordenamiento comunal, la autonomía impositiva de que gozaba, le permitió basar la satisfacción de sus necesidades fiscales, principalmente, en la aplicación de derechos que gravaban a las mercaderías extranjeras a su entrada, durante la exposición en el mercado local o a su salida. En el caso de que fueran vendidas en la ciudad, se le aplicaba un impuesto a la venta.

Fácil es deducir que la superposición de derechos de tránsito encarecía enormemente las mercaderías, limitando el comercio internacional a aquellos productos que no presentaban grandes dificultades para su transporte y de un valor muy elevado en el lugar de consumo.

Para dar una idea de las dificultades que el sistema comunal significaba para el comercio, bastará recordar que Francia estaba dividida en cuatro zonas aduaneras y que en Alemania existían 350 Estados, cada uno de los cuales podía exigir el pago de derechos de tránsito (1).

(1) Arthur Birnie, Historia Económica de Europa.

- 3 -

Con el advenimiento al poder de la burguesía -que comprendió perfectamente las ventajas que se podían obtener de un intercambio comercial más activo- comienza una época de suavización de las guerras económicas intercomunales. Las comunas vecinas firmaban tratados de comercio por los que se otorgaban recíprocamente, durante períodos determinados, franquicias en el pago de derechos de aduana o tránsito, se obligaban a respetar la vida y haberes de los comerciantes y se suspendían los derechos de represalia.

Una vez terminado el período de franquicia de la feria, que coincidía generalmente con festividades religiosas, se restablecían en todo su rigor, las medidas prohibitivas del comercio.

Al amparo de estas facilidades, se fueron creando a lo largo de las dos rutas mencionadas, las ferias francas de la Champagne, entre las cuales eran famosas la de Barque, Provinta, Troyes, Saint Denis y Beaucaire. Alcanzaron también gran prosperidad las ferias francas de París, Marsella, Tolón, Burdeos, Lyon y Tours; en Flandes, la de Ypres, Brujas, Gante Toraldo y Lila; En Alemania, Francfort, Leipzig y en Rusia, Nijni-Novgorod, Kiatha y Moscú.

Sin embargo, a partir del siglo XVI, como consecuencia de los adelantos introducidos en el arte de la navegación (1) y pese a la ampliación de las franquicias que otorgaban las ciudades donde se celebraban ferias francas, fué disminuyendo la importancia del tráfico terrestre y por ende, la de las ciu-

(1) Mac Elwee, Port Development.

dades interiores.

En su lugar fueron tomando mayor incremento los puertos de las costas del Mar del Norte, del Báltico y de Inglaterra.

Fué en esa misma época que las ciudades italianas declararon libres a varios de sus principales puertos que, en base a ello, llegaron a ser los mayores emporios comerciales de aquellos tiempos.

Entre las ciudades así favorecidas se cuentan Livorno (1547), Génova (1595), Nápoles (1633), Venecia (1661), Ancona y Messina (1732).

Siguiendo el ejemplo de las ciudades mercantiles italianas, en 1664 fué declarado libre el puerto de Altona, en Alemania; Gibraltar, bajo el dominio inglés, lo fué en el año 1706; Port Mahon, en Menorca, en 1718; Trieste y Fiume, en 1719.

Las ciudades hanseáticas de Hamburgo, Bremen y Lubeck conservaron, al ingresar al Zollverein, la independencia política y la libertad de su puerto, de que gozaban desde el siglo X.

El enorme desarrollo alcanzado por estas ciudades, fué posteriormente limitado por el advenimiento de un nuevo sistema de política económica; el mercantilismo, cuyo principal objeto era obtener un saldo favorable en la balanza comercial y de pagos y atesorar la mayor cantidad de metálico, al que consideraba único exponente de riqueza.

Para lograr su objeto, se valía de dos medios de acción: los positivos y los negativos. Los

primeros tendían a favorecer las exportaciones y entre ellos señalaremos el draw-back (1) que comenzó a aplicarse a principios del siglo XVIII.

Las negativas, por el contrario, trataban de limitar las importaciones, mediante medidas restrictivas, prohibiciones, elevación de tarifas, etc.

Pero este sistema, por su misma rigidez, trajo como consecuencia, la necesidad de crear ciertas válvulas de escape.

Recordemos al respecto, que Inglaterra, en el año 1706, en una época en que el mercantilismo estaba en todo su apogeo, liberó a las mercaderías extranjeras que se introducían al puerto de Gibraltar, de todos los derechos de aduana.

En Francia, Colbert concedió en el año 1669, la misma facilidad a los puertos de Marsella, Dunquerque, Lorient y Bayona.

Cabe destacar que en la época de referencia, la concesión de franquicia aduanera, comprendía a toda la ciudad; eran en consecuencia, verdaderos puertos francos.

Las ideas mercantilistas siguieron sin embargo imperando en el mundo hasta mediados del siglo XIX, en que la transformación industrial, ya desarrollada, pudo imponer las ideas librecambistas de Adam Smith y su escuela.

A fines del siglo XVIII, ya constituídas

(1) Devolución de derechos ya pagados, sobre productos extranjeros que se reexportan después de sufrir un proceso de elaboración.

definitivamente las nacionalidades, comenzó a llevarse a la práctica en los grandes países europeos la unidad aduanera interior.

En efecto, recordemos que en Francia, la Asamblea Nacional de 1790, abolió todos los derechos de portazgo, las barreras aduaneras internas y los innumerables derechos municipales.

Más tarde, el Congreso de Viena de 1815, redujo los 350 Estados alemanes a 39 y, cuando en 1871 el Imperio Alemán absorbió al Zollverein, éste comprendía ya a todos los estados alemanes menos Hamburgo y Bremen que, como ya se ha dicho, conservaron buena parte de su libertad política y económica hasta 1888, en que se anexaron al Imperio, conservando empero una zona franca en sus puertos (1).

Pasada la época de pleno desarrollo del librecomercio, que sólo comprendió el período de 1860 a 1880, comenzaron a recrudecer las medidas proteccionistas, lo que trajo nuevamente la necesidad de otorgar facilidades al comercio internacional, que se tradujeron en un período de intensos estudios tendientes a crear puertos con zonas francas, llegando a instalarse algunos de ellos, especialmente en Alemania.

La guerra de 1914-1918, significó un paréntesis en las actividades portuarias de carácter general y por ende, de los proyectos de referencia. Sin embargo, una vez finalizada la contienda, se re Arthur Birnie, Op. citado, pág. 98

iniciaron dichos estudios, notándose de parte de los integrantes de las conferencias de paz y de los diplomáticos encargados de concertar los acuerdos internacionales, no sólo el deseo de lograr que se mantuvieran las zonas francas creadas con anterioridad a la guerra (Art. 328 al 330 del Tratado de Versalles) sino también la implantación de nuevos puertos con dicha franquicia.

Derivaba ello del deseo, repetidamente expresado por los Estados, de intensificar el intercambio entre las naciones y de dar facilidades a los países de reciente , en especial, de aquellos que carecían de litoral marítimo.

Fué así que en dicho Tratado se dispuso la libre navegación por los ríos Elba, Moldava, Oder y Danubio, para las personas y mercaderías de cualquier procedencia y la creación de las ciudades libres de Danzig y Memel, y de zonas francas a favor de Checoslovaquia en Hamburgo y Stetin y de Polonia en Danzig (Art. 363 y 364).

Cabe recordar que estas últimas zonas francas tenían una característica que las diferenciaba respecto a las zonas francas hasta entonces conocidas. En efecto, las nuevas zonas francas ponían bajo la jurisdicción aduanera de un país, territorios que permanecían bajo la soberanía territorial de otro Estado.

La absorción por parte de Alemania de las regiones mencionadas, determinó que se abandonaran los

estudios que para llevar a la práctica dichos proyectos, se venían realizando.

Análoga suerte corrieron, por diversas razones, numerosos proyectos que en ese entonces se hallaban en vía de realización.

No obstante han sido varios los que han tenido ejecución, y que a su debido tiempo enumeraremos.

II - GENERALIDADES SOBRE DOS DISTINTOS TIPOS DE FRANQUICIAS ADUANERAS.

Como se ha podido apreciar en el punto anterior, las franquicias aduaneras tienden dentro de un enorme marco de variación en su amplitud a dos objetos principales:

- a) a facilitar la reexportación, como el draw-back, las admisiones temporarias y las primas a la reexportación;
- b) las que además de la función anterior, tratan de desarrollar el movimiento comercial e industrial; entre ellas, los puertos, las zonas y los depósitos francos.

Veremos a continuación, cuáles son las características más sobresalientes de cada uno de los sistemas mencionados.

1 - Draw-back.

Como se ha visto, debe clasificarse al draw-back entre las medidas de ayuda o auxilio a la reexportación.

Consiste en devolver los impuestos percibidos sobre las materias primas extranjeras, con tenidas en los productos elaborados que se reexportan.

Este sistema de franquicia comenzó a aplicarse en Francia e Inglaterra, a principios del siglo XVIII y contaba con la aprobación de los grandes economistas de aquella época. Recordemos al efecto, que Adam Smith consideraba al draw-back "como el más razonable entre todos los sistemas uti lizados por los Estados para facilitar las reexportaciones (1).

Fácil es imaginar que si bien este sistema significa una ventaja para las industrias locales en su competencia con las de otros países, la verificación de la cantidad exacta de materia prima contenida en el producto elaborado que se exporta, es sumamente dificultosa, dando lugar con ello a injusticias desde el punto de vista impositi vo y a críticas por parte de otras naciones que con sideran al draw-back como una forma de otorgar primas a la exportación, en detrimento de la producción de las mismas.

(1) Adam Smith - Riqueza de las Naciones, 1776, Tomo III, Cap. IV, página 19.

En algunos países, se ha tratado de eliminar este inconveniente, mediante la suposición de rendimientos "standard". Sin embargo, el constante perfeccionamiento técnico y las deficiencias de la estimación, anulan las ventajas que presenta este sistema.

Otro de los grandes inconvenientes del draw-back, es la prolongada inmovilización de capitales, representados por los impuestos de importación que se abonan por las materias primas, durante el tiempo que dura el proceso de elaboración del artículo a exportar.

El draw-back, tampoco es susceptible de aplicación en los casos de industrias basadas en una transformación profunda de las materias primas, ya que ello hace imposible verificar la cantidad contenida en el producto que se exporta, condición indispensable para obtener la devolución de los derechos.

Dificulta y encarece el proceso de fabricación, también en aquellos casos en que se producen deterioros, mermas, pérdidas o residuos en las materias primas, por los que no es posible efectuar la devolución de los derechos.

La principal ventaja de este sistema, con respecto a las zonas francas, es que la franquicia puede acordarse a industrias radicadas fuera de la zona portuaria.

En la actualidad, este sistema de franquicia ha sido adoptado por la mayoría de los países.

2 - Admisión temporaria.

Los inconvenientes que presenta el sistema del draw-back -especialmente en lo que se refiere a la inmovilización de capitales, representados por los derechos- se han tratado de subsanar permitiendo la introducción de las materias primas sin abonar derechos de aduana, durante un tiempo más o menos largo.

Para ello se exige generalmente el a fianzamiento del importe correspondiente a los impuestos que se dejan de abonar.

Si bien la admisión temporaria subsana dicho inconveniente, conserva todos los demás defectos del draw-back.

3 - Ciudades o puertos francos.

Dentro del grupo de franquicias que tienden no solamente a facilitar las reexportaciones sino también el comercio de tránsito, tenemos en primer término, las ciudades o puertos francos.

Esta forma de franquicia que, como ya se ha visto, nació en la Edad Media, es la máxima expresión en materia de libertad aduanera.

Consiste en la exención de todos los derechos de importación, tránsito, estadia, etc., sobre las mercaderías que se introducen en dichas ciudades o puertos.

En oportunidades, la exención del pago de los derechos no se limita a las mercaderías que se introducen en el recinto de la ciudad o puerto franco, sino que se hace extensiva a las que transponen sus límites para entrar al resto del país o a una zona determinada de él.

Este sistema de franquicia presenta las siguientes ventajas:

- a) Constituyen un medio de acción muy eficaz para fomentar el desarrollo de regiones que, por una razón cualquiera no han llegado al grado de prosperidad que hubieran podido alcanzar por sus recursos económicos o por su posición geográfica.
- b) Facilitan la creación de industrias que elaboran productos destinados a la reexportación, utilizando materias primas extranjeras. Se eliminan en esta forma, todos los inconvenientes del draw-back y de la admisión temporaria.
- c) La intensificación del movimiento portuario, favorece el desarrollo de las industrias navales y la creación de líneas de navegación, con la consiguiente rebaja en los fletes.
- d) Permiten la creación de grandes mercados de materias primas y de productos semielaborados, de carácter internacional.

Sin embargo, los puertos francos presentan diversos inconvenientes; entre ellos señalaremos:

- a) La política proteccionista y la autarcia económica que hoy imperan en el mundo, no permiten liberar del pago de derechos a todas las mercaderías que se introducen en los puertos francos. En consecuencia, debido a la extensión del territorio comprendido por la franquicia, se hace en extremo dificultosa la vigilancia y posibles las evasiones.
- b) La liberación total de derechos, o por lo menos de la mayor parte de ellos, resiente el ingreso en las arcas fiscales. Al respecto, cabe señalar que el producido de los impuestos aduaneros constituye uno de los principales recursos de los Estados.
- c) El tratamiento distinto que se acuerda a las mercaderías introducidas para consumo en los puertos francos, con respecto a las que se importan al país por los que no gozan de esa franquicia, los hacen aparecer, en la mayoría de los países, como contrarios a las disposiciones constitucionales o, cuando menos, contrarios a la justicia impositiva.
- d) Si bien la liberación de derechos favorece el desarrollo de las industrias que elaboran materias primas extranjeras, también perjudica indudablemente a las industrias locales, en especial, a las

marginales y a aquellas que deben su existencia a la protección estatal.

De lo que antecede, cabe llegar a la conclusión de que este sistema de franquicia, si bien presenta indudables beneficios al comercio internacional y a las industrias, significa también grandes inconvenientes, que se han tratado de subsanar en los sistemas de franquicias que se estudian más adelante.

En la actualidad gozan de la franquicia de ciudad o puerto completamente libre:

En España: En las Islas Canarias: Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas, Oratava, Arrecife, Puerto Cabras, San Sebastián y Valverde; En Marruecos: Alhucema, Melilla, Peñón de Vélez de la Gomera, Islas Chafarinas y Ceuta; en el Golfo de Guinea: Fernando Po, Annobon, Corisco, Cabo Jubil y, en la costa del Sahara, Río de Oro.

En el Imperio Británico: Singapore, Aden, Georgetown, Penang en Malasia, Hong Kong y Gibraltar.

En Alemania: La ciudad libre de Danzig gozaba de dicha franquicia hasta su anexión por parte de Alemania.

En Italia: La zona franca de Carnaro, en Fiume.

4 - Puertos con zonas francas.

Como se ha podido apreciar en el punto anterior, el sistema de los puertos francos, en su acepción más amplia, trae dificultades, especialmente en

lo que se refiere a la vigilancia, a la disminución de los ingresos, a la inconstitucionalidad, etc.

Mediante la limitación del territorio sustraído a la autoridad aduanera, se han podido subsanar, como veremos, la mayor parte de estos inconvenientes, conservando empero, las ventajas que presentan los puertos francos.

x En su acepción corriente, la zona franca es una parte de un puerto, sustraída a la autoridad aduanera, salvo en lo que respecta a las funciones de vigilancia, donde se pueden introducir o retirar mercaderías nacionales o extranjeras, sin abonar derechos de aduana.

Estas ventajas, generalmente se ven ampliadas con una disminución de las tasas portuarias y con facilidades para el almacenaje y operaciones de carga y descarga.

La franquicia a que hacemos referencia, puede alcanzar diversos grados: desde el simple depósito franco o "entrepot", hasta la zona franca comercial e industrial.

A continuación señalaremos las ventajas que presenta este sistema. Al respecto se hace notar que las ventajas enumeradas al considerar los puertos francos, pueden considerarse comunes a las zonas francas. A ellas caben agregar las siguientes, que pueden considerarse inherentes a las zonas francas:

- a) Facilitan las operaciones de carga y descarga de los buques, ya que en las zonas francas se les exime de la mayor parte de las formalidades exigidas en la zona aduanera. Permiten, en consecuencia, un mejor aprovechamiento del capital invertido en el buque, atrayendo al comercio de tránsito.
- b) Las zonas francas importan una simplificación y reducción del trabajo de la administración aduanera.
- c) Está perfectamente en armonía con el sistema de tarifas proteccionistas.
- d) No requiere el complicado sistema de control de los depósitos francos y asegura una debida protección de la renta aduanera y prevención contra el fraude.
- e) Permiten una mejor distribución y coordinación de las tareas relativas al movimiento portuario, ayudando a la descongestión de los grandes puertos.

A pesar de estas ventajas, que surgen evidentes al primer análisis, se han emitido diversos argumentos contrarios al establecimiento de zonas francas; entre ellos citaremos:

- a) Se indica que ellas sólo han dado resultados satisfactorios en los casos en que el puerto donde se instalan, goce de una posición favorable con respecto a las vías de comunicación internacionales.

Fácilmente puede apreciarse la inconsistencia de este argumento; en efecto, el requisito mencionado es inherente a toda empresa; su instalación debe efectuarse donde la resultante de las fuerzas económicas que sobre ella actuarán, sea suficiente para permitir su subsistencia y progreso.

- b) Se afirma que estas franquicias significan una competencia ruinosa para las industrias instaladas en la zona aduanera, cuyas mercancías están sujetas al pago de derechos.

Para rebatir esta afirmación, bastará recordar que, como al introducirse el producto elaborado en la zona aduanera, debe abonarse el derecho correspondiente a la materia prima extranjera que contiene, desaparece la desigualdad. Asimismo es de señalar que la franquicia en el pago de los derechos está destinada a incidir exclusivamente en el comercio de exportación y de tránsito

- c) Significan una pérdida para las empresas que administran almacenes de depósito.

Cabe recordar que dentro de la zona franca existen almacenes y depósitos que llenan las mismas finalidades y perciben las mismas tasas que en las zonas aduaneras. Es más, numerosos puertos han concedido la administración y explotación de sus zonas francas a empresas privadas, con resultados altamente satisfactorios. En consecuencia, no existe tal perjuicio.

- d) Pero el argumento fundamental en contra de las zonas francas es el de su inconstitucionalidad, especialmente en aquellos países en que la Carta fundamental establece la igualdad de tratamiento para todos los puertos, como es el caso de los Estados Unidos de Norte América y de la Argentina.

Veremos más adelante el alcance de esta objeción.

Al finalizar este capítulo, daremos una descripción sintética, por considerarlo de sumo interés, de los puertos con zonas francas que actualmente existen en el mundo.

5 - Depósitos francos.

Podría considerarse al depósito franco

como una reducción del concepto de zona franca. En efecto, consiste en almacenes donde pueden introducirse las mercaderías extranjeras y retirarse para ser reexportadas, sin abonar derechos de Aduana.

En él sólo puede realizarse un reducido número de operaciones, destinadas a conservar las mercaderías o a facilitar su comercialización.

La institución del depósito franco, ha prestado indudablemente grandes beneficios al comercio internacional, permitiendo el almacenamiento de las mercaderías extranjeras, en los puertos situados en las grandes rutas marítimas, a la espera de que las necesidades de los mercados de consumo hiciera necesaria su introducción al país, o su reexportación hacia otros mercados donde los precios fueran más remuneradores.

Sin embargo, este sistema presenta algunas dificultades que disminuyen notablemente sus ventajas; en efecto, el contralor que hay que mantener sobre todas las mercaderías depositadas, hace que la organización y administración de los almacenes sea necesariamente complicada y que los trámites para introducir o retirar las mercaderías o para realizar operaciones con

ellas, sean muy lentos y onerosos.

Tales características, constituyen un obstáculo muy grande para el comercio moderno, en que la variación de los precios en las mercaderías que son objeto de transporte internacional es muy rápida y frecuente y las necesidades del consumo, ya sea nacional o extranjero se satisfacen con gran celeridad.

Otro de los grandes inconvenientes que presenta este sistema, es el escaso número de operaciones que se permite realizar con las mercaderías almacenadas, lo que excluye la posibilidad de que los comerciantes obtengan ganancias derivadas de la terminación o reacondicionamiento de las mercaderías extranjeras.

Son muy numerosos, sin embargo, los países que lo han adoptado, entre ellos, Inglaterra, Holanda, Bélgica, Portugal, Italia, Estados Unidos, la Argentina, etc.

En nuestro país, como veremos más adelante, en los contratos de concesión de los puertos de Rosario y San Nicolás, se han establecido cláusulas que autorizan a las empresas concesionarias a establecer depósitos francos.

6 - Principales zonas francas.

Como se ha indicado más arriba, a continuación haremos una descripción sintética de la

organización y características más notables de los principales puertos con zonas francas (1).

a) Alemania.

Indudablemente, la legislación alemana es la que en este aspecto, ha alcanzado el más alto grado de desarrollo. En efecto, la organización de los puertos con zona franca de Hamburgo y de Bremen, son dos modelos en su género y sus disposiciones han servido de base para proyectar las leyes de los demás países.

El puerto de Hamburgo que, por el volumen de las transacciones que en él se realizan y por la fecha de su creación, puede considerarse la zona franca portuaria más importante del mundo, se halla situado sobre el Elba, a 86 millas de su desembocadura. La capacidad de almacenaje de la zona franca, comprende cerca del 66 % del total.

Esta zona franca, con sus características actuales, data del año 1885, fecha de la incorporación de la ciudad de Hamburgo a la Unión aduanera alemana.

Como dato interesante, corresponde señalar que esta zona franca está administrada por una sociedad anónima, donde la ciudad de Hamburgo está representada y que una parte de las ganancias corresponde a la ciudad, la que la invierte en la

(1) Se ha seguido en esta parte, lo expuesto por: Bruno Linoletti, en Porti Franchi, Torino, 1939; Mac Elwee, en Port Development, N.York, 1919 y las informaciones del Commerce Reports, años 1919-1940.

compra de acciones, de manera que, llegará el momento en que la administración del puerto quedará en manos de la ciudad.

Es de notar también que una parte de la zona franca ha sido arrendada directamente a compañías privadas de navegación, comercio, industria y almacenaje.

En este puerto, la franquicia ha sido acordada en toda su amplitud: en su zona franca, pueden realizarse toda clase de operaciones industriales y comerciales, incluso la fabricación de nuevos artículos con materias primas nacionales o extranjeras, con absoluta prescindencia de las disposiciones aduaneras. Los alemanes la denominan "freihaven" (puerto libre).

En la zona comprendida por la franquicia, no pueden existir casas para la habitación de personas, salvo las destinadas al personal de vigilancia y, dentro de sus límites, no pueden introducirse artículos destinados al consumo.

El otro tipo de zona franca, más limitado, denominado "Freibezirk" (distrito libre), lo encontramos, como ya se ha dicho, en el puerto de Bremen, situado en el Weser, a un centenar de kilómetros de su desembocadura. La zona franca está dividida en dos partes: la "Freibezirk I" y la "Freibezirk II", destinadas al comercio marítimo europeo

y transoceánico, respectivamente. Cada una de estas zonas está separada por vallas, del resto del territorio.

La zona franca de Bremen fué creada aproximadamente en la misma época que la de Hamburgo; la incorporación de la ciudad libre a la unión aduanera alemana, tuvo lugar en 1888, de conformidad con la ley del 31 de marzo de 1885.

En esta zona franca, las mercaderías pueden ser introducidas o salir de ella, con toda libertad y sin abonar ningún derecho.

La explotación del puerto ha sido concedida a una sociedad particular, la Bremen-Lagerhaus, que aplica, para el uso de las instalaciones, las tarifas establecidas por el Estado.

En el "Freibeizirk" de Bremen, no pueden existir, como en Hamburgo, establecimientos industriales propiamente dichos, sino simplemente almacenes destinados a las manipulaciones. Una comisión, de la que forma parte el capitán del puerto, administra la zona franca.

Las formalidades para la introducción de las mercaderías en el territorio aduanero alemán, se han simplificado considerablemente. Las mercancías pueden ser libremente manipuladas, acondicionadas y transformadas, utilizando productos procedentes del interior, sin ninguna intervención de la

Aduana, con tal de que esas mercaderías, en su estado primitivo o transformadas sean luego reexportadas.

b) Italia.

A partir de la guerra europea, comienza una nueva era de interés por la instalación de puertos con zona franca en Italia. Comenzó con la implantación de "zonas francas industriales" en varias ciudades italianas.

Las "zonas industriales" constituyen partes del territorio, en algunos casos interiores, que gozan de exención del pago de derechos de aduana para los materiales que se introduzcan en ellas, con el objeto de fomentar la creación de nuevas plantas industriales, sin que ello signifique eximir las de otros tributos.

El Gobierno italiano ha instituido zonas industriales internas o portuarias, en localidades cuyo resurgimiento económico deseaba favorecer (1).

Por decreto-ley del 13 de marzo de 1921, N° 295, se determinó el nuevo reglamento aduanero de la ciudad y territorio de Zara, incorporado a Italia después de la guerra, dándole carácter de ciudad franca en su sentido más amplio. Posterior-

(1) Nápoles (1904); Venecia Marghera (1917); Roma San Paolo (1919); Trieste (1928); Messina, Reggio Calabria, Villa San Giovanni, (1917); Pola (1929); Livorno (1929); Bolzano (1934); Ferrara (1936); Apuania (1938); Huggia, Monfalcone, etc.

mente esta franquicia fué extendida a toda la provincia de Fiume, dando lugar a la zona franca de Carnaro (1).

Las dos zonas francas o "punti franchi" de Trieste y Fiume, ya existentes bajo la soberanía austro-hungara, fueron confirmadas por el Gobierno italiano, en el año 1922.

Trieste comprende dos zonas francas: la "Vittorio Emanuele III", más antigua, y la "Emanuele Filiberto Duca D'Aosta", más moderna.

Entre ambas, se encuentra la zona aduanera, que sirve al tráfico local y de cabotaje. Las dos zonas son de carácter comercial y el ejercicio de la industria está casi completamente prohibido.

Sin embargo, esta prohibición encuentra compensación parcial en el hecho de que, por decreto real del 10 de agosto de 1928, N° 2260, en el puerto de Trieste haya sido creada una vasta zona industrial.

La suerte del puerto de Fiume, después de su anexión a Italia, en lo que se refiere a franquicias aduaneras, ha sido en el período 1924-1930, análoga a la de Trieste. A partir de esa fecha, el Gobierno italiano le concedió la franquicia de ciudad libre, como lo había hecho ya con el

(1) La zona franca de Carnaro comprende Fiume, Volosca, Abbazia, Laurana, Ica, Media, Apriano, Valsantà marina, las islas Cherso, Lussino, Unie, Sansego y otras menores.

con el puerto de Zara.

Con el propósito de oponerse a la competencia de los puertos de Marsella y del norte de Europa y como resultado de profundos estudios y encuestas, en 1927 se dictó una ley autorizando la creación de zonas francas en 14 puertos italianos. Sin embargo, este proyecto no fué llevado a la práctica, debido precisamente a su gran amplitud.

En el año 1938, se dictó un decreto-ley que concedía la creación de una zona franca en el puerto de Génova; pero, a raíz de los acontecimientos recientes, el proyecto preparado, que en muchos aspectos es un modelo en su género, no llegó a ponerse en práctica.

c) Estados Unidos.

El movimiento tendiente a crear zonas francas en los Estados Unidos, tuvo sus orígenes en el año 1894, en que fué presentado el primer proyecto de ley para la instalación de una zona franca en la Staten Island, en el puerto de Nueva York.

Finalizada la guerra, se reiniciaron serios estudios, como resultado de los cuales el 18 de julio de 1934 se aprobó la Celler Act, que introdujo innovaciones en la legislación portuaria, para dar cabida a la nueva institución.

En dicha ley se establecen disposiciones de carácter general, es decir, para todas las zonas francas que, de acuerdo con el procedimiento que se indica a continuación, puedan crearse.

Por ser de características sumamente interesantes, daremos una síntesis de sus disposiciones.

La Celler Act crea el "Foreing-Trades Zones Board", organismo encargado de dictaminar acerca de los pedidos presentados por los Estados o por entidades particulares, para crear zonas francas en puertos de tráfico internacional.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley, las mercaderías que se introducen en una zona franca, cuya importación no esté prohibida, es tán libres de cualquier control por parte de las autoridades aduaneras, exactamente como si se encontraran todavía fuera del territorio de los Estados Unidos.

La Ley permite además la realización de una serie de operaciones con las mercaderías introducidas en la zona franca (nueva marca, colocación de etiquetas, mezcla, clasificación y manipulación). Se excluye únicamente la fabricación de nuevos productos.

La introducción de mercaderías estadaunidenses en la zona, está perfectamente controlada, a los efectos de poder eximir las del pago de

derechos al entrar nuevamente al país, ya sea formando parte de nuevos productos manipulados en la zona franca o en la misma forma en que fueron introducidos.

A pedido de los interesados, las autoridades aduaneras pueden determinar los derechos que corresponden a las mercaderías extranjeras depositadas en la zona franca.

El 1° de febrero de 1937, se inauguró en Stapleton, en la Staten Island, en el gran canal natural que une la Bahía de Nueva York con el mar, la primera zona franca de los Estados Unidos.

La zona franca de Mobile, en el Estado de Alabama, en el Golfo de Méjico, fué inaugurada el 31 de julio de 1938. Sin embargo, con motivo de dificultades financieras, el Gobierno de dicho Estado dispuso el 14 de abril de 1939, la clausura de dicha zona franca.

Muchos otros pedidos han sido presentados a consideración de la Foreign Trades Zones Board, sin que hasta el momento hayan tenido resolución favorable.

d) Dinamarca.

El puerto franco de Copenhague, situado en el Estrecho del Sund, que une el Kattegatt con el mar Báltico, ha sido creado por ley del 31 de marzo de 1891 y su explotación fué concedi-

da en 1892 -por 80 años- a una sociedad anónima análoga a las que funcionan en los puertos de Hamburgo y Bremen.

La organización ha sido copiada en muchos aspectos de la de los puertos alemanes. Se han construido grandes depósitos, muelles y vías férreas, que reúnen todos los adelantos y perfeccionamientos modernos y ponen al puerto franco en relación inmediata con todas las vías de comunicación vecinas.

Las mercaderías depositadas en los almacenes de la sociedad, pueden ser objeto de intercambio y préstamo mediante la emisión de warrants. Los productos que pasan del puerto franco a la zona aduanera, están sometidos al pago de derechos aduaneros, salvo el caso de que la Aduana reconozca que las mercaderías son de producción nacional.

e) Suecia.

Cuenta con zonas francas, de carácter comercial e industrial, en los puertos de Estocolmo, Gotemburgo, y Malmo. La zona franca de Estocolmo data del año 1919 y las demás de 1933.

f) Letonia.

Desde 1931, existía en Libau una zona

franca comercial e industrial que sirve al tráfico de Riga.

g) Grecia.

El puerto de Salónica poseía una zona franca desde 1925, donde existe una parte reservada a Yugoslavia.

h) Polonia.

Poseía una zona franca en el puerto de Gdynia, desde 1934 hasta que dicho puerto fué anexado a Alemania.

i) Hungría.

Existe una zona franca fluvial en la isla danubiana de Csepel, cerca de Budapest, desde junio de 1937.

j) Siria y Líbano.

Poseen una zona franca comercial desde 1933, administrada por una compañía particular, que piensa permitir la instalación de industrias dentro de dicha zona.

k) Cuba

En el año 1934 fué autorizada la creación de una zona franca en el puerto de Matanzas, que recién fué puesta en funcionamiento en el año 1938.

l) Méjico.

Existen zonas francas (perímetros li
bres) en los puertos de Cozumel y Ensenada.

m) Chile.

Posee un puerto franco en el puerto
patagónico de Magallanes (Punta Arenas).

n) Brasil.

Como antecedente histórico de la crea-
ción de zonas francas en el Brasil, debemos re-
cordar que el Gobierno Británico, con motivo del
bloqueo de las costas de Portugal por parte de
su escuadra, en el año 1808, en ocasión del trans-
lado de la casa real de dicho país al Brasil, exi
gió, entre otras condiciones, que se le reconocie-
ra un puerto libre en la costa brasileña. Poste-
riormente fué designado para tal fin, el puerto
de Santa Catherina. Sin embargo, el proyecto no
llegó a ponerse en práctica. (1)

En el año 1860, comenzó en Brasil un
movimiento tendiente a conceder algunas franqui-
cias aduaneras, que culminó con la sanción de la
ley que creaba depósitos francos en los puertos
de Río de Janeiro y Pará. En 1863 fué extendida
dicha franquicia a los puertos de Bahía, Pernam-
bucó, Maranao y Río Grando del Sur.

O Observador Economico Financeiro, Enero 1943.

En el presupuesto del año 1921, fué incluída una partida para construir y poner en funcionamiento una zona franca en la Isla del Gobernador, en Río de Janeiro, que no llegó a ponerse en funcionamiento.

Ultimamente, en virtud del convenio firmado el 14 de julio de 1941, entre el Paraguay y el Brasil, este último país inauguró en el puerto de Santos, el 8 de enero de 1943, un depósito franco "para recibimiento, almacenaje y distribución de las mercaderías de origen paraguayo, como también para el recibimiento y envío de las mercaderías importadas por el Paraguay para su abastecimiento". "Dentro de dicho depósito, a los efectos aduaneros, tales mercaderías serán consideradas en régimen libre".

"Este depósito particular, posee una característica particular: es una zona franca convencional, limitada a un contratante".

"Comprometiése el Brasil a instalar el depósito dotándolo de la capacidad indispensable a las cantidades de mercaderías que allí tengan de ser depositadas".

"Entre las operaciones que pueden ser efectuadas en el "entrepot", se incluyen: la subdivisión, reacondicionamiento, venta y embarque de las mercaderías de exportación paraguaya".

o) Uruguay.

Desde principios de siglo, comenzó en el Uruguay el movimiento tendiente a crear zonas francas en sus puertos, con el objeto de atraer el comercio de tránsito y convertirlos en centros de distribución de productos de ultramar en los países limítrofes.

Podemos afirmar, como veremos más adelante, que una de las causas que más incidió en la sanción de nuestras leyes N° 5142 y 8092, fué la preocupación -corroborada en la práctica- de que tal franquicia absorbería una buena parte del comercio de tránsito de Paraguay, Bolivia y Sud del Brasil.

Tan es así que nuestro país se sirve actualmente de la franquicia que acuerda el puerto de Montevideo para el fácil y barato almacenaje de las mercaderías. Es conocido el hecho de que los tabacos, entre otros productos, destinados a la elaboración en la República Argentina, permanecen un tiempo prolongado para su estacionamiento en dicho puerto, antes de ser traído al país.

El régimen adoptado en los puertos de Montevideo y Nueva Palmira, es más bien que una zona franca, una ampliación del concepto de depósito franco, tanto por el espacio ocupado por el

mismo, como por las operaciones que en él se realizan.

p) Otros proyectos.

En Europa.

En Francia, en mayo de 1938 se dictó un decreto-ley que contemplaba la posibilidad de crear zonas francas en los puertos marítimos y fluviales, que todavía no ha sido llevado a la práctica, debido a la actual situación internacional.

En Noruega, existía el proyecto de crear una zona franca en Oslo; en Bélgica, en Amberes y Zeebrugge; en Dinamarca, en Aarhus; en Finlandia, en Hangö; en Grecia, Pireo y las Islas Chio; en Letonia, Ventspils y Windau; en Rumania, Galatz, Braulia, Giurgiu y Constanza; en Yugoslavia, Gruz; en Suiza, Ginebra; en Turquía, Estambul.

En América.

En Canadá, Victoria y Montreal; en Terranova, Mortier Bay; y en Honduras.

En Asia.

En las Islas Filipinas, Manila.

En Africa.

En Egipto, Alejandría; Túnez, Bizerta; y en Marruecos, Casablanca.

uy

CAPITULO SEGUNDO

LAS FRANQUICIAS ADUANERAS EN LA LEGISLACION ARGENTINA

Interesa al estudio que se viene realizando, conocer el régimen que nuestra legislación positiva ha instituído para las franquicias aduaneras y para las operaciones que eventualmente se realizarían en una zona franca. Para ello, trataremos de presentar un resumen de las disposiciones que rigen dichas operaciones.

Los textos legales que las rigen son: la Ley de Ordenanzas de Aduana N° 810, la Ley de Aduanas, N° 11.281 (Texto ordenado) y algunas leyes y decretos que las complementan o modifican (Comercio de Cabotaje, Ferrocarriles internacionales, Navegación fluvial, Almacenaje y eslingaje, etc.)

Entre las operaciones a que hemos hecho referencia, consideraremos:

- 1) las de importación
- 2) las de exportación
- 3) el depósito en almacenes
- 4) la devolución de derechos ya pagados (draw-back)
- 5) la admisión temporaria
- 6) el tránsito internacional.

1. Operaciones de importación.

Nuestras leyes aduaneras prevén una se-

rie de operaciones relacionadas con la introducción de mercaderías al país:

- a) Mercaderías extranjeras procedentes de ultramar o tomadas en tránsito de otros puertos nacionales;
- b) Mercaderías nacionales o nacionalizadas, procedentes de otros puertos argentinos.

Al respecto, recordaremos que, de acuerdo con nuestras Ordenanzas de Aduana, una mercadería extranjera se nacionaliza al pagar los derechos de importación correspondientes, es decir, al ser introducida a plaza.

Por mercaderías extranjeras, se entienden aquellas que, aún cuando hubieran sido desembarcadas en un puerto del país e introducidas en un depósito fiscal, sean reembarcadas sin haber satisfecho derechos de importación. El pago de los servicios de almacenaje, eslingaje y estadística, no importa la nacionalización de las mercaderías extranjeras.

2. Operaciones de exportación.

En el artículo 15 y siguientes, las Ordenanzas de Aduana enumeran las operaciones de exportación que pueden realizar nuestras Aduanas. En síntesis son las siguientes:

- a) De mercaderías extranjeras que ya han sido in-

troducidas a plaza, es decir, que han sido nacionalizadas;

- b) de frutos del país, sujetos al pago de derechos de exportación que, habiéndolos abonado, hayan sido introducidos a depósito y salgan con destino a otros puertos del país o del extranjero;
- c) de mercaderías que no gozan de depósito (1);
- d) de mercaderías nacionales que no pagan derechos de exportación y que salen con destino a otros puertos nacionales o extranjeros.

3. Depósito en almacenes.

Nuestra Ley de Ordenanzas de Aduana crea en las Aduanas mayores, depósitos destinados al almacenaje de mercaderías que no se introducirán de inmediato a plaza o que serán embarcadas con destino al extranjero o a otros puertos nacionales.

En efecto, el artículo 3º establece: "una vez librado el alijo, los dueños o consignatarios de las mercaderías podrán destinarlas a depósito para disponer después de ellas".

Los almacenes de depósito a que se refiere dicho artículo pueden ser:

- a) de propiedad del Estado

(1) No gozan de depósito las mercaderías extranjeras que no están sujetas al pago de derechos o pagan derechos menores. (Art. 44 de la Ley 11.281).

- b) arrendados por cuenta fiscal
- c) particulares
- d) especiales.

El artículo 269 indica que únicamente pueden ser depositados en los almacenes particulares, los artículos inflamables o de corralón.

Sin embargo, el decreto del Poder Ejecutivo del 14 de marzo de 1913, modificó esta disposición, en el sentido de que dichas mercaderías sólo serían depositadas en los almacenes particulares en los siguientes casos:

- a) por falta o insuficiencia de capacidad disponible en los depósitos generales, plazoletas, hangares y demás lugares destinados al depósito permanente o temporario de las cargas.
- b) si viniesen consignadas al concesionario del depósito particular.
- c) si fuesen inflamables o por cualquier causa, peligrosos.

En los almacenes especiales del Estado, se depositará la pólvora y pertrechos de guerra, sujetos a explosión.

Todas las demás mercaderías, salvo las que son de despacho forzoso, se depositarán en los almacenes generales del Estado o en los arrendados por cuenta fiscal.

Las mercaderías podrán permanecer en .

depósito, durante dos años, plazo que podrá renovarse por igual período. Si vencido dicho plazo no se hubiera solicitado la renovación, deberán abonarse los derechos de importación respectivos.

Si las mercaderías no son retiradas dentro de los dos meses de vencido dicho término, se harán efectivos los derechos con el producido de su venta en pública subasta. El saldo será puesto a disposición del dueño de las mercaderías por el término de un año, pasado el cual, se aplicará al Fisco, sin admitir ninguna reclamación posterior.

Con las mercaderías en depósito, se permite realizar diversas operaciones, previa intervención de la Alcaldía. Entre ellas, según lo enumera el artículo 325, el reconocimiento de las mismas, la división o trasiego de los bultos o cambio de surtido y el rehinche de los cascos de líquidos. Todas estas operaciones deben realizarse en los almacenes que al efecto dispone la Aduana. Cabe señalar que en los almacenes particulares no se permite realizar dichas operaciones. (1)

A su salida del depósito, ya sea que se despachen a plaza o con destino a otra aduana o receptoría, nacional o para el extranjero, las mercaderías depositadas en los almacenes del Estado, pagarán el derecho de almacenaje y eslingaje que les Art. 364 de las Ordenanzas de Aduana.

corresponde de acuerdo con su aforo.

Las depositadas en los almacenes particulares, no adeudarán al Estado ningún derecho de almacenaje y eslingaje (1).

Después de entrados los efectos a los depósitos de la Aduana, sólo podrán salir de ellos para el consumo de la plaza, para ser reembarcados con destino al extranjero, o para otra aduana o receptoria fluvial de la nación (2).

De acuerdo con las disposiciones de la Ley de Almacenaje y Eslingaje, N° 11.248, el almacenaje se cobra sobre la base fijada por la Tarifa de Avalúos y en la siguiente escala:

- a) las que abonan la tasa de almacenaje de acuerdo con su valor, ojs. 0,50 por mes y por cada ojs. 100 de valor.
- b) Las que abonan de acuerdo con su volumen, ojs 0,06 mensuales, por cada cien centímetros cúbicos.
- c) cuando de acuerdo con la Tarifa de Avalúos, abonan según su peso, ojs. 0,10 mensuales por cada 100 kgs. Cuando los bultos excedan de los 400 kgs., abonarán una sobretasa de ojs 0,04 mensuales por cada 200 kgs.
- d) las que pagan por su litraje, ojs 0,10 por litro y por mes.

(1) Art. 313 de las Ordenanzas de Aduana.

(2) Art. 345 de las Ordenanzas de Aduana.

e) la pólvora y explosivos, pagarán ojs 0,50 mensuales por cada 100 kgs, de peso.

Cuando las mercaderías permanecen en los depósitos fiscales más de cuatro meses, sufren un recargo en la tasa de almacenaje del 50% y del 100% cuando queden depositadas por más de ocho meses. (1)

Las mercaderías que entran a depósito aún cuando no hicieran uso de peones fiscales para su removido, deben abonar un derecho de eslingaje, equivalente a dos meses de almacenaje.

En el caso de que las mercaderías depositadas sean reembarcadas con destino a otros puertos de la República, dentro del mes de entrada del buque, se las exime del pago del almacenaje. Pero si permanecen más tiempo, les serán aplicables las tasas y recargos correspondientes.

Las mismas facilidades, por el término de tres meses, se acuerda a las mercaderías que salgan con destino al exterior. En los casos de que el depósito exceda de dicho término, el almacenaje y el recargo les serán imputados después de dicho término.

Por las mercaderías de despacho directo que se depositen en los almacenes fiscales hasta treinta días, se abonará un mes de almacenaje. Cuando no fueran retiradas dentro de dicho

(1) Art. 8 de la Ley 11.348.

plazo, abonarán una multa del 5 % sobre el aforo fijado por la tarifa y el doble del almacenaje que les correspondería pagar, desde el día de la entrada del buque.

Las mercaderías cuyo despacho a plaza se solicite, deben ser retiradas de los depósitos dentro de los veinte días hábiles, bajo pena de multa del 5 % de su valor.

4 - Devolución de derechos ya pagados (draw-back).

Con el objeto de facilitar el desarrollo de algunas de nuestras industrias de exportación la Ley de Aduanas y disposiciones complementarias, disponen la devolución de los derechos abonados por la importación de las materias primas o productos utilizados en dichas industrias.

Las mercaderías que gozan de dicha franquicia son las siguientes:

- a) los cajones de madera y envases para leche o manteca o harina y las bolsas para harina de más de 250 gramos de peso cada una (1).
- b) las pieles en bruto que se introduzcan al país para ser teñidas y curtidas, siempre que su reexportación sea hecha dentro de los seis meses (2).

(1) Artículo 10 de la Ley 11.281

(2) Artículo 29 de la Ley 12.045 y Decreto N° 283 del 13.11.1938.

- c) hojalata para la fabricación de envases;
- d) materiales para armar vehículos automotores;
- e) caucho, negro de humo, óxido de cinc, azufre y alambre para la fabricación de cubiertas y cámaras neumáticas para automóviles;
- f) hierro, acero, cobre, bronce y metal amarillo para la fabricación de máquinas agrícolas;
- g) envases para oxígeno.

La devolución de los derechos de importación abonados por las mercaderías enumeradas, debe ser solicitada dentro de los treinta días de obtenidos los permisos de exportación correspondientes.

No se otorga esta franquicia a los industriales en cuyos establecimientos no se abonen salarios que satisfagan condiciones mínimas de vida, establecidas por el Poder Ejecutivo, previo informe del Departamento Nacional del Trabajo. El Poder Ejecutivo fija en cada caso, las condiciones que se deben cumplir a los efectos de comprobar las cantidades de materias primas extranjeras contenidas en los productos que se exportan.

En todos los casos, debe abonarse una tasa compensatoria de los gastos de fiscalización, del $\frac{1}{2}$ % ad valorem.

5 - Admisión Temporal.

Nuestras leyes de Aduana contemplan la posibilidad de realizar importaciones de diversos efectos, destinados a

salir nuevamente del país dentro de los 180 días, sin abonar los derechos de aduana correspondientes, previo afianzamiento de los mismos.

Los efectos que pueden introducirse al país en tales condiciones son los siguientes:

- a) Automóviles, aeroplanos, moto y bicicletas, cuando sus propietarios vengan en ellos o los traigan en su compañía.
- b) Instrumentos científicos y aparatos accesorios de la profesión o arte del viajero.
- c) Decoraciones, vestuarios, instrumentos, animales y accesorios de las compañías teatrales y circos que vengán a dar espectáculos en el país.
- d) Artículos destinados a figurar en exposiciones temporarias y muestrarios de comercio.
- e) Maquinarias y aparatos destinados a ensayos dentro del país.
- f) Maquinarias y aparatos con desperfectos que lleguen al país para exportarse luego de ser reparados, siempre que tengan marcas indelebles o características especiales que permitan su fácil identificación en ocasión de su retorno (1).

Si los efectos enumerados no fueran exportados dentro de los 180 días, la letra dada en garantía de los derechos será hecha efectiva.

En los casos de vehículos que realicen frecuentes

(1) Decreto N° 45 del 7.2.1939.

viajes entre la República Argentina y los países limítrofes, las Aduanas o Receptorías entregarán a sus dueños, previo afianzamiento de los derechos de importación, libretas mensuales de circulación (1).

De acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 12.315, nuestras Aduanas permiten la libre importación y exportación, por el término de 360 días, de los automóviles unidos de libretas de paso por las aduanas (Carnets de Passages en Douane).

6 - Tránsito interno e internacional.

El artículo 96 de la Ley N° 11.281 (Texto ordenado) prohíbe el tránsito terrestre de mercaderías sujetas al pago de derechos de importación, que no los hubieran abonado en alguna de las aduanas de la República. Excepcionalmente de dicha disposición, solamente a las mercaderías que viajen en tránsito a un puerto nacional y cuyo destino definitivo sea un país limítrofe.

El Decreto Reglamentario de dicha Ley, permite que las mercaderías que viajen en tales condiciones, permanezcan en los depósitos fiscales, durante tres meses, sin abonar almacenaje y eslingaje.

Los requisitos que deben cumplir los medios de transporte terrestre y las mercaderías, están minuciosamente enumerados en el Reglamento de Tránsito de mercaderías por Ferrocarriles y Ferribotes (2).

(1) Artículo 36 del Decreto Reglamentario de la Ley 11.281
(2) Decreto del Poder Ejecutivo del 18 de julio de 1912

El tránsito terrestre en el sentido inverso, es decir, de las naciones limítrofes a los puertos nacionales para ser reembarcadas con destino al extranjero, está sujeta a las mismas disposiciones. Sin embargo, cabe hacer notar que las mercaderías procedentes de dichos países, que se transporten por ferrocarril, al llegar a los puertos de exportación, deben ser introducidos en los depósitos fiscales. Una vez formada la carpeta del tren con las guías internacionales (que sirven de copias de factura a depósito) debe solicitarse el reembarco de las mercaderías con destino al extranjero.

Por el importe de los impuestos correspondientes a las mercaderías extranjeras no nacionalizadas que se hallan en tránsito para un país limítrofe, se entregará una fianza que será devuelta contra la presentación de un certificado del Cónsul argentino en el país de destino, de que la mercadería ha sido efectivamente importada en dicho país.

Las mercaderías que deban llegar a su destino por vía fluvial pueden ser transbordadas libremente de los buques de ultramar a los buques menores, sin otro requisito que una especificación de sus características.

El reembarco o transbordo de mercaderías con destino a otros puertos nacionales, está sujeto al uso de tornaguías. Cuando la República Argentina hubiera concertado convenios especiales con países limítrofes, el intercambio de mercaderías podrá hacerse también mediante tornaguías.

CAPITULO TERCERO

INICIATIVAS TENDIENTES A IMPLANTAR ZONAS FRANCAS EN LA ARGENTINA

- Proyectos de puertos francos en la Patagonia.

Las grandes dificultades que tiene nuestra Patagonia para colocar sus productos y recibir los de otras zonas del país o del extranjero, debido a la falta de vías de fácil comunicación, ha dado motivo a varios proyectos tendientes a conceder franquicia en el pago de derechos de importación a las mercaderías que se introdujeran para el consumo de dichos territorios. Se buscaba con ello fomentar el comercio con esas dilatadas regiones y ofrecer un incentivo a los buques de ultramar para arribar a los puertos patagónicos.

En el año 1890, el Poder Ejecutivo Nacional presentó a la Cámara de Diputados un proyecto destinado a tal objeto.

En efecto, en un artículo que proyectaba agregar a la Ley de Aduanas para el año 1891, que se estaba discutiendo en el Congreso, el Poder Ejecutivo proponía liberar del pago de derechos de importación " Los artículos de consumo introducidos en pequeñas cantidades en los puertos del Atlántico, desde Puerto Deseado al Sud, para el consumo de los pobladores de esas regiones. Las mercaderías introducidas bajo estas franquicias, no podrán ser expedidas a los puertos del territorio al Norte del Puerto Deseado, sin sa

disfacer los derechos de importación, con arreglo a la esca-
la que establece el artículo que antecede".

La Cámara de Diputados lo aprobó sin discusión en
su sesión del 14 de octubre de 1890; pero, al pasar el pro-
yecto de Ley de Aduanas, donde había sido incluido el artí-
culo, en revisión a la Cámara de Senadores (1) fué declarado
sin debate, inconstitucional.

Al volver a la Cámara de Diputados (2) se adujo que
con la creación de estos puertos francos se trataba de evi-
tar el contrabando y que aquellas regiones se abastecieran
en las factorías o puertos chilenos, atrayéndolas en esa for-
ma a la órbita de influencia del comercio argentino (3). Sin
embargo, el artículo de referencia fué excluido de la Ley de
Aduanas.

Ultimamente, el Diputado Mario M. Guido, presentó
a la Cámara de Diputados de la Nación, el proyecto de Ley
que se transcribe a continuación (4):

Art. 1º. Decláranse puertos libres, exentos de todo impues-
to aduanero y derechos de eslingaje, guinches o al-
macenaje, para la introducción de mercaderías des-
tinadas al consumo, uso o aplicación industrial, a
los siguientes puertos nacionales, siempre que se
comprobe que tales mercaderías serán consumidas,
usadas o aplicadas en la zona de influencia de los
mismos puertos: San Antonio, Madryn, Rawson, Como-

(1) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, año 1890,
páginas 396 y 430. (2) Diario de Sesiones de la Cámara de Di-
putados, año 1890, página 776. (3) A. Pessagno, Legislación
Fiscal y Aduanera, página 135. (4) Diputados, Tomo I, año
1942, página 163.

oloro Rivadavia, Deseado, San Julián, Santa Cruz, Gallegos, Río Grande y Ushuaia.

Art. 2º. Comuníquese, etc.

En los fundamentos con que se acompaña dicho pro
yecto, hace referencia a la falta de una flota mercante li
viana que transvase la producción y alimente el consumo,
internándose fácilmente en los puertos de estuarios y en
las caletas de la costa patagónica y a la posibilidad de
que con la liberación de derechos proyectada, se obtenga
el arribo de buques de tonelaje mayor.

Como puede apreciarse, si bien el proyecto es de
una justicia evidente y los beneficios de orden económico
que con la franquicia se obtendrían son enormes, no ha sub
anado las críticas de orden constitucional hechas en oca
sión del proyecto anterior.

- Proyectos para la creación de zonas francas.

Desde principios de siglo, comenzó a sentirse en
nuestro país, la necesidad de crear zonas francas en los
principales puertos, no sólo para satisfacer los requeri
mientos siempre crecientes del comercio de tránsito con
países limítrofes, sino también para tratar de distribuir
n forma más racional el movimiento portuario nacional.

Tal necesidad se vió influenciada asimismo por
diversos proyectos presentados en ese entonces en las ve
cinas repúblicas de Uruguay y Chile, que propiciaban la

instalación de zonas francas en los puertos de Montevideo, Colonia y Magallanes, este último en Chile.

Desde aquella época hasta hoy, de los numerosos proyectos presentados a consideración de las Cámaras legislativas, sólo dos tuvieron sanción legal: la Ley N° 5142, que autoriza al Poder Ejecutivo a crear zonas francas en el Puerto de La Plata y en uno de la Provincia de Santa Fe; y la Ley N° 8092, que creó una zona franca en el puerto de Concepción del Uruguay.

Sin embargo, hasta el presente ninguna de las leyes o proyectos presentados, que más adelante enumeraremos, ha sido llevado a la práctica debido -como ha dicho el Diputado Manuel J. Mántaras en los fundamentos de su proyecto de Ley de creación de una zona franca en Santa Fe- a "circunstancias variadas, la abulia tan nuestra que no se decide a poner en marcha un engranaje nuevo; esa especie de terror a lo desconocido, que se resiste a las iniciativas, buenas unas, malas otras; la incon comprensión de problemas sustanciales para el progreso del país, de una región y para la economía general del país" (1).

a) Zona franca en el puerto de La Plata.

En el Mensaje y proyecto de Ley de transferencia del Puerto de La Plata a la Nación, presentado a la Cámara de Diputados el 31 de agosto de 1904 (2) por el entonces Ministro de Obras Públicas, Emilio Civit, se analizaban los fundamentos del proyecto de ley que autorizaría al

(1) Diario de Sesiones, año 1942, Tomo III, página 808.

(2) Diario de Sesiones, año 1904, Tomo II, página 30.

jecutivo Nacional a adquirir a la Provincia de Buenos Aires el Puerto de La Plata.

Al considerar los inconvenientes que se derivaban de la congestión de tráfico en el puerto de Buenos Aires, se proponía, como solución más viable, adquirir el puerto de La Plata -construido y explotado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires- para considerarlo como una ampliación del puerto de la Capital.

Con ello se solucionaban -de acuerdo con la opinión del Ingeniero Civit- los principales inconvenientes derivados de la falta de espacio y la deficiencia de las instalaciones en el puerto de Buenos Aires que, por otra parte, ya no respondían a las necesidades del movimiento de buques, siempre crecientes hasta ese entonces. A dichos inconvenientes se agregaba la falta de depósitos para inflamables y combustibles sólidos, etc.

Al enunciar las ventajas que presentaba la transferencia del puerto de La Plata, se expresaba en dicho mensaje: "La adquisición del puerto de La Plata, permitiría la construcción de todas estas instalaciones y la traslación de los talleres de marina y parte de los embarcaderos de hacienda, con positivas ventajas para los mismos, en beneficio público y con utilidades apreciables para el Tesoro. El establecimiento de una zona franca, medida solicitada y buscada desde tiempo atrás, sería un complemento de las obras cuya ejecución permitiría la adquisición de que se tra

"ta. En todos los grandes puertos del mundo se ha tenido
"presente este capítulo de la mayor utilidad para el des-
"envolvimiento industrial y comercial, y son grandes las
"ventajas que se conseguirían, dotando de ellas al puerto.
"Su falta obliga a todos los productos que se importan a
"entrar directamente a los depósitos fiscales, de los cua
"los no los pueden retirar el comerciante sin previa pago
"de los derechos aduaneros. Sin embargo, es a menudo in-
"dispensable someter a las mercaderías a diversas manipu-
"laciones previas a su expedición, ya para darles otra
"forma, con que pasen definitivamente al consumo. Los gas-
"tos que origina el transporte actual de esas mercaderías
"al depósito fiscal establecido al efecto, y que sólo sir-
"ve con limitaciones y trabas que no permiten la generali-
"dad del procedimiento, el pago de sellos, etc., fuera de
"las demoras consiguientes a toda tramitación obligada, po-
"nen de manifiesto los inconvenientes con que tropieza el
"comercio en ese género de operaciones, que debería estar
"protegido por disposiciones liberales, fundadas en una
"razón de equidad y conveniencia general".

En el artículo 2º del proyecto de Ley, que se
agregaba a dicho Mensaje, se establecía:

" Verificada la transferencia, el Poder Ejecutivo con sus
"propios elementos, o por empresa privada en licitación pú-
"blica, procederá a adoptar por intermedio de los Ministe-
"rios respectivos, las medidas necesarias a los siguientes
objetos:

- a) restituir al puerto de La Plata y Canal de acceso, las profundidades primitivas y restaurar las instalaciones y defensas actuales, pudiendo invertir hasta dos millones de pesos oro sellado;
- b) estudiar un proyecto de profundización del puerto y canal de acceso, hasta el agua honda, a 8,23 metros (27 pies) y a 9,14 metros (30 pies) cuyos resultados someterá a resolución del Honorable Congreso;
- c) establecer en el puerto de La Plata o en el de Buenos Aires, o en ambos, si se encuentra conveniente, zonas francas y lugares para depósitos particulares de ese carácter, en la forma que el Poder Ejecutivo considere adecuada;
- d) trasladar al puerto de La Plata los talleres de marina y fondeaderos de los buques de guerra nacionales y extranjeros;
- e) estudiar y reglamentar el establecimiento de carboneras, depósitos de inflamables y embarcaderos de animales en pie, y otras instalaciones análogas, en ambos puertos, pudiendo invertir en la construcción de diques de inflamables y carboneras fiscales hasta dos millones de pesos oro sellado".

Dicho proyecto fué aprobado en la sesión del 19 de septiembre de 1904. Sin embargo, al discutirse en la Cámara Senadores, se consideró que la inclusión de cláusulas relativas al destino que se daría al puerto, traería como consecuencia "complicar una operación puramente comercial de

adquisición de un bien de la Nación" y que era mejor dejar la consideración de dicho aspecto, tan importante, para otra ocasión (1).

b) Ley N° 5.142. Zonas francas en La Plata y en un puerto de la Provincia de Santa Fe.

En el año 1907, el Poder Ejecutivo Nacional presentó un proyecto de Ley de organización de zonas francas en el puerto de La Plata y en uno de la Provincia de Santa Fe, que no estaba expresamente determinado.

En apoyo del proyecto, el Senador Ráinez, miembro informante de la Comisión, expresó que la iniciativa tenía como fin "evitar desde un principio, competencias que más tarde sería difícil y seguramente más costoso vencer", refiriéndose indudablemente a la posible creación de zonas francas en Montevideo y Colonia, dentro de la zona de influencia de algunos de nuestros puertos".

"Un puerto argentino que fuera dotado de una zona franca, como el de La Plata, tendría desde ese momento, adquirida la atracción de toda mercadería que, introducida a nuestro puerto, debería salir, en una forma o en otra, para el consumo ya sea de países vecinos o de otros".

Se refería asimismo a las facilidades que para el comercio y el abastecimiento de los territorios patagónicos hubiera representado una zona franca en el puerto de La Plata, al permitir el establecimiento de un contralor completo sobre aquellos territorios, que por ese entonces

(1) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, año 1907, Tomo I, página 607.

tenían sus fuentes de abastecimiento en los territorios del sur de Chile.

Al pasar en revisión a la Cámara de Diputados (1) el Diputado Lóndez Casariego expuso sus dudas acerca del aspecto constitucional de la cuestión, aún cuando no se hizo más que enunciar el problema. Más adelante se considerará este aspecto en detalle.

El proyecto de referencia fué sancionado bajo el número 5.142, el 22 de septiembre de 1907, en la forma que se transcribe a continuación.

Art. 1º. Autorízase al Poder Ejecutivo para admitir en el puerto de La Plata o en una porción determinada de él y de los terrenos adyacentes, libres de derechos aduaneros y de cualesquiera impuestos internos, las mercaderías extranjeras.

La exención no comprenderá el almacenaje, toda vez que las mercaderías usen almacenes fiscales.

Autorízase igualmente al Poder Ejecutivo para que, cuando lo juzgue oportuno, establezca en un puerto de la Provincia de Santa Fe, otra zona franca, de acuerdo con las prescripciones de la presente Ley.

Art. 2º. Las mercaderías admitidas en la zona franca, podrán ser conservadas en depósito, mezcladas, clasificadas y divididas en grupos y en general, sometidas a todo género de operaciones.

Podrá también en dicha zona fundarse establecimientos

fábricas y efectuarse toda clase de operaciones industriales.

Art. 3°. El Poder Ejecutivo podrá permitir el establecimiento de almacenes de depósito dentro de la zona franca, por empresas o compañías privadas, con sujeción a las leyes vigentes.

Art. 4°. Las mercaderías introducidas en la zona franca elaboradas en ella podrán ser reexportadas o exportadas libremente en cualquier tiempo.

Las mercaderías que salgan de la zona libre para la zona aduanera serán sometidas a las tarifas y a los impuestos fiscales que les correspondan con arreglo a la legislación en vigor, como si procedieran directamente del extranjero. Los artículos elaborados en la zona franca, pagarán los derechos correspondientes a las materias primas empleadas en la fabricación.

Art. 5°. El Poder Ejecutivo procederá a aislar todo el puerto o la parte de él que se declare franca y adoptará las medidas de vigilancia necesarias.

Art. 6°. Declárase de utilidad pública los terrenos de propiedad particular requeridos para establecer zonas francas. Para la adquisición de aquellos que fuesen ofrecidos en venta por los dueños, el Poder Ejecutivo podrá celebrar convenios que serán sometidos a la aprobación del Congreso.

Art. 7°. El Poder Ejecutivo hará el estudio indispensable para el funcionamiento de la zona franca, en toda su am-

plitud y lo someterá al Honorable Congreso.

Exceptúase de estas obras las requeridas para el aislamiento de la zona, mencionadas en el artículo 5º, las que serán ejecutadas inmediatamente.

Art. 8º. Será prohibido:

- 1) habitar la zona franca;
- 2) la compra y venta al por menor y el consumo de mercaderías dentro de la misma zona.

Art. 9º. Los gastos que demande la presente Ley se harán de rentas generales y se imputarán a la misma.

Art. 10º. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Como puede apreciarse en el texto de la Ley transcrita, el sistema de zona franca adoptado es similar al denominado en Alemania "freihaven" y adoptado en el puerto de Hamburgo, es decir, el más amplio dentro del concepto de zona franca. La diferencia más notable radica en que al introducirse en la zona aduanera del puerto de Hamburgo mercaderías elaboradas en la zona franca, con materias primas extranjeras, deben abonarse los derechos de importación correspondientes a los productos terminados, mientras que en el sistema instituido por la Ley 5.142, sólo se abonan los derechos correspondientes a la materia prima extranjera contenida en el producto elaborado que se importa.

Al discutirse el proyecto de Ley en la Cámara de Diputados, se hicieron algunas objeciones al respecto. Se dijo:

a). que este sistema representaba una ventaja para el indus

trial instalado en la zona franca, libre del pago de patentes e impuestos internos, con respecto al que trabaja en la zona aduanera, que debe abonarlos.

Si bien este aspecto no está contemplado en la Ley, el inconveniente se solucionaría cobrando a los productos introducidos en la zona aduanera, los impuestos que le correspondería haber abonado si hubieran sido elaborados en el interior del país.

Asimismo debe señalarse, y la experiencia de los puertos con zona franca ya instalados en el Mundo lo demuestra, que los productos elaborados en las mismas, se destinan en su mayor parte, al consumo de países extranjeros, facilitando así la competencia en el mercado internacional y no en el interno.

En nuestro país, puede presumirse que las zonas francas que se crearan, estarían destinadas en su mayor parte a facilitar el comercio de tránsito con los países limítrofes y con nuestra costa patagónica.

b) Que el pago de los impuestos aduaneros sólo por la parte de materias primas extranjeras contenidas en el producto elaborado que se importa al país, pone en condiciones desventajosas a los industriales radicados en la zona aduanera.

Al respecto, debemos hacer la siguiente consideración:

Un producto elaborado en la zona aduanera, contiene materias primas extranjeras en la misma cantidad que un producto similar fabricado en la zona franca.

En consecuencia, en el caso eventual de que el artículo fabricado en la zona franca se introduzca al país, tendrá que pagar los mismos derechos que abonó el similar fabricado en la zona aduanera.

No cabría decir lo mismo si se lo compara con un producto que se importa completamente elaborado en el extranjero. En este caso, habría una diferencia apreciable en favor del fabricado en la zona franca. Pero esta diferencia es precisamente, el beneficio que se trata de obtener para el país, de la zona franca, constituido por los fletes, seguros, mano de obra, intereses, ganancia del capital extranjero, etc., que entonces quedan en el país.

c) Que el sistema propuesto trae aparejado un tratamiento discriminatorio, en el caso de que un producto elaborado con materias primas extranjeras, en un puerto con zona franca, fuera importado por el mismo, o embarcado e introducido por otros puertos nacionales. En el primer caso, abonaría solamente los derechos correspondientes a la materia prima extranjera que contiene; en el segundo, pagaría derechos como producto elaborado íntegramente en el extranjero.

Sobre esta objeción puede señalarse que, con conceder el mismo tratamiento a los productos elaborados en la zona franca, cualquiera sea el puerto por donde se introducen al país, se obviaría este inconveniente.

Claro está, que dicha medida traería apareja

do un sistema de contralor relativamente complicado, ya que sería necesario identificar a las mercaderías elaboradas en la zona franca, para diferenciarlas de las importadas directamente del extranjero.

Se salvarían sin embargo en esta forma, las objeciones de carácter constitucional que pudieran hacérsele, acerca del tratamiento distinto concedido en los distintos puertos para la introducción de las mercaderías.

-. -

Como puede observarse, en el artículo primero de la Ley de creación de zonas francas en el puerto de La Plata y en uno de la Provincia de Santa Fe (1), se exime del pago de derechos de importación y exportación, a todas las mercaderías introducidas en la zona franca. Esta franquicia comprende a todas aquellas cargas que gravan a las mercaderías y que no representan la retribución de servicios prestados por el Estado o por los concesionarios de los mismos.

Estarían comprendidos dentro del grupo de servicios cuyo uso debe abonarse aún en la zona franca, el almacenaje, eslingaje, tracción, guinches, etc.

Entre los impuestos o derechos de que se exime a las mercaderías introducidas en las zonas francas, debemos señalar, a los impuestos internos, al consumo, patentes, réditos, etc.

(1) Ver página 55.

Se considera que con la implantación de esta franquicia, se eliminarán totalmente las trabas que actualmente representan las formalidades y requisitos que nuestra Ley de Ordenanzas de Aduana y las disposiciones complementarias exigen para las operaciones que se realizan con las mercaderías que se introducen o salen de nuestro país.

La eliminación de dichas formalidades traerá como consecuencia, una notable disminución de las pérdidas de tiempo que ellas ocasionan.

24

c). Ley N° 8092. Zona franca en el puerto de Concepción del Uruguay.

El 22 de julio de 1910, el diputado Mariano E. López presentó a consideración de la Cámara de Diputados un proyecto de Ley tendiente a ampliar las disposiciones del artículo 1° de la Ley N° 5.142, facultando al Poder Ejecutivo para instalar una zona franca en el puerto de Concepción del Uruguay (1)

El proyecto, sancionado bajo el N° 8.092, establece:

Art. 1°. 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 la Ley N° 5.142.

Art. 2°. Los gastos que demande el cumplimiento de la presente Ley, se harán de rentas generales con imputación a la presente Ley.

Art. 3°. Comuníquese, etc.

En los fundamentos expresados verbalmente en la misma sesión, por el autor del proyecto, hizo referencia a las condiciones inmejorables en que se encontraba el puerto de Concepción del Uruguay para servir de agente distribuidor de almacén de los productos extranjeros que buscaran su ulterior colocación en los mercados uruguayos y brasileños. Se refirió asimismo a la incidencia que la creación de zonas francas en Montevideo y otros puertos uruguayos, podría tener en el comercio que se realizaba por el río Uruguay.

(1) Diputados, Tomo I, pág. 547; Tomo II, pág. 715. Senadores, año 1910, Tomo I, pág. 808.

En la sesión del 28 de septiembre del mismo año, a comisión de Hacienda se expidió favorablemente con respecto a este proyecto, el que fué aprobado en la misma sesión, sin discusión.

Por considerarlo de interés, se incluye en el péndice, el texto completo del discurso pronunciado por el autor del proyecto.

3). Otros proyectos.

Como ya se ha dicho al principio de este capítulo, han sido varios los proyectos presentados a consideración del Congreso, tendientes a obtener que la República Argentina cuente con esta institución, mundialmente reconocida como beneficiosa en un régimen aduanero proteccionista, como el nuestro.

Daremos a continuación una reseña de dichos proyectos, reservando para incluir en el apéndice, el texto completo de cada uno y sus respectivos fundamentos. Con ello creemos que se facilitará mucho el estudio completo y racional de este interesante tema.

1 - Proyecto de creación de zona franca en el puerto Nuevo de Buenos Aires.

Por Decreto del 30 de septiembre de 1925, el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el proyecto preparado por la Dirección General de Navegación y Puertos, creando una zona franca en el Nuevo Puerto de la Capital, en la tercera dársena. Este proyecto tendría carácter provisional pues por

el mismo, se contemplaba un proyecto de creación de una vasta zona franca en la escollera exterior del mismo puerto. Cuando se construyera esta última, las instalaciones de la dársena tercera, quedarían como obras complementarias del Nuevo Puerto.

En la misma fecha, el Poder Ejecutivo elevó a consideración del Congreso, el Mensaje y el proyecto de Ley correspondiente.

2.- Puerto de Santa Fe. Varios proyectos.

- i) Proyecto de ley presentado por los diputados Mosset Iturraspe y otros, el 20 de septiembre de 1932. En él se modificaba el artículo 1° de la Ley N° 5.142, para autorizar al Poder Ejecutivo a instalar una zona franca en el puerto de Santa Fe.
- ii) Proyecto presentado por el diputado Manuel J. Mántaras el 19 de agosto de 1942, reproduciendo en casi todos sus aspectos, las disposiciones de la Ley N° 5.142.
- iii) Proyecto de los diputados Scarabino y Pita, del 30 de septiembre de 1940, facultando al Poder Ejecutivo Nacional para que, en uso de las facultades que le confiere el artículo 1° de la Ley N° 5.142, establezca una zona franca en el puerto de Santa Fe.

3 - Proyectos de zonas francas en el puerto de Bahía Blanca.

- i) Proyecto del diputado Mario M. Guido, propiciando la instalación de zonas francas en los puertos de Pagnard,

Ingeniero White o Galván, presentado a la Cámara de Diputados en el año 1920 y reproducido el 12 de julio de 1922.

ii) Proyecto de Mario Guido, presentado el 14 de agosto de 1942, creando una zona franca en el puerto de Bahía Blanca.

3 - Las zonas francas en su aspecto constitucional.

Como ya se ha expresado, en diversas oportunidades se ha puesto en tela de juicio la constitucionalidad de las franquicias aduaneras en el país.

En efecto, a la luz de un primer examen del artículo 12 de la Constitución Nacional, parecería que dichas franquicias no caben dentro de nuestro régimen institucional.

Para mayor claridad, transcribiremos el artículo mencionado:

"Los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito; sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio".

Veremos el origen de este artículo, para tratar de dilucidar el espíritu que guió a nuestros convencionales al proponerlo.

En la Constitución sancionada por el Congreso Na-

cional Constituyente de 1853, sólo se había consignado la primera parte del artículo.

La segunda parte fué agregada por la Convención Nacional de 1860, al producirse la anexión de la Provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina.

El origen de esta segunda parte, la encontramos en el artículo 1º, Sección IX, Cláusula 5a. de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, que dice así:

"Ninguna tasa o derecho podrá imponerse sobre los artículos exportados de cualquier Estado. No podrá darse ninguna preferencia mediante cualquier reglamentación de comercio o renta a los puertos de un Estado sobre los de otro; ni los buques destinados para un Estado, podrán ser obligados a entrar, descansar o pagar derechos en otro".

Story (1) comenta el artículo diciendo: "esta cláusula prohíbe exigir un circuito forzoso en el viaje, como sucedía bajo el sistema colonial, con el objeto de trabar el comercio americano antes de la Revolución".

En aquella época, en efecto, ningún buque americano podía comerciar con el continente europeo sin haber hecho un circuito para tomar su punto de partida en un puerto inglés.

Por su parte, Enrique Flanders (2) indica que "el objeto de esta cláusula es evitar que se concedan ventajas a un Estado a expensas de otros; y también evitar que el

1) Comentarios sobre la Constitución Federal de los EE.UU., Buenos Aires, 1881.

2) Exposición de la Constitución de los EE.UU., año 1885, párrafo 222.

sistema de reglamentación comercial, por el cual, antes de la Revolución, los buques que salían de las colonias para Europa, eran compelióds a dirigirse primero a Gran Bretaña y zarpar desde algún puerto británico. Así, el poder interrumpir los viajes para beneficio de los Estados particulares, está expresamente denegado al Congreso".

Alberdi (1) en su proyecto de Constitución de la Confederación Argentina, reproducía, en el artículo 10, el concepto de la Constitución Norteamericana que acaba mos de transcribir. En él decía:

"No serán preferidos los puertos de una provincia a los de otra, en cuanto a regulaciones aduaneras (2)".

Se ha visto más arriba, en las palabras concordantes de Story y Flanders, que la causa determinante en los Estados Unidos de Norte América, de la cláusula de referencia, era la preocupación por poner una valla al sistema comercial que hasta ese entonces había trabado el desarrollo del intercambio de las colonias inglesas de América, con otros países que la Metrópoli.

Se trataba de evitar también, las exacciones de que eran objeto los buques que tocaban puertos de diversos Estados y, sobre todo, evitar las guerras económicas a que el sistema federal adoptado por aquella República, podía dar lugar, entre los diversos Estados que la componían.

En lo que se refiere a nuestro país, veamos la opinión de Alberdi al respecto.

1) Bases. (2) Idem, página 175

uy

En su libro Bases (1) al considerar los nuevos destinos de la América mediterránea, declara que "la aduana es la prohibición, es un impuesto que debiera horrarse de las rentas sudamericanas. Es un impuesto que gravita sobre la civilización y el progreso de estos países, cuyos elementos les vienen de fuera. Se debiera ensayar su supresión absoluta por veinte años, y acudir al empréstite para llenar el déficit. Eso sería gastar en libertad, que fecunda, un poco de lo que hemos gastado en la guerra, que esteriliza".

Veamos sin embargo, cuál era el pensamiento del mismo Alberdi -fiel reflejo del reinante en esa época- con respecto a la situación de la ciudad de Buenos Aires y de su Aduana, frente al resto de la Confederación.

En la página 113 del libro mencionado, recuerda que el General Urquiza proclamó la libertad de la navegación Fluvial el 28 de agosto y el 3 de octubre de 1852 y que "Buenos Aires reaccionó vivamente y protestó solemnemente contra el régimen de libre navegación fluvial, desde que vió que ese sistema le arrebatava los privilegios del sistema colonial, que la había hecho ser la única capaz de recibir al extranjero".

Más adelante dice "Y aunque Buenos Aires asegure por táctica que no se opone a la libertad fluvial, se debe dudar de la sinceridad de un aserto, que equivale a decir que quiere de corazón la pérdida de sus antiguos monopolios de poder y renta".

(1) Bases, página 61.

A todo lo que antecede, cabe agregar la Ley de los derechos diferenciales, del 19 de julio de 1856, que establecía que las mercaderías que entraran por un puerto de la Confederación, abonarían los derechos de importación ordinarios, mientras que si habían sido introducidos por el puerto de Buenos Aires y se reembarcaban después para los de aquélla, se recargaban los impuestos aduaneros en un cincuenta o cien por ciento, según las mercaderías.

Completado en esta forma el cuadro de la situación reinante en el momento en que se dictó la Constitución Nacional y, sobre todo, cuando se enmendó a raíz de la incorporación de Buenos Aires al resto de la Confederación, bien claro puede apreciarse que la segunda parte del artículo 12 tiene como origen el deseo de las provincias de eliminar toda posibilidad de que, mediante la creación de impuestos distintos para los puertos que componían la Federación, se burlara la igualdad que había sido la base del pacto.

Ahora bien, caben hacer al respecto, dos clases de consideraciones. La primera de ellas, se refiere al conocimiento que de las zonas francas se tenía en la época en que se sancionó la Constitución; la segunda, al aspecto impositivo que crearía la implantación de zonas francas, dentro de nuestro régimen.

En lo que respecta a la primera observación, no ha sido posible encontrar referencias acerca de las

zonas francas en ninguna de las actas de los Congresos Constituyentes, ni en ninguna otra fuente, lo que permite suponer, con bastante fundamento, que la idea de los puertos o zonas francas, no tuvo lugar en la mente de los Constituyentes.

Por otra parte, en la época en que se sancionó nuestra Constitución, el sistema de las zonas francas, recién comenzaba a enunciarse en Europa y eran muy pocos los países que habían adoptado esta franquicia, generalmente en su acepción más amplia, es decir, con franquicia absoluta, lo que, por otra parte, no hubiera tenido cabida dentro de nuestras disposiciones constitucionales y, especialmente, en las ideas imperantes en nuestro país en esa época.

En lo que se refiere a la segunda observación, debemos hacer presente que las zonas francas, tal como han sido implantadas en todos los países del Mundo, y proyectadas en el nuestro, constituyen en esencia, una parte de territorio sustraída al régimen aduanero, vale decir, que goza de completa extraterritorialidad en lo que se refiere al pago de impuestos.

La franquicia no constituye un régimen de excepción ya que al introducirse las mercaderías a la zona aduanera, sea del puerto donde está instalada la zona franca o en otro, las mismas deben abonar los derechos aduaneros, como si procedieran directamente del extranjero.

Si la mercadería introducida en la zona franca fuera luego reembarcada o expedida para otro país, no abonaría derechos de aduana, ya que la mercadería no ha ingresado en ningún momento al país.

En consecuencia, debe considerarse a las mercaderías introducidas en la zona franca, como que no han sido introducidas al país y, por lo tanto, no puele alegarse que existe exención de derechos y, menos aún, tratamiento discriminatorio.

ty

CAPITULO CUARTO

CONCLUSIONES ACERCA DE LA POSIBILIDAD DE CREAR ZONAS

FRANCAS

En el capítulo II, ha podido apreciarse que nuestra legislación aduanera tiene un marcado carácter restrictivo pues, si bien otorga algunas facilidades, el cúmulo de requisitos, los gastos que ellos ocasionan y el tiempo que demora su trámite, les restan la mayor parte de su eficiencia.

La creación de zonas francas en algunos de nuestros puertos, eliminaría en forma casi absoluta las trabas de nuestro régimen aduanero.

Como es lógico suponer, no es posible otorgar a todos los puertos de nuestra red navegable, la franquicia que nos ocupa, especialmente si se tiene en cuenta que en muchos casos, este sistema de franquicia es utilizado por los Gobiernos como elemento de distribución de la población y del tráfico marítimo o como medio de política económica.

En consecuencia, debido a la multitud de aspectos económicos y sociales que afecta la creación de zonas francas, la elección del puerto o los puertos donde serán instaladas, debe ser objeto de muy cuidadosos estudios.

A continuación consignaremos algunos de los aspectos que se considera deben ser tomados en cuenta al legislar sobre esta materia.

1 - Funciones de una zona franca en la Argentina.

Debe tenerse presente que en la República Argentina, las zonas francas deben cumplir dos funciones: las de orden interno y las de orden internacional.

Las primeras se refieren:

- 1º) A las facilidades para el almacenaje de las mercaderías;
- 2º) A la eliminación de aquellos elementos que significan un mayor egreso en concepto de impuestos de aduana (impurezas, embalajes, elementos que no se utilizan, etc.)
- 3º) A la formación de stocks de mercaderías, para presentarlas al mercado en el momento oportuno.
- 4º) Manipulación y preparación de las mercaderías, su mezcla u otra forma de elaboración, para adaptarlas a las necesidades del consumo y a las modalidades especiales del mercado argentino.

Desde el punto de vista internacional, las zonas francas deben cumplir las mismas funciones indicadas en el párrafo anterior y además, deben servir:

- 1º) De puntos de escala, transbordo o reembarco de las mercaderías, desde los buques de ultramar a los fluviales o a los ferrocarriles.
- 2º) Como puertos de embarque de los productos de expor

tación de los países limítrofes, adaptándolos a las modalidades de los mercados extranjeros;

5°. para la manipulación de los productos procedentes de ultramar, ajustándolos a las necesidades de los países limítrofes.

Las funciones indicadas se refieren exclusivamente al aspecto económico del problema; sin embargo, cabe hacer notar que existen influencias de orden demográfico, social y político, cuyo peso debe considerarse tan importante como los enunciados.

2. Puertos donde podrían instalarse zonas francas.

De acuerdo con la doctrina y la práctica mundialmente reconocidas, las zonas francas deben ser instaladas en puertos servidos por líneas de navegación fluviales y de ultramar y unidos al resto del territorio por una red de vías de comunicación amplia, cómoda y barata.

Nuestro país posee puertos que satisfacen ampliamente dichas condiciones: los puertos situados en la ribera del río Paraná hasta Santa Fe y los del río Uruguay hasta Concepción del Uruguay, son frecuentados por navíos de ultramar. Los puertos de Buenos Aires y La Plata y algunos de la costa atlántica, presentan condiciones inmejorables para dicho tráfico.

A continuación damos una somera idea de carácter general, acerca de las posibilidades que presentan nuestros principales puertos.

a) Puerto de Buenos Aires.

Presenta grandes ventajas para una iniciativa de esta naturaleza. Posee un tráfico muy intenso, en él terminan las grandes líneas de navegación que nos unen con los cinco continentes y es cabecera de una vasta red de líneas fluviales, ferroviarias y camineras que extienden su zona de influencia a todo el país y a las naciones limítrofes.

Sin embargo, al par de estas grandes facilidades, ofrece inconvenientes derivados de la excesiva cantidad de buques que en épocas normales llegan a sus muelles y en especial, de que el otorgamiento de esta franquicia agravaría el desequilibrio que existe en su importancia económica con respecto a los otros puertos del país.

b) Puerto de La Plata.

Es indudablemente el que dentro del grupo de puertos destinados a servir en especial el mercado interno, ofrece las mayores ventajas, ya que su zona de influencia es prácticamente la misma que la del puerto de Buenos Aires, del que puede considerarse una extensión.

Sus muelles, provistos de abundantes instalaciones modernas, tienen capacidad para atender un movimiento mucho mayor que el actual.

La red de vías de comunicación, es tan completa y amplia como la de Buenos Aires y el acceso a sus diques para los buques de ultramar, es más fácil aún que en dicho puerto.

En consecuencia, desde el punto de vista que estamos considerando, el puerto de La Plata ofrece grandes posibilidades de éxito.

c) Puertos de la costa atlántica.

El puerto de Bahía Blanca ofrece también todas las condiciones indicadas más arriba. En efecto, se encuentra situado en un punto de fácil acceso y sirve de punto de escala al comercio con las regiones patagónicas. Tiene el inconveniente de que su movimiento y la capacidad de consumo de su zona de influencia, es relativamente reducida.

Análogas características presentan los puertos de Mar del Plata y Necochea, en especial el primero.

d) Puertos sobre el río Paraná.

Desde el punto de vista del comercio de tránsito internacional, indudablemente los puertos del río Paraná, hasta Santa Fe, son los que ofrecen las mayores ventajas,

Los puertos de Rosario y Santa Fe, son frecuentados por buques de ultramar, están unidos a los puertos situados al norte de dicho río por una buena línea de navegación fluvial y su red ferroviaria y caminera es completa. Su mercado de consumo es también importante.

Se considera que cualquiera de los dos puertos mencionados, podría ofrecer al comercio de tránsito con Paraguay y Bolivia, tanto de importación como de exportación, grandes ventajas.

e) Puertos sobre el río Uruguay.

El puerto de Concepción del Uruguay, situado en el límite de la navegación de ultramar y en una situación privilegiada para servir a la Provincia de Entre Ríos, al territorio del Brasil situado sobre las márgenes del Uruguay y, mediante transbordo al Ferrocarril, a la Provincia de Corriente y a la Gobernación de Misiones.

Una zona franca en este puerto, podría hacer una competencia muy ventajosa a la que existe en el de Nueva Palmira, en el Uruguay, que actualmente le absorbe buena parte de su movimiento.

3 - Conclusiones.

De lo que antecede, puede llegarse a la conclusión de que nuestro país tiene evidente necesidad de otorgar mayores franquicias al comercio internacional

en especial, con el que mantenemos con las naciones limítrofes, que atenúen en parte el rigor de su legislación demasiado restrictiva y proteccionista y que pongan a su política económica, en materia aduanera, a tono con las tendencias modernas y con las necesidades de la colaboración continental.

Sus puertos se hallan todos en situación privilegiada para cumplir la misión de distribuidores en el comercio internacional de los países limítrofes.

La rebaja en el precio de los productos que recibirían dichos países, redundaría no sólo en beneficio de las mismos, sino, al aumentar el volumen del intercambio, de nuestro país.

Sentado el principio de que la implantación de zonas francas en la República Argentina es realizable y beneficiosa, haremos una observación con respecto al criterio que creemos debe tenerse en cuenta en el futuro para legislar sobre esta materia.

Como ha podido apreciarse en el capítulo III y en el apéndice, han sido numerosos los proyectos de leyes creando zonas francas, presentados a consideración del Congreso. Si bien en todos ellos existe una gran analogía de fondo y aún de forma, se considera que la sanción de una ley especial de autorización para cada zona franca, dará origen a inconvenientes interpretativos en la práctica, en especial, por el alcance distinto que en algunos casos se da a las operaciones que en ellas pueden realizarse.

En consecuencia, se considera que las auto-

rizaciones para instalar zonas francas deberían emanar de una ley general que diera las directivas principales sobre este problema, condicionando los detalles a las necesidades de cada una de ellas.

La instalación de una zona franca en un puerto cualquiera, debería estar subordinada a la decisión de un organismo creado al efecto, previa consulta con los especialistas en la materia y las entidades comerciales e industriales interesadas.

Cabe hacer notar que, como se ha visto más arriba (1) un sistema similar ha sido seguido en los Estados Unidos de Norte América, con resultados altamente satisfactorios.

(1) Ver página 26.

A P E N D I C E

Número I

ZONA FRANCA EN EL PUERTO DE LA PLATA

Decretos Reglamentarios de la Ley N° 5.142.

Buenos Aires, Julio 13 de 1910.

Considerando:

que por la Ley N° 5.142 fué autorizado el Poder Ejecutivo para establecer una zona franca en el puerto de La Plata y cuya reglamentación proyectada por una comisión especial fué aprobada en septiembre 18 de 1908, aunque subordinada su aplicación en lo referente a las Secciones Industrial y de Astilleros Navales a reformas sometidas al Honorable Congreso, para subsanar deficiencias en la precitada Ley;

que entretanto puede habilitarse una parte de la Sección Comercial de la Zona Franca en los dos depósitos ubicados en la costa este del dock central, recientemente aislados de las instalaciones restantes del puerto de La Plata;

El Presidente de la República decreta:

Art. 1°. Será considerada Zona Comercial de la Zona Franca de La Plata, la superficie ocupada por los dos depósitos de la costa este del Dock Central, incluyendo el espacio cercado entre dicho dock y el frigorífico y las carboneras próximas al canal de Reunión.

Art. 2°. queda absolutamente prohibida la entrada de mercancías sextranjeras a dicha zona por los portones de la verja, los cuales deberán estar completamente vigilados. Los trenes que crucen la zona franca no podrán detenerse dentro de la misma, como no sea para cargar o descargar mercancías, bajo la vigilancia de los empleados aduaneros.

Art. 3°. La vigilancia exterior, por agua y por tierra de la zona franca, estará a cargo de la Aduana de La Plata; y la vigilancia interior de los depósitos, del espacio cercado y de las puertas de acceso, de éste o de aquéllos, será ejercido por empleados guardianes y serenos de la referida zona.

Art. 4°. Dentro de la zona franca las mercancías depositadas podrán ser manipuladas sin transformarlas, efectuando mezclas, trasiegos, fraccionamientos o cambio de envases y acondicionamiento, quedando los autores de esas operaciones sujetos a la responsabilidad establecida por las leyes de marcas de comercio, agricultura e industrias.

Art. 5°. Los importadores que soliciten autorización para depositar mercancías extranjeras en la zona franca, y efectuar las operaciones enumeradas en el artículo precedente, deberán presentarse ante el Ministerio de Hacienda, comprometiéndose a sujetarse a las condiciones del

artículo siguiente.

Art. 6°. Los importadores de mercancías depositadas en la zona franca serán obligados:

- 1) a llevar un detalle de lo introducido, manipulado, exportado, removido a plaza o despachado en tránsito.
- 2) a responder de las infracciones aduaneras imputables a sus empleados, dependientes u operarios que desempeñen funciones o efectúen trabajos dentro de los depósitos francos.

Art. 7°. La nómina del personal a que se refiere el inciso 2) del artículo anterior, deberá ser entregada a las autoridades de la Aduana e internas de la zona, dándosele aviso oportuno de cualquier cambio. Dichas autoridades podrán exigir la eliminación en dicho personal de individuos por cuyos antecedentes no inspiraran confianza.

Art. 8°. Los guardianes de la zona franca y los empleados o agentes de la Aduana detendrán o someterán a registro a las personas que salen de la zona franca siendo portadores de paquetes, bultos, etc., o despierten sospechas de ocultar objetos bajo la ropa. Esta vigilancia podrá ser ejercida hasta 20 metros de la verja exterior de la zona franca.

Art. 9°. queda prohibido introducir en la zona franca:

- 1) naipes, joyas, abanicos, bastones, sombrillas y paraguas.
- 2) objetos de bolsillo.
- 3) inflamables, explosivos o substancias malolientes.

Art. 10°. Los inspectores del Ministerio de Hacienda, de la Aduana de La Plata y de la zona franca, tendrán derecho a revisar en cualquier momento los libros de cada depósito y tomar estado de las mercaderías introducidas y manipuladas.

Art. 11°. Los barcos que entren al puerto de La Plata con mercancías destinadas a la zona franca, estarán sujetos a las disposiciones marítimas y sanitarias y a los reglamentos portuarios y debiendo además llenar las siguientes formalidades:

- 1) Los que deben dejar carga en la zona aduanera pasando enseguida a la zona franca, izarán a proa una bandera de cuadros azules y blancos.
- 2) Los que deban descargar en la zona franca pasando enseguida a la zona aduanera, enarbolarán a proa una bandera de cuadros rojos y blancos.
- 3) Y los que deban únicamente efectuar operaciones en la zona franca, sin tocar en la zona aduanera, izarán a proa una bandera de cuadros amarillos y negros.

Art. 12°. Al atracar a la zona franca los buques presentarán un manifiesto general de las mercancías que hayan de desembarcar en aquélla, debiendo llenarse en dichos documentos, los requisitos indicados en el artículo 20 de las Ordenanzas de Aduana.

Art. 13°. Un duplicado del manifiesto a que se refiere el artículo anterior, deberá ser entregado al Guarda para ser archivado en la Aduana al dársele entrada al buque llegado al puerto con las señales del artículo 11.

Art. 14°. Presentado el manifiesto (art. 12) en la zona franca, dicho documento servirá para fiscalizar la descarga, anotándose al pié las diferencias y archivándose en la Oficina de Registro de la Zona Franca.

Art. 15°. Los depositantes de mercancías en la zona franca, pueden introducir por tierra, cajones, cascos y otros envases nacionalizados, cuya descarga deberá ser fiscalizada por empleados aduaneros y de la zona libre con dos relaciones iguales de los efectos introducidos, archivándose una de aquellas en la Aduana y otra en la Oficina de la Zona.

Art. 16°. Las mercancías depositadas en la zona franca pueden ser extraídas para ser transportadas:

A - Por agua:

1) a puertos de países extranjeros;

- 2) a puertos nacionales situados al sud del paralelo 42.
- 3) a los demás puertos nacionales.

B - Por tierra en ferrocarril.

- 1) a los países vecinos de Bolivia, Chile, Brasil y Paraguay;
- 2) a estaciones situadas en territorio nacional.

Art. 17°. Las mercancías que hayan de ser extraídas de la zona franca deberán ser perfectamente documentadas a depósito mediante dos ejemplares en papel común, con las declaraciones prescriptas en los incisos 3°, 4° y 5° del artículo 278 de las Ordenanzas de Aduana.

Verificada la existencia de los bultos, sus números y marcas, uno de los ejemplares se rá archivado en la Oficina Central de la zona franca y el duplicado en la del respectivo depósito libre.

Art. 18°. Para el embarque de las mercancías destinadas al transporte por agua a los puertos indicados en el artículo 16, inciso A- 1° y 2°, se presentarán a la Oficina Central tres permisos en papel común con las declaraciones prescriptas en los incisos 3°, 4°, 5° y 6° del artículo 379 de las Ordenanzas de Aduana.

Dos de dichos permisos pasarán al depósito en que se encuentran las mercaderías cuyos bultos serán inmediatamente rotulados en la forma indicada en el inciso 1° del artículo 19.

Art. 19°. Las mercancías que habiendo sido manipu-
ladas o tal como se importaron sean extraídas
de la zona franca, deberán llevar fijado alre-
dedor de los envases, unos rótulos en dos o
más costados, con los colores e inscripciones
siguientes:

- 1) mercaderías que salgan sin previo pago de
los derechos aduaneros, para los destinos
indicados en los números 1° y 2°, inciso A,
y 1°, inciso B, del artículo 16; fajas o ró-
tulos encarnados con la inscripción en le-
tras negras ZONA FRANCA.TRANSITO.
- 2) mercaderías que salgan después de haber abo-
nado los derechos aduaneros para el destino
indicado en el número 3° inciso A y 2° inci-
so B, del artículo 16; fajas o rótulos de
color verde claro, con la inscripción en le-
tras negras ZONA FRANCA-REMOVIDO.

Art. 20°. Las fajas o rótulos serán pintados o de
tela o papel, bien adheridos debiendo tener un
ancho mínimo de 0,06 m. y los rótulos una lon-
gitud mínima de 0,20 m/ Las letras de la ins-
cripción deberán tener una altura mínima de
0,04 m. con un mínimo de 0,005 m. en el grueso.

Los rótulos o fajas serán sellados después
de su colocación por la Oficina respectiva del
depósito franco.

Art. 21°. El embarque será fiscalizado con ambos
permisos los cuales se devolverán al depósito

con el cumplido irán a reunirse con sus corres
pondientes copias de facturas (art. 17) en la
Oficina del Depósito y en la Central de la Zo-
na Franca. Copia de este cumplido, quedará en
el ejemplar retenido en la Oficina Central.
Aquél será entregado al capitán del buque con-
juntamente con la relación de la carga.

Art. 22°. Serán eximidos de las formalidades del
artículo 19:

- 1) Las mercaderías que se transporten por fe
rrocarril en vagones cerrados a los países
vecinos y a puertos nacionales.
- 2) Las mercaderías en tránsito conducidas por
agua a puertos nacionales en que hayan de
ser nacionalizadas o transbordadas a vagones
cerrados con destino a países limítrofes,
siempre que los remitentes afiancen los de-
rechos dobles de dichas mercaderías, verifi-
cadas y aforadas, otorgando letras a 60 días
que serán canceladas con la tornaguía expe-
dida por la Aduana que fiscalice la descar-
ga o el tra nsbordo.
- 3) Las mercancías que en la misma forma del in
ciso 2° sean destinadas a puertos situados
al sud del paralelo 42, cuyas tornaguías
sean otorgadas por las respectivas Subpre-
fecturas, donde no hayan autoridades aduane-
ras.

Art. 23°. Las mercancías extraídas de la zona franca para ser transportadas por ferrocarril a los países vecinos, serán despachadas por las Aduanas con sujeción a lo prescrito en las disposiciones vigentes sobre el tránsito terrestre, a cuyo efecto los depósitos de la zona franca funcionarán como almacenes dependientes de la Aduana local.

Art. 24°. Las mercancías extraídas de la zona franca para ser internadas en el país, serán despachadas con arreglo a las Ordenanzas de Aduana, debiendo funcionar los depósitos libres como almacenes fiscales de la Aduana.

Art. 25°. La Inspección del Ministerio de Hacienda efectuará trimestralmente la revisión de los documentos de depósito y despacho de la Oficina Central de la Zona Franca, y de las carpetas de sus almacenes, verificando a la vez los asientos de su contabilidad y de los estados que en la misma época deben ser elevados a dicho Ministerio.

Art. 26°. En las operaciones a que se refiere el artículo 22, intervendrán las autoridades aduaneras, con arreglo a las Ordenanzas de Aduana y las disposiciones fijadas sobre el tránsito terrestre.

Art. 27°. Los vapores privilegiados que carguen o descarguen en la zona franca, quedarán eximidos

89
de derechos de muelle y los de puerto, con arreglo a las tarifas establecidas para los buques de cabotaje.

Art. 28°. Comuníquese, publíquese, insértese en el Registro Nacional.

FIGUEROA ALCORTA
Manuel de Iriondo.

---.---

13 de julio de 1910.

Estando terminadas las obras de aislamiento de la zona comercial del puerto de La Plata, deben ser habilitadas con arreglo a la Ley N° 5.142.

El Presidente de la República decreta:

Art. 1°. Fijase el día 17 del corriente para la inauguración de la zona franca comercial sobre el costado este del grandock central del puerto de La Plata, quedando habilitados desde esa fecha, los depósitos establecidos en dicha zona.

Art. 2°. Por el Ministerio de Hacienda se adoptarán las disposiciones tendientes a la celebración del acto inaugural, al cual deberá ser especialmente invitado el Excelentísimo Gobernador de la Provincia de Buenos Aires.

Art. 3°. Comuníquese, etc.

FIGUEROA ALCORTA
Manuel de Iriondo

A P E N D I C ENúmero IIZONA FRANCA EN EL PUERTO DE CONCEPCION DELURUGUAY

Proyecto de Ley presentado por el Diputado Ma-
riano E. López.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputa-
dos: Año 1910, Tomo I, página 547; Tomo II
página 715. Diario de Sesiones de la Cáma-
ra de Senadores, Tomo I, página 808.

PROYECTO

Art. 1°. Autorízase al Poder Ejecutivo para esta-
blecer una zona franca en el puerto de Concep-
ción del Uruguay, igual a la creada en el de
La Plata, por Ley N° 5.142.

Art. 2°. Los gastos que demande el cumplimiento
de la presente Ley, se harán de rentas genera-
les, con imputación a la misma.

Art. 3°. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Sr. López (M.E.) - Señor Presidente:

Cuando el Poder Ejecutivo trajo ante el
Honorable Congreso, en el año 1906, la feliz ini-
ciativa de establecer zonas francas en algunos de
los puertos de la República, decía con mucha ra-
zón en el Mensaje con que se acompañó el proyecto
-que más tarde fué la Ley N° 5.142- "que este país
no podía escapar a la necesidad de tener en sus

puertos una zona neutral donde las mercaderías pudieran entrar, permanecer, ser movidas, manipuladas y trabajadas libremente, y de donde pudiesen ser extraídas y reexportadas sin pagar derechos y sin sujeción a traba alguna aduanera, por reclamarlo así la situación presente de su comercio maritimo y fluvial".

Como era de esperarse, dado el espíritu liberal e ilustrado del Honorable Congreso, demostrado palpablemente en todas sus sanciones, fué aceptado con patriótico entusiasmo tan fundamental pensamiento del Gobierno -y aún se recuerdan con verdadero y creciente interés, las sesiones correspondientes a los días 20 y 23 de septiembre de esta Cámara de diputados, en la que tanto el miembro informante de la Comisión de Hacienda, doctor Pedro O. Luro, que sostuvo y defendió el proyecto, como el ingeniero Méndez Casariego, que lo impugnó en parte, llevaron a tan alto grado el prestigio de la tribuna parlamentaria, con sus palabras rebosantes de elocuencia y erudición.

De estos debates amplios y singularmente luminosos, resultó la citada Ley 5.142, que autorizó el establecimiento de una zona franca en el puerto de La Plata y otro de la provincia de Santa Fe, pero nada se dijo de la de Entre Ríos, cuyo inmejorable puerto ultramarino -Concepción del Uruguay- reclama igual beneficio, porque pueden invocarse a su favor las mismas razones y fundamentos que sir

vieron de base para la sanción de la Ley expresada, y porque, en estricta justicia, corresponde que las ventajas y franquicias acordadas por dicha autorización legislativa, se distribuyan equitativamente entre los centros comerciales más señalados por su ubicación, para ser preferidos con esta clase de facilidades oficiales, llamadas a desarrollar en grande escala el movimiento mercantil de los puertos de aguas hondas, como ha ocurrido en Europa con las naciones que han adoptado el sistema de zonas francas con resultados verdaderamente extraordinarios.

Y es evidente que sea un puerto sobre el río Uruguay el que se prefiera en Entre Ríos, para acordarle la franquicia enunciada. Entre otras, priman dos razones igualmente poderosas en favor de esta solución.

La primera, porque la zona franca a establecerse en la Provincia de Santa Fe, seguramente en la ciudad del Rosario, implica que se pueda ubicar otra en la parte profunda del río Paraná, pues quedarían demasiado próximas; y la segunda, porque uno de los principales objetos que ellas tienen, sino el más fundamental de todos, es atraer a puertos argentinos, el movimiento de importación que se va por el extranjero y que, en nuestro caso, es la República Oriental del Uruguay, país que en legítima emulación por mejorar, hace toda clase de esfuerzos en el sentido de facilitar las

operaciones comerciales que prefieren esa vía.

Es en el río Uruguay, de consiguiente, donde corresponde y se impone, el que a un puerto argentino se le establezca la zona franca en toda su amplitud concedida al de La Plata por la Ley 5.142, que acaba de inaugurarse. Así se evitaría que el movimiento importador mayorista, que opera por este río, se haga prefiriendo el puerto de Paysandú, como ocurre en la actualidad con positivo perjuicio para nuestro país, puerto oriental que, por ser cabecera de los ferrocarriles que se internan en el Brasil absorbe casi el total de las cargas que vienen directamente desde Europa y Norte América y cuyo corriente mercantil con franquicias que abaraten la importación y den facilidades aduaneras al comercio y a la navegación, tomarían naturalmente la costa argentina.

Sentados estos precedentes, queda demostrado que es de urgente necesidad una nueva Ley -ampliatoria de la 5.142- que lleve sus beneficios liberales en el régimen aduanero, a un puerto argentino sobre el litoral fluvial, puerto que no puede ser otro que el de Concepción del Uruguay, de aguas profundas en toda época, y que, por su espléndida ubicación, algunas leguas al sur de Paysandú, es la verdadera llave del río Uruguay.

Además es en Concepción del Uruguay donde el Gobierno Nacional construye el gran puerto de ultramar para Entre Ríos y el norte de la Re-

pública, habilitado ya en parte, con brillantes resultados -puerto que utilizará en breve el Ferrocarril Nordeste Argentino, en su arranque hasta Concordia y sus prolongaciones hasta Corrientes, Misiones y el Paraguay, en virtud de la Ley 5.508, sancionada el año pasado. Luego la zona franca a que se refiere mi proyecto, sería un complemento utilísimo de tan magnas obras y el forzoso corolario de las mismas, para asegurar por ese lado la preponderancia argentina, no sólo comercial sino hasta política.

Y digo esto, porque entre las incalculables ventajas que reportaría a Entre Ríos, sería una de ellas -y muy principal por cierto- el fomentar el aumento de su población, que bien lo necesita mi provincia, en su excepcional situación geográfica, de avanzada para defender la patria, que le ha tocado en suerte, felizmente- pués no es un número que halague el amor propio nacional el de 400.000 almas en un vasto territorio de 70.000 Kms., dotado de todo género de riquezas naturales, que es el que cuenta en la actualidad.

Hay necesidad imperiosa pués, de llevarle obras de aliento, que estimulen al hombre de trabajo y de capital, a ir allí, para emprender y desarrollar sus negocios e iniciativas, o para ejercitar sus aptitudes; y bien sabemos lo que dan en ese sentido las zonas francas en los puertos ultramarinos, con el ejemplo que nos presentan los

de Hamburgo, Copenhague y tantos otros europeos, que han adoptado este sistema aduanero para impulsar su progreso mercantil.

que las zonas francas deben establecerse en puertos de ultramar con preferencia a los de cabotaje, es incuestionable, porque una de las condiciones que fundamentalmente requiere, es que permitan los desembarcos fáciles y baratos de las mercaderías, materiales o artículos en general que se introduzcan en los mismos. Donde haya que pagar transbordos y lanchajes, todo se encarece y mal pueden competir entonces las expediciones que sufran estos recargos, con las que se importen por desembarcaderos que no los tengan y donde todo el movimiento de cargas se efectúe directamente desde el transatlántico a tierra, por medio de guiches o simples planchadas.

Y lo mismo ocurre con las industrias y fábricas que se autorizan a instalar libremente en la zona de que nos ocupamos. Para que pueda prosperar y progresar ampliamente -dice un escritor que se ocupa de esta materia- es indispensable que se establezcan en condiciones fáciles y cómodas, con el menor desembolso de capital, de instalación que sus materias primas y manufacturadas, tengan el menor recargo de gastos para que estas últimas entren en los mercados consumidores en igualdad de circunstancias o con ventajas sobre las de otras procedencias.

Esta cuestión de ubicar zonas francas en costas de aguas poco profundas, que exijan transbordos y lanchajes, ha sido recientemente debatida en Montevideo, con motivo del proyecto de ley que está tramitándose, para establecerlas en algunos puertos orientales. El diputado autor de dicho proyecto, indicaba que la de esa capital se ubicase en los terrenos ganados al mar, en la parte este de la bahía, y la crítica comprobó que en ese paraje, no daría resultado ni tendría objeto práctico, desde que no había suficiente profundidad para operar con buques de ultramar.

El puerto de Concepción del Uruguay no solo es barato en el sentido de lo poco que pagan en impuestos y gastos los barcos ultramarinos que allí arriban, si no que es de acceso facilísimo al mismo, pues el río mantiene hasta su dársena o amarradero anterior, una profundidad constante de veintiún pies en aguas bajas, es decir, al cero de la escala, lo que permite navegar sin dificultad alguna a todo transatlántico que pasa Martín García.

Fero no es necesario hacer el elogio de este puerto, ni relatar las ventajas naturales que reúne, para establecer la franquicia comercial que proyecto, desde que en esta misma Honorable Cámara lo demostró con pala bra elocuente, el señor miembro informante de la comisión de obras públicas, en la sesión correspondiente al 27 de septiembre del año pasado, al discutirse la Ley 6508,

pues indicando por qué llevaba allí la cabecera de su línea la empresa del Ferrocarril Nordeste Argentino, dió esta exacta explicación: "Mientras la Compañía del Nordeste desarrollaba la ampliación de sus líneas, el Estado por su lado, y con independencia absoluta, formaba otro organismo comercial; formaba el puerto de Concepción del Uruguay, al cual se le dió una profundidad de 21 pies que asegura el acceso de los buques de ultramar....."

Después de otras fundamentales consideraciones sobre la importancia comercial y nacional, que reportará al país la prolongación de dicho ferrocarril hasta el puerto expresado, agregó el mismo diputado señor Méndez Casariego: "De esta manera habremos hecho sobre el río Uruguay un gran puerto con su radio de influencia propio, que tendrá derecho a incorporarse, como un nuevo organismo, al sistema general combinado, con el puerto de Buenos Aires, el de Bahía Blanca y el de Rosario, formará lo que se llama en la técnica comercial, un sistema de puertos conjugados".

Confirmando lo rigurosamente cierto de esta afirmación, me permito acompañar entre los elementos que fundamentan mi proyecto, una vista reciente de dicho puerto, en su sección interior, que es donde convendría ubicar la zona franca -nota gráfica que facilitará el estudio que efectúe la Comisión a cuyo conocimiento pase, para informar después a la Honorable Cámara. Esta foto-

grafía revela fehacientemente, con la exhibición de los distintos veleros y vapores ultramarinos que se observan atracados a los muelles, que allí hay ya el movimiento y nervio mercantil, propios de los verdaderos emporios comerciales.

Lo que se ha dicho, señor Presidente, y conviene repetir, sobre la necesidad que hay de atraer a puertos argentinos, el comercio de importación, que prefiere los de otros países, dándole facilidades que eviten toda posible competencia, se evidencia más, si cabe, con la presentación del proyecto Blanco, que ahora discuten las Cámaras orientales.

Por él se establece una zona franca en Montevideo, y se autoriza a extender igual beneficio a otros puertos uruguayos (art. 14 del proyecto).

Cuáles serán estos otros puertos? Con seguridad Paysandú uno de ellos, pues aún cuando se habla de Santa Rosa, en la frontera con el Brasil, tiene que ser bajo la base de operar por Paysandú siendo como es, el único de aguas hondas, y cabecera o arranque del ferrocarril que va al Norte, hasta la región comercial brasileña.

Nuestra Ley N° 5.142 detiene, ya previamente, la competencia que se quiere hacer por el lado del extranjero del río de La Plata, luego es de urgencia precaverse también del mismo peligro por el río Uruguay, lo que se obtendría como

medida elemental de precaución, impulsando la corriente de los negocios hacia el puerto argentino de Concepción del Uruguay, es decir, facilitando el comercio y las industrias, por medio de una zona franca en su doble concepto de comercial e industrial, igual a la creada para La Plata. Si no fuesen bastante las razones dadas de orden económico, hasta el patriotismo exigiría la sanción que solicita mi proyecto, por la muy legítima hegemonía que, en todo sentido debemos desear para nuestro país.

Y ahora debo agregar una consideración final, que demostrará a la Honorable Cámara, cómo se podría establecer la zona franca que propongo, sin ocasionar casi gastos al tesoro nacional.

Si no todos, en su mayor parte, son de propiedad municipal, los terrenos ribereños que existen al norte y sud del puerto interior, que es donde tendría cómoda ubicación la zona proyectada; y éstos, no abrigo ninguna duda, serían donados a la Nación, si se sancionase la mejora comercial de que se trata, ventaja que no se ha tenido, ni se tendrá, me parece, en todas las zonas francas establecidas, o a establecerse en la República.

Con verdadera y explicable satisfacción, puedo completar mi exposición, diciendo que el Excelentísimo Ministro de Hacienda, doctor Iriondo, acepta en todos sus términos mi iniciativa, y no

solamente cree que debe crearse sin pérdida de tiempo la zona amplia en Concepción del Uruguay, de acuerdo con la policía económica seguida por el Poder Ejecutivo, si no que me ha dado un dato que ignoraba, sugerente por cierto, de extraordinaria importancia: que entre los documentos de su ministerio, ha encontrado una antigua resolución por la cual se elegía al mismo puerto para el establecimiento de un "entrepot". Ya nuestros antepasados dando el primer paso hacia las zonas francas, que ahora constituyen, en el orden comercial y de los negocios, una de las grandes conquistas modernas.

Que este recuerdo sea el mejor fundamento para hacer prosperar el proyecto, que entrego al estudio y alta deliberación de la Honorable Cámara.

---.---

Pasa el proyecto a la Comisión de Hacienda.

ZONA FRANCA EN EL PUERTO DE BAHIA BLANCA

Proyecto de Ley presentado por el Diputado Mario M.

Guido.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados,
Año 1920, Tomo III, página 528. Reproducido
el 12 de julio de 1922; Diario de Sesiones,
Tomo I, página 629.

PROYECTO

Art. 1º. Autorízase al Poder Ejecutivo para admitir en una zona cuya extensión y ubicación determinará, adyacentes a los puertos de Pagnard o Ingeniero White o Galván, libres de derechos de aduana y de cualquier impuestos internos, las mercaderías de procedencia extranjera.

La exención no comprenderá el almacenaje cuando tales mercaderías se depositen en almacenes fiscales.

Art. 2º. Las mercaderías que se introduzcan por la zona franca, podrán ser depositadas, mezcladas, clasificadas, divididas en grupos, cantidades de peso, extensión o capacidad, manufacturadas, envasadas, y en general, sometidas a cualquier otro género de transformación ya sea con productos extranjeros o nacionales.

Art. 3º. Con sujeción a las leyes y reglamentaciones vigentes, podrán construirse en el perímetro de dicha zona y previa autorización del Poder Ejecutivo, los establecimientos industria-

les necesarios para las transformaciones a que se refiere el artículo anterior; sin que para ello soporten ningún gravámen los materiales destinados a tal fin.

Art. 4°. El Poder Ejecutivo podrá construir por sí, o conceder la construcción a particulares o empresas privadas, de galpones o almacenes en la zona franca para el simple depósito de las mercaderías introducidas.

Art. 5°. Las fábricas de artículos alimenticios, tejidos, calzados, ropas de abrigo, artículos medicinales y escolares que se construyan en la zona franca, estarán exentas de todo gravámen para la importación de los materiales de construcción y maquinarias, que no sean bebidas alcohólicas, ni fermentadas ni destiladas.

Art. 6°. Por ningún concepto se otorgará franquicias de la zona creada a las bebidas alcohólicas ni fermentadas ni destiladas.

Art. 7°. Las mercaderías introducidas o elaboradas en la zona franca podrán ser reexportadas o exportadas libremente y en cualquier tiempo.

Art. 8°. Las mercaderías que no hayan sufrido ninguna de las transformaciones a que se refiere el artículo segundo, cuando salgan de la zona libre para entrar en la zona aduanera o en el resto de la República, serán sometidas a la legislación en vigor, como si procediesen del extranjero.

Las mercaderías elaboradas en la zona franca, pagarán los derechos establecidos para las materias primas empleadas en su elaboración.

La Aduana establecerá en cada caso, previa declaración del interesado, la proporción de materia prima que ha de gravarse. En caso de falsedad en las declaraciones, serán aplicables las penalidades de la Ley de Aduanas.

Art. 9°. La introducción en la zona franca de mercaderías destinadas a cualquier elaboración, pero con ánimo de reexportarlas, estarán sometidas a una manifestación previa del introductor, en la que deberá especificar: elaboración a que será sometida y tiempo en que se efectuará la reexportación. El Poder Ejecutivo fijará en definitiva, con los informes técnicos que estime necesarios, el tiempo de permanencia en la zona franca de la mercadería a que se refiere este artículo.

Art. 10°. Quedan amparados con todas las franquicias de esta Ley los astilleros que se establezcan en la zona franca, destinados a la construcción de buques mercantes. Para cada buque que dichos astilleros construyan, superior a 300 toneladas, y destinados a la navegación de los puertos al sud de Bahía Blanca, gozará el astillero constructor, de una prima fija de \$ 10.000 moneda nacional, que se elevará en la siguiente forma:

Para	500 toneladas	\$	20.000 m/n.
"	800 "	"	30.000 "
"	1000 "	"	50.000 "
"	1500 "	"	80.000 "
"	2000 "	"	100.000 "

Art. 11°. El Poder Ejecutivo procederá a aislar

la zona que se declarare franca, en la forma que estime adecuada. Determinará asimismo en cada caso la ubicación, vialidad, etc. de las industrias o depósitos que se establezcan, aplicando las leyes y reglamentaciones vigentes en materia de vigilancia, seguridad, higiene, tráfico, etc.

Art. 12°. Si fuera menester para la creación o ampliación de esta zona el uso de tierra de propiedad particular, declárase de utilidad pública su expropiación.

Art. 13°. Será prohibido:

- 1°. Habitar la zona franca, salvo las casas para sus obreros y empleados, que construyan los establecimientos industriales que allí se radiquen y las de las personas que ejerzan vigilancia en la zona, sean particulares o empleados públicos.
- 2°. La compra-venta al por menor, de las mercancías introducidas y elaboradas en la zona franca, salvo las que se destinen exclusivamente a los obreros y empleados de las fábricas allí radicadas, y a las personas que ejerzan la vigilancia en dicha zona.

3°. El consumo de mercaderías dentro de la misma zona, con la misma exención de los dos incisos anteriores.

Art. 14°. Podrán funcionar en la zona franca escuelas particulares o del Estado, con todas las franquicias otorgadas por esta Ley, y destinadas exclusivamente a las personas que pueden habitar la zona.

Art. 15°. Comuníquese, etc.

Mario H. Guido.

FUNDAMENTOS

Sr. Guido: Señor Presidente:

En 1908, por la Ley 5.142, reglamentada en 13 de julio de 1910, se creó para el puerto de La Plata, una zona franca en condiciones análogas a las que se enuncian en el proyecto que presento a consideración de la Honorable Cámara.

Dicha Ley, tardíamente reglamentada, no obtuvo en la práctica aplicación, y por ende, los resultados que se propusiera.

He requerido las causas de este fracaso y se me ha impuesto de razones circunstanciales a las que no eran ajenas, la índole del sistema adoptado por la Ley, y la adopción de un sistema distinto implantado en el puerto de Montevideo.

Estudiando ampliamente el tema, en todas sus partes, doctrinarias y positivas, he arribado a la conclusión de que la zona franca, tal como se

plantas en el proyecto que presente, rendiría beneficios al país, apresurando el adelanto de nuestros lejanos territorios del sur.

Nuestro industrialismo, todavía incipiente, nuestra producción agrícola-ganadera, y en una palabra, la economía general del país, han evolucionado a mi juicio, desde 1903, en forma tal, que permite creer en el éxito de esta iniciativa.

Como, también, como factores que sostienen esa creencia, las modificaciones de nuestro sistema rentístico y la situación especial creada a nuestras industrias por la reciente guerra europea.

Detenerse a enumerar y encarecer las ventajas que supone la existencia de zonas francas para el comercio y la industria de un país de sistema en general proteccionista, como el nuestro, me parece innecesario. La abundante y autorizada bibliografía que existe al respecto, como así los resultados benéficos obtenidos en muchos países, evitan la tarea. Bastaría referirse a la copiosa y profunda discusión del tema, ocurrida en Francia, que duró desde 1896 a 1903, con el concurso de todas las sociedades industriales, centros marítimos y comerciales, sindicatos industriales y obreros, congresos de geografía, consejos generales y aún municipales. Se agotó, pues, la investigación en ese país, durante ocho años, para cono-

ber en una forma amplia de debate, el pro y el contra de la cuestión y cuál era el sistema que más convenía, si el tipo de zona franca industrial o la zona franca comercial.

Entre nosotros, también se ha hecho ya la discusión y se han planteado igualmente las objeciones y beneficios de las zonas francas.

La cuestión está decidida en favor de su implantación. Los beneficios que este pedazo de suelo neutro o de esta prolongación de suelo extranjero, como se lo ha llegado a llamar aplicando la ficción de la extraterritorialidad, son de todo orden, cualquiera sea el tipo de zona que se adopte, y mayores aún, si se adopta un tipo mixto, como lo pretende mi proyecto.

En primer término, siendo nuestro sistema de leyes y tarifas bastante complejo y obstruccionista, la ventaja más directa e inmediata de la zona franca, es la libertad absoluta que concederá, para la entrada, movimiento, almacenaje, embarque, desembarque y transformación de las mercancías destinadas a penetrar en nuestro país. Esta ventaja es enorme, si se piensa en todas las derivaciones que ofrece.

En segundo término, es evidente, que favorece la implantación de industrias, cuyo desarrollo sin trabas de ningún género aumentará día a día. La nueva situación europea, revolucionada por la conmoción profunda operada por la guerra, favo

recerá más aún, si cabe, esta ventaja para nuestra industria. No quiero especificar aquí, porque lo haré "in extenso" cuando sea oportuno, el incalculable beneficio de la zona franca, ahorrándose así, a la economía nacional, una muy apreciable cifra en los fletes.

En tercer término, las zonas francas, favorecerán el comercio internacional y el tránsito con las naciones vecinas. El sistema de entrepot adoptado en Montevideo, es quizá uno de los factores que concurrió a la ineficacia de la zona franca que se creara en La Plata, por su proximidad para el tránsito, y por la ventaja misma del sistema que lo diferenciaba profundamente del nuestro. En el proyecto que presento, la ubicación de la zona libre, aleja el inconveniente, ya que los puertos que se elijen son con término de ruta directa con Norte América y Europa. Son puertos de aguas hondas de inmejorable posición geográfica y tienen esta otra gran ventaja, la de ser cabecera de una extensa red ferroviaria, que lo mismo cubre toda la provincia de Buenos Aires, que llega hasta el Pacífico, que lo mismo acerca a La Pampa, Río Negro y Neuquen que San Luis, Córdoba y Mendoza.

No hay en el país, situación geográfica mejor. El abanico ferroviario que termina en esos puertos, se abre en forma tal que cubre la producción más variada y la más rica de nuestro territorio.

rio. Acerca la cordillera al Atlántico y el Atlántico al Pacífico.

Quizás es esta la razón que más me ha de terminado a presentar este proyecto.

En cuanto termine, los beneficios de la zona franca, tal como se adopta en este proyecto, alcanzarán a un problema de equilibrio en la distribución de nuestra población. No vacilo en llamar a este, un problema nacional, con la particularidad que no puede abordársele directamente, si no por soluciones laterales. Rosario y Buenos Aires, como ciudades, desequilibran el resto por la densidad de su población, sin incluir La Plata y Avellaneda. El Litoral (hasta se le escribe con mayúscula por el problema histórico que encarna) hace eje y punto de apoyo para inclinar el plano de nuestro territorio productivo, para volcarlo, por ese solo punto en el Atlántico, implicando así un desequilibrio de todo orden, que urge normalizar.

La zona franca que proyecto, lejos de las grandes caletas centrales, contribuirá al equilibrio que se anhela, ya que tiene la enorme ventaja de su red ferroviaria descongestionadora.

Atraeremos industrias, atraeremos comercio, atraeremos población.

Quiero señalar en quinto término, una ventaja que no por ser de orden local, cobra menor importancia.

El puerto de Ingeniero White, sobre el que se recuesta la gran ciudad del porvenir: Bahía Blanca, ofrece, hoy por hoy, algunas particularidades odiosas para el desenvolvimiento comercial de aquella zona. Es un puerto particular construido, yo no sé bien si por razones de concesión o por conveniencias contrarias a la concesión, en forma tal, que no es posible entrar en él, desde tierra, sino entrando por la estrecha garganta, bien apretada, y excluyente, de los rieles particulares. Me bastaría señalar, para hacer más gráfica la circunstancia que señalo, que quien quiere acercarse al muelle personalmente o en cualquier vehículo, para embarcar un bulto, el más pequeño, no puede hacerle sin cargar previamente en vagón del ferrocarril concesionario.

Esto encarece el flete, dificulta el comercio, provoca conflictos constantes con la Aduana. La zona franca remediaría el mal, acercando más la ciudad al puerto, y por ende, la zona enorme que abarca, hasta que se encontrara la forma de suprimir el inconveniente sin lesionar los intereses privados del concesionario.

Enumeradas así las ventajas más salientes, veamos las objeciones que pueden atribuirse a la zona franca.

Son dos: Han sido siempre dos: el fraude fácil y el privilegio que reportaría de unas industrias en perjuicio de otras. Son los dos argu-

mentos tradicionales. Pero es que el fraude, si bien es una tendencia fatal contra las leyes de Aduana en países proteccionistas, es también proporcional a la vigilancia. Y convengamos que si puede remediarse o disminuirse, según el celo que se ponga en ello, lo será tanto más en una zona pequeña, bien delimitada, bien circundada, bien aislada, donde nada puede escapar a la vista y contralor del funcionario.

En cuanto al privilegio de que se ha querido hacer un argumento constitucional, bien deletznable a mi juicio, es más fantástico que real.

El peligro de que la mayor parte de las industrias habrían de concentrarse en esta zona libre, no existe, porque sería desprestigiar multitud de otras circunstancias que el interés privado, más avisador que ningún otro, sabe apreciar y utilizar.

No se concentrarán todas las industrias porque eso es irrealizable y no ha sucedido en ningún país, ni en Bremen, ni en Hamburgo que son los dos tipos modelos de zonas francas -comercial e industrial- y además, porque estas zonas son más que nada de apronte para entrar en el país.

Ahora, qué puede ocurrir? Felices, señor Presidente, si ocurriera. Querría decir que la zona franca ha atraído nuevas industrias o que ha multiplicado las existentes y nada mejor puede esperar el país.

De otras objeciones me ocuparé en su mo-

mento.

El tipo de zona franca que adopta mi pro
yecto, ni es exclusivamente el comercial de Bremen
ni el industrial de Hamburgo, he procurado adaptarar
lo a las particularidades de nuestro ambiente, a
las necesidades de nuestro industrialismo incipiente
y a las complejidades de nuestras tarifas adua-
neras. Los artículos 8° y 9° de mi proyecto, dan
la medida del sistema ecléctico que adopto. He in-
troducido el artículo 10, estableciendo un doble
privilegio para los astilleros que construyan bu-
ques mercantes con fines que fácilmente se alcanza.
El desarrollo de nuestra marina mercante, también
incipiente, pero tan indispensable, requiere auspici
o y protección. En diversas leyes se ha procura-
do -y es notorio el loable empeño que pone en ello
el Poder Ejecutivo actual- aquel auspicio y aque-
lla protección, Me ha parecido útil el que propon-
go en este proyecto. A la luz de un debate más am-
plio, he de aportar mayores antecedentes.

110

A P E N D I C E

Número IV.

ZONA FRANCA EN EL PUERTO DE BAHIA BLANCA

Proyecto presentado por el Diputado Mario M.

Guido.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados; 14 de agosto de 1942, Tomo III, página 679.

PROYECTO

Art. 1º. Las mercaderías de procedencia extranjera que se introduzcan por el puerto nacional de Bahía Blanca, podrán depositarse, mezclarse, clasificarse, dividirse y, en general, someterse a cualquier otro género de transformación, en una zona adyacente a dicho puerto, cuya ubicación y perímetro determinará el Poder Ejecutivo.

Art. 2º. Mientras las mercaderías introducidas permanezcan en dicha zona, estarán exentas de todo derecho aduanero existente al tiempo de introducirse o que se sancione mientras permanezcan en la zona.

Art. 3º. Con sujeción a las leyes y reglamentaciones vigentes, podrán construirse en el perímetro de dicha zona, y previa autorización del Poder Ejecutivo, los establecimientos industriales necesarios para la transformación a que se refiere el artículo primero, sin que para ello soporten ningún gravamen los materiales

destinados a tal fin.

Art. 4°. Las mercaderías que no hayan sufrido ninguna de las transformaciones a que se refiere el artículo primero, cuando salgan de la zona libre para entrar en la zona aduanera, o en el resto de la República, serán sometidas a la legislación en vigor, como si procediesen del extranjero.

Las mercaderías elaboradas en la zona franca, pagarán los derechos establecidos para las materias primas empleadas en su elaboración.

La Aduana establecerá en cada caso, previa declaración del interesado, la proporción de materia prima que ha de gravarse. En caso de falsedad en las declaraciones, serán aplicables las penalidades de la Ley de Aduanas.

Art. 5°. El Poder Ejecutivo podrá constuir por sí, o conceder la construcción a particulares o empresas privadas, de galpones o almacenes en la zona franca para el simple depósito de las mercaderías introducidas.

Art. 6°. Las fábricas de artículos alimenticios, tejidos, calzados, ropas de abrigo, artículos medicinales y escolares que se construyan en la zona franca, estarán exentas de todo gravamen para la importación de los materiales de construcción y maquinarias que hayan de emplear en la elaboración de sus productos.

Art. 7º. Por ningún concepto se otorgará las franquicias de la zona franca creada, a las bebidas alcohólicas, ni fermentadas ni destiladas.

Art. 8º. Las mercaderías introducidas o elaboradas en la zona franca, podrán ser reexportadas libremente y en cualquier tiempo.

Art. 9º. La introducción en la zona franca de mercaderías destinadas a cualquier elaboración, pero con ánimo de reexportarlas, estarán sometidas a una manifestación previa del introductor, en la que deberá especificar: elaboración a que será sometida y tiempo en que se efectuará la reexportación.

El Poder Ejecutivo fijará, en definitiva, con los informes técnicos que estime necesarios, el tiempo de permanencia en la zona franca de la mercadería a que se refiere este artículo.

Art. 10º. El Poder Ejecutivo procederá a aislar la zona que se declare franca, en la forma que estime adecuada. Determinará asimismo, en cada caso, la distribución, ubicación, vialidad, etc. de las industrias o depósitos que se establezcan aplicando las leyes y reglamentaciones vigentes en materia de vigilancia, seguridad, higiene, tráfico, etc.

Art. 11º. Si fuera menester para la creación o ampliación de esta zona el uso de tierra de propiedad particular, declárase de utilidad pública su expropiación.

Art. 12°. Será prohibido:

- 1) Habitar la zona franca, salvo las casas para sus obreros, empleados, que construyan los establecimientos industriales que allí se radiquen y las de personas que ejerzan vigilancia en las zonas, sean particulares o empleados públicos;
- 2) La compraventa al por menor, de las mercaderías introducidas y elaboradas en la zona franca, salvo las que se destinen exclusivamente a los obreros o empleados de las fábricas allí radicadas, y a las personas que ejerzan vigilancia en dicha zona;
- 3) El consumo de mercaderías dentro de la misma zona con la misma exención de los incisos anteriores.

Art. 13°. Podrán funcionar en la zona franca escuelas particulares o del Estado, con todas las franquicias otorgadas por esta ley y destinadas exclusivamente a las personas que pueden habitar la zona.

Art. 14°. Comuníquese, etc.

--- --

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

En 1908, por la Ley 5.142, reglamentada el 13 de julio de 1910, se creó, para el puerto de La Plata, una zona franca análoga a la que enuncia mi proyecto, que presento a consideración de la Honorable Cámara.

-//-

Dicha ley, tardíamente reglamentada no obtuvo en la práctica aplicación y, por ende, los resultados que se propusiera.

He requerido las causas de este fracaso y se me ha impuesto de razones circunstanciales a las que no eran ajenas la índole del sistema adoptado por la ley y la adopción de un sistema distinto al implantado en el puerto de Montevideo.

Estudiando ampliamente el tema en todas sus partes, doctrinarias y positivas, he arribado a la conclusión de que, las zonas francas tal como se plantea en el proyecto que presento rendiría beneficios al país, apresurando el adelanto de nuestros lejanos territorios del sur.

Nuestro industrialismo, todavía incipiente, nuestra producción agrícola-ganadera, y en una palabra, la economía general del país, han evolucionado a mi juicio, desde 1908, en forma tal, que permite creer en el éxito de esta iniciativa.

Computo también, como factores que robustecen esa creencia, las modificaciones de nuestro sistema rentístico y la situación especial creada a nuestras industrias por la actual guerra europea.

Detenerse a enumerar y encarecer las ventajas que supone la existencia de zonas francas para el comercio y las industrias de un país de sistema en general proteccionista, como el nuestro, me parece innecesario. La abundante y autorizada bi-

bliografía que existe al respecto, como así los resultados benéficos obtenidos en muchos países, evitan la tarea. Bastaría referirse a la copiosa y profunda discusión del tema ocurrida en Francia, que duró desde 1896 hasta 1908, con el concurso de todas las sociedades industriales y obreras, congresos de geografía, consejos generales y aún municipales. Se agotó pues, la investigación en ese país, durante ocho años, para conocer, en una forma amplia de debate, el pro y el contra de la cuestión y cuál era el sistema que más convenía, si el tipo de zona franca industrial o la zona franca comercial.

Entre nosotros también se ha hecho ya la discusión y se ha planteado igualmente las objeciones y beneficios de las zonas francas.

La cuestión está decidida en favor de su implantación. Los beneficios que este pedazo de suelo neutro o de esta prolongación de suelo extranjero, como se ha llegado a llamar aplicando la ficción de la extraterritorialidad, son de todo orden, cualquiera sea el tipo de zona que se adopte y mejores aún si se adoptara un tipo mixto, como lo pretende mi proyecto.

Ventajas.

En principio: siendo nuestro sistema de leyes y tarifas aduaneras bastante complejo y obscuracionista, la ventaja más directa e inmediata de la zona franca, es la libertad absoluta que concederá para la entrada, movimiento, almacenaje,

embarque, desembarque y transformación de las mercancías destinadas a penetrar en nuestro país. Esta ventaja es enorme, si se piensa en todas las derivaciones que ofrece.

En segundo término: es evidente que favorece la implantación de industrias cuyo desarrollo sin trabas de ningún género, aumentará día a día. La nueva situación europea, revolucionada por la conmoción profunda operada por la guerra, favorecerá más aún, si cabe, esta ventaja para nuestras industrias. No quiero especificar aquí, porque lo haré in extenso cuando sea oportuno, el incalculable beneficio de la zona franca ahorrando así, a la economía nacional, una muy apreciable cifra en los fletes.

En tercer término: las zonas francas favorecerán el comercio internacional y el tránsito con las naciones vecinas. El sistema de "entrepot" adoptado en Montevideo, es quizás uno de los factores que concurrió a la ineficacia de la zona franca que se creara para la plata, por su proximidad para el tránsito, y por la ventaja misma del sistema, que lo diferenciaba profundamente con el nuestro. En el proyecto que presento, la ubicación de la zona libre, aleja el inconveniente que los puertos que se eligen son con término de ruta directa con Norte América y Europa. Son puertos de aguas hondas, de inmejorable posición geográfica y tienen esta otra gran ventaja, la de ser cabecera de

una extensa red ferroviaria, que lo mismo cubre toda la provincia de Buenos Aires, que llega hasta el Pacífico, que lo mismo acerca La Pampa, Río Negro y Maguquen que a San Luis, Córdoba y Mendoza.

No hay en el país una situación geográfica mejor. El abanico ferroviario que termina en esos puertos, se abre en forma tal, que cubre la producción más variada y la más rica de nuestro territorio. Acerca la cordillera al Atlántico y el Atlántico al Pacífico.

Quizás es esta la razón que más me ha determinado a presentar este proyecto.

En cuarto término: los beneficios de la zona franca, tal como se la adopta en este proyecto, alcanzarán a un problema de equilibrio en la distribución de la población. No vacilo en llamar a esto, un problema nacional, con la particularidad de que no puede abordárselo directamente, sino por soluciones laterales. Rosario y Buenos Aires, como ciudades, desequilibran el resto, por la densidad de su población, sin incluir La Plata y Avellaneda. El Litoral -hasta se lo escribe con mayúscula por el problema histórico que encarna- hace eje y punto de apoyo para inclinar el plano de nuestro territorio productivo implicando así un desequilibrio de todo orden, que urge normali-

La zona franca, en este puerto del sur, que proyecto, lejos de las grandes ciudadas centrales, contribuirá al equilibrio que se anñela, ya

que tiene la enorme ventaja de su red ferroviaria descongestionadora. Atraeremos industrias, atraeremos comercio, atraeremos población.

Objeciones.

Enumeradas así las ventajas más salientes, veamos las objeciones que pueden atribuirse a la zona franca. Son dos: han sido siempre dos: el fraude fácil y el privilegio que reportaría de unas industrias en perjuicio de otras. Son los dos argumentos tradicionales. Pero es que el fraude, si bien es una tendencia fatal contra las leyes de aduana, en países proteccionistas es también proporcional a la vigilancia. Y convengamos que si puede remediarse o disminuirse, según el celo que se ponga en ello, lo será tanto más en una zona pequeña, bien delimitada, bien circundada, bien aislada, donde nada puede escapar a la vista y contralor del funcionario.

En cuanto al privilegio del que se ha querido hacer un argumento constitucional, bien deleznable, a mi juicio, es más fantástico que real.

El peligro de que la mayor parte de las industrias habrían de concentrarse en esta zona libre, no existe, porque sería desprestigiar multitud de otras circunstancias, que el interés privado, más avizor que ningún otro, sabe apreciar y utilizar.

No se concentrarán todas las industrias,

porque eso es irrealizable y no ha sucedido en ningún país, ni en Bremen ni Hamburgo, que son los dos tipos modelos de zona franca -comercial e industrial- y, además, porque estas zonas son más que nada de apronte, y no todas las industrias requieron apronte para entrar al país.

Felices, señor Presidente, si ocurriera. Querría decir, que la zona ha atraído nuevas industrias o que ha multiplicado las existentes, y nada mejor puede desear el país.

De otras objeciones menores, me ocuparé en su momento.

---.---

El tipo de zona franca que adopta mi proyecto, ni es exclusivamente comercial como el de Bremen, ni el industrial de Hamburgo. He procurado adaptarlo a las particularidades de nuestro ambiente, a las necesidades de nuestro industrialismo, y a las complejidades de nuestra tarifa aduanera. Los artículos 4º y 9º de mi proyecto, dan la medida del sistema ecléctico que adopto.

A la luz de un debate amplio, he de aportar mayores antecedentes, pero recomiendo desde ya a la Comisión que ha de estudiar este proyecto, un expediente elevado por el Poder Ejecutivo hace pocas semanas a la Honorable Cámara, en el que a petición del señor diputado Cisneros, se informa ampliamente sobre la zona de influencia económica

120
del puerto de Bahía Blanca. Contiene interesantes
datos que ilustran y justifican este proyecto.

Mario M. Guido.

A la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

A P E N D I C ENúmero 5.PROYECTO DE ZONA FRANCA EN EL PUERTO DE SANTA FE

Proyecto de Ley presentado por los Diputados M. Mosset Iturraspe, M. Antelo, A. Sellarés, G. Parera, R. L. Vionnet, J. A. Noble. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 20.9.1932.

PROYECTO

Art. 1º. Modifícase el último párrafo del artículo 1º de la Ley N° 5.142, del 9 de octubre de 1907, en la siguiente forma:

"Autorízase al Poder Ejecutivo para establecer en el puerto de Santa Fe una zona franca de acuerdo con las prescripciones de esta Ley".

Art. 2º. El Poder Ejecutivo deberá habilitar la zona franca a que se refiere el artículo anterior dentro de los noventa días posteriores a la sanción de la presente ley.

Art. 3º. Los gastos que demande la presente ley se harán de rentas generales con imputación a la misma.

Art. 4º. Comuníquese, etc.

---.---

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El proyecto que presentamos tiende a llenar una necesidad sentida en el puerto de Santa Fe. No es el caso de exponer las ventajas que las zonas francas y su influencia en el desarrollo e incremento

to de las operaciones de un puerto, los antecedentes extranjeros que se pueden citar en los puertos de Hamburgo, Copenhague, Génova, Trieste, etc., son exponentes de lo que significa para la vida y prosperidad de un puerto con amplio Interland a su servicio, habilitar zonas francas en el mismo.

El puerto de Santa Fe, por su posición geográfica, sirve no sólo a la parte Norte de la República, sino también a las naciones limítrofes de Bolivia, Paraguay y la zona lindante del Brasil.

La casi totalidad de las mercancías que dichas repúblicas importan del extranjero, pasan por el puerto de Santa Fe por ser el puerto de ultramar más apropiado y económico, para luego ser reexpedidas a sus definitivos destinos.

Es por ello que es necesario para facilitar las operaciones, la determinación de una zona franca donde pueda realizarse la introducción sin restricciones de ninguna clase y poder allí, sin trabas y con amplia libertad, hacer las manipulaciones necesarias para luego reexpedir los artículos a los puntos de su consumo.

El establecimiento de la zona franca puede también significar el fomento de las industrias o la creación de las mismas en la zona franca de aquel puerto, donde las materias primas de importación podrán ser manufacturadas, para luego ser destinadas a los sitios de su mercado consumidor.

La Ley N° 5.142, de 1907, previendo ya

esta necesidad, dejó librada al Poder Ejecutivo la oportunidad de la creación en un puerto de la Provincia de Santa Fe, de una zona franca.

Las entidades que representan en la provincia de Santa Fe los intereses del comercio y de la industria, gestionaron ya el año pasado del Poder Ejecutivo, la adopción de esta medida y es por ello, que con el convencimiento de que ha llegado el momento oportuno de la creación de la zona franca y que es el puerto de Santa Fe el más indicado y el que reportaría de verdad beneficios con esta franquicia, es que el proyecto modifica el artículo 1° de la ley N° 5.142 y establece en su artículo 2° el tiempo en que el Poder Ejecutivo deberá habilitarla.

Estas breves consideraciones bastan a mi juicio, para fundamentar el proyecto que someto a consideración de esa Honorable Cámara.

Mario Mosset Iturraspe.

A P E N D I C ENúmero VIZONA FRANCA EN EL PUERTO DE SANTA FE

Proyecto de Ley presentado a la Cámara de Diputados por el Dr. Manuel J. Mántaras, el 19 de agosto de 1942. Diario de Sesiones, año 1942, Tomo III, página 808.

PROYECTO

Art. 1º. Autorízase al Poder Ejecutivo, para determinar en jurisdicción del puerto de Santa Fe, una zona de la extensión que crea conveniente, donde podrán tener entrada, libres de impuestos internos, derechos aduaneros o cualquier otro arancel, las mercaderías de procedencia extranjera.

Art. 2º. En la zona franca referida, las mercaderías que se introduzcan podrán ser depositadas, mezcladas, clasificadas, divididas, manufacturadas, envasadas y, en general, transformadas o industrializadas. Las instalaciones o establecimientos industriales que particulares deseen instalar en esta zona, podrán usar los materiales exceptuados de derechos introducidos en la misma, para la construcción y funcionamiento.

Art. 3º. Las mercaderías introducidas elaboradas o industrializadas en la zona franca, podrán ser exportadas o reexportadas libremente y en cualquier tiempo, En cambio, para poder ser introducidas en la zona aduanera del país, deberán

previamente abonar los derechos o impuestos fiscales correspondientes.

Art. 4°. El Poder Ejecutivo procederá a aislar la zona que se declare franca, y dictará la reglamentación que juzgue pertinente en materia de vialidad, distribución, vigilancia, seguridad, higiene, tráfico, etc.

Art. 5°. Si fuera menester para la creación o ampliación de esta zona, el uso de tierra de propiedad particular, declárase de utilidad pública para su expropiación.

Art. 6°. Será prohibido:

- A) Habitar la zona franca;
- B) La compraventa al por menor de las mercaderías introducidas o elaboradas en la zona franca, como su consumo, salvo las destinadas exclusivamente a los obreros y empleados allí radicados.

Art. 7°. Los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley se harán de rentas generales y se imputarán a la misma.

Art. 8°. Comuníquese, etc.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El problema de la zona franca, en nuestros puertos marítimos o litorales, tiene en la Argentina tantos años de existencia parlamentaria como van corridos del presente siglo. Fué plantea-

do en sus comienzos y resuelto en diversas oportunidades por distintas leyes que el Congreso dictó y que el Poder Ejecutivo promulgó y aún reglamentó. Pero, todo no pasó más allá del papel. Circunstancias variadas, la abulia tan nuestra, que no se decide a poner en marcha un engranaje nuevo; esa especie de terror a lo desconocido, que se resiste a las iniciativas, buenas unas, malas otras; la incomprensión de problemas sustanciales para el progreso de una región y para la economía general del país, han contribuido para que las leyes sobre creación de zonas francas, en puertos argentinos, no tuvieran principios de ejecución.

Como es lógico, el problema de hoy es el de ayer para nosotros, agravado por circunstancias que hacen más urgente su solución práctica y de hecho.

Han transcurrido 35 años desde que se proyectó la creación de una zona franca en el puerto de La Plata, recién adquirido por la Nación. Al considerarse la ley en el Senado, número 5.142, un representante de Santa Fe, propuso que la iniciativa se hiciese extensiva a "un puerto de esa provincia". Así se sancionó por el Congreso.

Una zona franca en Concepción del Uruguay, fué también motivo de una ley creadora que lleva el número 8092.

Posteriormente, diversos proyectos fueron presentados a consideración del Parlamento, unos

merecieron la aprobación de una Cámara, otros tuvieron despachos de Comisión, otros caducaron en las carpetas de las comisiones. La suerte de esos proyectos, ha de consolarse con que las leyes no la corrieron mejor.

Reeditar las razones que fundamentan la conveniencia de la creación de zonas francas en puertos de tráfico internacional, sería una indiscreción que no permitiré porque abrigo el convencimiento de que todos los diputados las conocen. El éxito universal los ha acompañado, desde Bremen y Hamburgo, en Alemania, Copenhague en Dinamarca, Génova en Italia y, para no ir tan lejos, Montevideo y Palmira en el río Uruguay y Magallanes en Chile. No puede afirmarse que en la Argentina ha fracasado, porque no tuvieron vida real, que en esta materia es condición indispensable del éxito o del fracaso. Es envidiable y visible el resultado alcanzado en Montevideo, que concentró el intercambio comercial del Paraguay con el resto del mundo y una parte apreciable del de Bolivia.

El puerto de Santa Fe, cumple por su posición geográfica para el comercio internacional, de países vecinos, los requisitos que debe reunir un puerto de tránsito. Por vía fluvial pueden penetrar hasta sus muelles los barcos que surcan el océano, cargados de mercaderías para Bolivia y Paraguay, adonde son reexpedidos por ferrocarril o por el cabotaje de los ríos al norte.

Es indudable que el proyecto que presento facilitaría el punto de vista de las mercaderías en tránsito, finalidad puramente comercial.

Pero contempla, lo que es de importancia grande en los momentos actuales que vive nuestro país, el fomento industrial, que no en todo ha de ser el resultado de los rigores de la guerra, sino de las facilidades que se acuerden a las instalaciones y trabajos, actividad tanto más importante cuando puede significar la elaboración en nuestro suelo de materias primas extranjeras por capitales también extranjeros. Habría, así, un doble beneficio: el que recibirá nuestro país y los vecinos, que al amasar su riqueza contribuirá a nuestro progreso.

Es así como el puerto de Santa Fe sería de afluencia para la fabricación universal que tendría allí un punto de consumo y principalmente de distribución.

Punto terminal en el río Paraná de la navegación de ultramar, prolongada con la de cabotaje; cabecera de ferrocarriles internacionales, es incuestionable que el puerto de Santa Fe cumple las exigencias más minuciosas para que no se repita el caso, para esta ley, de las razones o sinrazones que hicieron ilusorias las dictadas anteriormente.

Manuel J. Mántaras.

A P E N D I C ENúmero VIIZONA FRANCA EN EL PUERTO NUEVO DE BUENOS AIRES

Transcripción de un folleto editado por el Ministerio de Obras Públicas (1925).

Buenos Aires, septiembre 30 de 1925.

Visto el proyecto preparado por la Dirección General de Navegación y Puertos creando una zona franca en el Nuevo Puerto de la Capital, dotándola al propio tiempo de las comodidades necesarias para permitir las operaciones de carga y descarga y almacenaje de mercaderías y productos con el máximo de economía y el mínimo de tiempo, mejorando así las condiciones en que se desenvuelve actualmente este primer centro de intercambio de la Nación; y

Considerando;

que el Poder Ejecutivo con el principal propósito de atender a las exigencias siempre crecientes del tráfico marítimo y fluvial del puerto de Buenos Aires, ha solicitado del H. Congreso la sanción del proyecto de ley que lo faculte a terminar las obras del Nuevo Puerto de la Capital, actualmente paralizadas por circunstancias que son de pública notoriedad;

que con fecha 30 de abril del corriente año, el Poder Ejecutivo ha reiterado la pronta

sanción de recursos que permitan habilitar cuanto antes al servicio público esa ampliación que reclama con verdadera insistencia el comercio marítimo.

que es conveniente, una vez resucita la prosecución de las obras del puerto, contemplar la posibilidad de crear de inmediato en una de las secciones, un espacio destinado especialmente a zona franca;

que en tal sentido la solución propuesta por la Dirección General de Navegación y Puertos en el proyecto acompañado, utilizándose una sección actualmente disponible de la tercera dársena del Nuevo Puerto de la Capital, mediante la construcción de tinglados, vías férreas, calles adoquinadas, etc. siempre aprovechables como instalaciones complementarias de todo puerto, permitirán en un lapso de tiempo reducido habilitar una zona franca de amplitud suficiente para las necesidades actuales del Puerto de la Capital;

que se le previste asimismo la ubicación definitiva de una sección contigua a la escollera exterior del Nuevo Puerto de la Capital, con todas las instalaciones necesarias para realizar con rapidez las operaciones de esta índole, asegurando al controlador fiscal con una independencia absoluta del resto del puerto todo el lugar elegido, condición indispensable ésta última, en lo que guarda de la renta pública, teniendo en cuenta la modalidad propia de toda zona franca.

El Presidente de la Nación Argentina, en
Acuerdo de Ministros -

DECRETA

Art. 1º. Apruébase el proyecto de instalación provisional de una zona franca en jurisdicción del Nuevo Puerto de la Capital, formulado por la Dirección General de Navegación y Puertos, y cuyos lineamientos generales se hallan consignados en el proyecto N° 1 que importa la suma de dos millones novecientos mil (2.900.000) pesos moneda nacional, y cuyos planes se aprueban.

Art. 2º. Apruébase asimismo el plano de la sección definitiva contiguo a las obras de defensa exterior, cuyo importe total es de seis millones quinientos treinta y cuatro mil (6.534.000) pesos oro.

Art. 3º. Comuníquese, publíquese, dése al Registro Nacional, diríjase mensaje de práctica al Honorable Congreso de la Nación y fecho, tome conocimiento la Dirección General de Contabilidad y pase a la de Navegación y Puertos a sus efectos.

ALVARD
R. M. Ortiz

Buenos Aires, 30 de septiembre.

Al Honorable Congreso de la Nación:

El puerto de Buenos Aires, principal centro de intercambio de la Nación, ha reclamado y re

clama por su creciente importancia una constante preocupación del Poder Ejecutivo, a fin de dotarlo de las comodidades que sus actividades presentes e futuras exigen.

Un primer paso hacia el mejoramiento de este puerto, ha sido dado con la sanción de la Ley 3944 autorizando la construcción del Nuevo Puerto, obra inconclusa aún, por cuanto no han sido provistos los fondos reiteradamente solicitados para la completa y definitiva terminación de las obras iniciadas de acuerdo con el contrato celebrado con la empresa constructora C.H. Walker y Cía. Ltda. y que fuera oportunamente elevado a V.H.

Mientras tanto, ha venido estudiando la mejor forma de utilizar las obras ya construídas dotándolas de los elementos necesarios para alcanzar la finalidad tan deseada en todo puerto moderno, de obtener el máximo de rendimiento en las operaciones de carga y descarga, es decir, procurando en lo posible la reducción de la permanencia de los buques en el puerto, como condición primordial para abaratar los fletes marítimos y fluviales, gravados hoy día en una fuerte proporción por el mayor gasto que involucra la lentitud obligada con que se desarrollan tales operaciones.

Sin embargo, es de suma conveniencia aún, crear dentro del puerto una zona que permita a las distintas empresas navieras utilizar determinados sitios o secciones de muelles para operar con sus

propios buques, dando a los consignatarios y exportadores las mayores facilidades de almacenamiento de sus mercaderías y productos sin exigirles el inmediato pago de los impuestos de importación o exportación, facilidades que caracterizan a las llamadas zonas francas, ya creadas en otros puertos y que han inducido al Poder Ejecutivo a la aprobación por Superior Decreto de fecha 30 de septiembre de 1925 del proyecto que someto a la consideración de V.H.

Como podrá informarse V.H., se proponen dos soluciones: una de realización inmediata, utilizando la Sa. dársena del Nuevo Puerto, donde se efectuarían las construcciones estrictamente necesarias para la carga, descarga, y almacenaje, construcciones que, cualquiera fuere el destino a darse en el futuro a esa dársena, podrán siempre aprovecharse como instalaciones complementarias del puerto. El importe de estas obras ascenderían a la suma de 2.900.000 m/n.

El programa de obras a desarrollar podrá ser llevado a la práctica en un plazo no mayor de un año, habiendo demostrado la experiencia de la explotación del puerto de Buenos Aires, la necesidad de arbitrar medidas urgentes para evitar posibles congestiones portuarias, resultantes de su absoluta capacidad actual.

La otra solución se ha estudiado, ante la posibilidad de construir, siempre en el Nuevo Puerto

to, y adosado a la escollera exterior, un puerto franco, completamente aislado del actual Puerto Nuevo, con vías de acceso independientes y amplias instalaciones como para asegurar el almacenaje de todas las mercaderías que por sus características deban girarse a esa sección.

La necesidad de crear esta zona especial en el principal puerto de la República, es indiscutible. La experiencia ha consagrado las ventajas que ofrece para el intercambio comercial poder contar con amplios locales para el almacenaje y manipuleo de las mercaderías que deban ser reexportadas al exterior o introducidas al país después de un determinado lapso de tiempo.

Con tal fin se ha previsto en el proyecto acompañado, un sistema de muelles, hangares y depósitos, con vías de servicio, amplias calzadas de acceso de vehículos en general y, como complemento de las obras se ha previsto asimismo la formación de una avenida ribereña desde el Canal Norte hasta el 5º espigón del puerto, obra que sin encarecer mayormente el costo total de los trabajos a realizar, contribuirá a mejorar el aspecto de esa zona de la ciudad.

El importe de estas obras a llevarse a cabo paulatinamente y a medida que la importancia del tráfico marítimo lo exija, es de 6.534.000 \$ oro, juzgando suficientes un plazo de tres años para la realización de las obras proyectadas.

Por lo expuesto, es convicción del Poder Ejecutivo de que la iniciativa motivo del presente proyecto de Ley adjunto, dada su alta finalidad económica y sus trascendentales desde el punto de vista del progreso comercial e industrial de la Nación, ha de merecer preferente atención de V.H.

Dios guarde a V.H.

ALVEAR
R. M. Ortíz

PROYECTO DE LEY

Art. 1º. Autorízase al Poder Ejecutivo a crear con carácter provisorio en la 3a. dársena del Nuevo Puerto de la Capital una sección destinada a zona franca, dotándola de las instalaciones necesarias para realizar en la forma más expeditiva posible, las operaciones de carga, descarga y almacenaje de las mercaderías que, por su índole especial, puedan tener ingreso a la misma.

Art. 2º. Queda autorizado el Poder Ejecutivo para invertir en la realización de estos trabajos provisionales, hasta la suma de 2.900.000 \$ m/n debiendo llevarse a cabo en forma de poder ser utilizados como instalaciones complementarias del Puerto de la Capital, una vez terminado el puerto franco a construirse según el artículo 3º.

Art. 3º. Autorízase la construcción de un puerto franco sobre la esollera exterior del Nuevo Puerto de la Capital de acuerdo con el proyec-

to estudiado y aprobado por el Poder Ejecutivo, pudiendo invertirse a ese efecto hasta la suma de 6.534.000 \$ oro.

Art. 4º. Las operaciones que se realicen, ya sean en la sección provisional a habilitarse en la 3a. dársena o en la sección definitiva a que se refiere el artículo anterior, estarán en todo sujetas a lo dispuesto por las leyes creando zonas francas en los puertos de La Plata y Santa Fe.

R. M. Ortíz.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Aldao, Carlos; Manual de Derecho Constitucional
- Alberdi, J.B.; Bases
- Alberdi, J.B.; Régimen Económico y Rentístico
- Birnie, Arthur; Historia Económica de Europa
- Campos, J.R.; Finanzas
- Colson; Transportes y Tarifas. Régimen de los Puertos extranjeros
- Congreso de Navegación de Venecia, Año 1931.
- Cordemois; Explotación de puertos marítimos.
- Dezaunay, G.; Les Admissions Temporaires, 1899.
- Diarios de Sesiones; Cámara de Diputados y de Senadores.
- Dirección General de Puertos; Anuario del movimiento de los puertos marítimos, 1920-1932.
- Dutoya L.; Entrepots de Gouane.
- González Calderón; Derecho Constitucional Argentino.
- Grassi, L.J.; La legislación del Draw-back en la República Argentina.
- Joly J.; Travaux maritimes.
- Longhini, P.; El problema de las tasas portuarias argentinas.
- Mac Elwee R.; Port Development.
- Ministerio de Agricultura; Rutas del Comercio internacional Argentino, 1929.
- Minoletti, B.; Porti franchi.
- Nitti F. Ciencia de las Finanzas.
- Pessagno, A.; La Política Comercial y legislación aduanera y fiscal.
- Ravignani B.; Actas de las Asambleas Constituyentes.
- Ruzo, A.; Curso de Finanzas.
- Smith, Adam.; Riqueza de las Naciones.

Story G.; Manual de Derecho constitucional Norte
Americano.

Sánchez de Bustamante; La Vialidad en la Argentina.

United States Tariff Commission; Revistas y Publica
ciones.