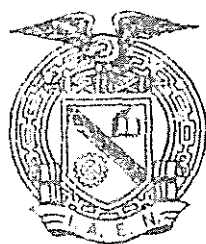


REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XVIII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

LAS ZONAS FRANCAS Y SU INFLUENCIA EN EL
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS
Dr. Edgar Acosta Grijalva

1990 - 1991

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I.- ANTECEDENTES

1.	Los tributos y sus clases	1
1.1.	Concepto	4
1.2.	Impuestos	6
1.3.	Tasas	8
1.4.	Contribuciones especiales	10
1.5.	Contribuciones parafiscales	13
2.	Los tributos aduaneros	14
2.1.	La Constitución Política del Estado, el Código Tributario y la Ley Orgánica de Aduanas	14
2.2.	Concepto y naturaleza jurídica	18
2.3.	Hecho generador	21
2.4.	Clases	22

CAPITULO II.- ZONAS FRANCAS

1.	Terminología	25
2.	Evolución y concepto	31
3.	Tipos de zonas francas	38
3.1.	Zonas francas comerciales	39
3.2.	Zonas francas industriales	39
4.	Experiencias de otros países sobre el tema	41
5.	El Decreto 1267 de octubre 31 de 1985	43

CAPITULO III.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS

1.	El comercio exterior y su incidencia en la economía del país	47
1.1.	Importaciones, exportaciones, movimiento de capitales	48
1.2.	Balanza de pagos	49
1.3.	El caso ecuatoriano	52
2.	Condiciones que debe reunir la instalación de una zona franca	58
3.	Ventajas y desventajas que pueden derivarse del funcionamiento de una zona franca	63

CAPITULO IV.- SITUACION ACTUAL

1.	Estudio crítico de la Ley de Zonas Francas	67
2.	Posibles lugares para el establecimiento de zonas francas en el Ecuador	80
2.1.	La Zona Franca de Esmeraldas	80
2.2.	Otras alternativas	84

CAPITULO V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

INTRODUCCION

Al igual que cualquier otro, el Estado Ecuatoriano precisa seleccionar y recaudar medios económicos que le permitan llevar adelante sus actividades; los tributos son, por tanto, una de las más importantes fuentes de recursos presupuestarios con que contamos. Por otra parte, tal como será analizado más adelante, la promoción y funcionamiento de un régimen de Zonas Francas requiere, de modo inevitable, que el país otorgue a favor del capital extranjero un conjunto muy significativo de exoneraciones tributarias, con la única finalidad de atraer de esta forma a los inversionistas.

La aparente contradicción que surge de los principios antes enunciados tiene su explicación por la utilidad de los tributos dentro de la política fiscal y se justifica en virtud de los objetivos perseguidos con las exenciones concedidas. Dicho de otro modo, la posibilidad de generar empleo, conseguir transferencia de tecnología, aumentar el

ingreso de divisas, promover las exportaciones no tradicionales y, como consecuencia de todo ello, estimular el desarrollo de sectores tradicionalmente deprimidos, compensaría de suyo las facilidades tributarias que puedan extenderse.

Comenzando con un estudio doctrinario sobre los tributos y sus clases, en especial de aquellos relativos al ámbito aduanero para una mejor comprensión de toda la temática, el presente Trabajo de Investigación Individual contiene un análisis sobre lo que son las Zonas Francas, sus características y tipos, así como un breve enfoque respecto a las experiencias de otros Estados y del nuestro sobre este régimen.

Las ventajas y desventajas que pueden derivarse del establecimiento del sistema, son estudiadas como consecuencia de la importancia que para el país reviste nuestro comercio exterior y las condiciones requeridas para su funcionamiento.

Posteriormente se efectúa un análisis crítico sobre la vigente Ley de Zonas Francas, que sintetiza y comprende todos los aspectos vistos en los capítulos precedentes, para finalizar con una exposición sucinta de lo manifestado a lo largo del Trabajo en la que me permito insertar mis comentarios sobre los temas más trascendentes.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1. LOS TRIBUTOS Y SUS CLASES

El Estado, como la máxima entidad jurídica y políticamente organizada de la sociedad, tiene como misión fundamental la búsqueda y logro del "bien común", es decir, la satisfacción del conjunto de necesidades y aspiraciones de los seres humanos que lo componen, todo lo cual en la actualidad se halla sistematizado, para el caso de nuestro país, en los seis Objetivos Nacionales Permanentes consagrados en la Constitución Política que nos rige.

Para el cumplimiento de este objetivo tan estrechamente vinculado a su misma razón de existir, el Estado moderno busca y selecciona medios económicos que le permitan desarrollar a satisfacción sus actividades. Como en todos los países contemporáneos, el Estado Ecuatoriano toma a su cargo la presta-

ción de una serie de servicios que no deben o no pueden estar en manos de los particulares, para financiarlos habrá de recurrir de modo ineludible a la imposición; surge así el concepto de "tributo" llamado, en principio, a servir de fuente de recursos presupuestarios.

No es materia de este trabajo entrar a analizar en forma retrospectiva los antecedentes y la evolución histórica de un tema tan importante como son los tributos, me limitaré a referir que su apareamiento y transformación hasta la época actual se halla en relación directa con la formación y consolidación de los diversos tipos de agrupaciones humanas. Considero eso sí importante expresar que no existe unanimidad en doctrina sobre la terminología relativa a la materia, así tenemos que los tratadistas hablan de: derechos, cuando este término se utiliza para los honorarios con los que se remunera los servicios profesionales o también, de modo general, para las tasas que se cobran por servicios públicos divisibles o los impuestos por importación o exportación de mercancías; contribuciones, quizá relacionándolas con las disposiciones de algunas cartas magnas en las que se contiene la obligación de los particulares de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, además debemos tener en cuenta, como veremos más adelante, que una de las especies del género tributos es la contribución especial; otros se refieren a gravámenes, sin embargo de que este vocablo dice más relación a la incidencia económica que sufren los contribuyentes.

A pesar de que el término tributo no deja de tener inconvenientes como aquel de presumir un estado de sujeción y de menos valer, a decir del Dr. José Vicente Troya, o el hecho de que en épocas remotas los vencedores hayan sometido a tributo a los vencidos, hoy en día la voz tributo se ha revalorizado y ha dejado de proyectar una imagen negativa, razón

por la cual la moderna doctrina aconseja seguirla utilizando, al menos hasta que no surja un término más apropiado. En el caso concreto del Ecuador, nuestro ordenamiento jurídico se halla a tono con el avance de esta ciencia, así tenemos que la Constitución Política contiene la Sección IV del Título III, correspondiente a la Primera Parte, misma que trata "Del Sistema Tributario" (Arts. 52 y 53), en la que, a más de determinar con propiedad la denominación de tributo, dispone que a estos rigen los principios de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Pero también consta en la norma algo muy importante cuando manifiesta:

Art. 52.- ... Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general. Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país.¹

La norma constitucional reconoce de este modo la segunda finalidad del régimen tributario, que no es otra que la de servir como instrumento de política fiscal. Este punto es de gran trascendencia para lo que es materia del presente trabajo, a pesar de ser evidente que la razón fundamental de los tributos es la de constituir recursos públicos, no obstante ellos pueden perseguir otros propósitos tales como redistribuir el ingreso, alentar determinadas actividades productivas, restringir otras; es decir, de modo general, procurar fines extrafiscales, lo que de ninguna manera implica que el tributo haya dejado de ser tal. Por su parte, el Art. 6 del Código Tributario reproduce casi textualmente la norma antes

¹ Constitución Política del Estado

citada, existiendo, por tanto, uniformidad en nuestro sistema jurídico sobre el tema tratado.

A todo lo dicho, conviene agregar que a la imposición ineludiblemente va unida la compulsión, esto es, los contribuyentes deben realizar determinados pagos aún sin la concurrencia de su voluntad, lo dicho puede traer consigo que en la praxis cotidiana se produzca la resistencia al pago de un tributo. Las razones para tal comportamiento pueden ser de muy diversa índole, pero es posible resumirlas en dos principales: En primer lugar, estribaría en el natural impulso de la persona de proteger los haberes con los que pretende alcanzar una posición ventajosa dentro del entorno social que, hoy por hoy, en muchos casos equipara la valía humana a las pertenencias que el sujeto posea; en segundo término, la razón tal vez radica en que un gran porcentaje de ciudadanos no se siente bien servido por las personas o instituciones que son mantenidas con el producto de los tributos que paga.

1.1. CONCEPTO

Son muchas y muy variadas las definiciones de tributos que los tratadistas de la materia han consignado en su obra. Para el autor mexicano Sergio de la Garza entre las más importantes tenemos que Giuliani Fonrouge conceptúa a los tributos como "una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho". Para Blumenstein son tributos "las prestaciones pecuniarias que el Estado, o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma". Por su parte, Jarach los define como "la prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga derecho

de ingresarlo". Geraldo Ataliba considera que es "la obligación jurídica pecuniaria ex-lege, que no constituye sanción de un hecho ilícito, cuyo sujeto activo es, en principio, una persona pública y cuyo sujeto pasivo es alguien opuesto en esa situación por voluntad de la ley" ²

De todas las definiciones ya expuestas es posible extraer como características comunes el que los tributos son instituciones públicas, constituyen prestaciones en dinero o en especie y deben obligatoriamente constar en una ley pre-existente, entre las más trascendentes.

Un concepto de tributos muy completo lo encontramos en Héctor B. Villegas, quien sostiene lo siguiente:

Tributos son las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio sobre la base de la capacidad contributiva, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines. ³

En esta definición también se consagran las características anteriores y además se considera a los tributos como prestaciones creadas para cubrir el gasto público, aspecto antes no contemplado.

Si tratamos de resumir todos los conceptos anteriores en uno que se adapte mejor a nuestro sistema jurídico, diremos que son tributos las prestaciones pecuniarias que los sujetos pasivos están obligados a cumplir en los casos y medidas previstos por la ley.

² Sergio de la Garza, Derecho Financiero Mexicano, (10a. ed.; México: Porrúa, 1981) p. 300

³ Hector B. Villegas, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario (3a. ed., Depalma, Buenos Aires, 1979) p. 73

La ocasión es propicia para advertir que, aunque los tributos pueden ser los ingresos predominantes en la Hacienda Pública, no son los únicos, pues, existen otros significativos como los precios, las rentas patrimoniales, créditos internos y externos, etc.; en definitiva, la financiación que aportan los tributos al gasto público si bien es considerable no por ello deja de ser parcial.

1.2. IMPUESTOS

Son conocidos también como los tributos por excelencia ya que constituyen el principal ingreso tributario, tanto por su rendimiento cuanto porque es el mecanismo más manejable para la aplicación de la política fiscal.

El tratadista mexicano De la Garza, antes citado, contiene definiciones de otros tratadistas a este respecto; así tenemos que Antonio Berliri considera que impuesto es la obligación de dar o de hacer, coactivamente impuesta por mandato de una ley o de un acto expresamente autorizado por esta en favor de un ente público, teniendo por objeto una suma de dinero o un valor sellado. Por su parte Ataliba sostiene que es el tributo cuya hipótesis de incidencia es un hecho o acontecimiento cualquiera, no consistente en una actividad estatal. Giannini dice que es la prestación pecuniaria que el Estado u otro ente público tiene derecho de exigir en virtud de su potestad de imperio originaria o derivada en los casos, en la medida y en el modo establecido por la ley con el fin de conseguir una entrada.⁴

Desde una óptica predominantemente financiera, el impuesto es aquel tributo que financia servicios públicos generales indi-

⁴ Obra citada, p. 334

visibles y, de modo parcial, las obras públicas en la parte en que ellas son de interés general. A pesar de lo dicho, hay que aclarar que las consideraciones financieras no conducen a una noción precisa del impuesto, pero uno de los aspectos útiles que brinda es advertir la ausencia del nexo que se da para el administrado (contribuyente) entre la aportación del impuesto y los servicios públicos que dimanar de la calificación de servicios generales e indivisibles; dicho de otro modo, no existe relación directa entre la prestación y el servicio.

Resumiendo lo hasta aquí enunciado sobre esta clase de tributos podemos decir que impuesto es la prestación que exige el sujeto activo, por el hecho de que el sujeto pasivo se encuentre en el caso previsto por la norma, sin que importe otra circunstancia, ni aún de que el ingreso obtenido sirva para financiar los servicios públicos generales e indivisibles.

En cuanto a las clasificaciones que se han dado sobre los impuestos, diré que existen innumerables puntos de vista desde los cuales se puede dividirlos, sin embargo considero muy apropiado para el caso que nos ocupa seguir el esquema planteado por Héctor B. Villegas, para quien existen dos tipos de impuestos:

1.2.1. Impuestos reales u objetivos y personales o subjetivos

Son personales los que consideran la particular condición del contribuyente, valorando en especial su capacidad contributiva. Como ejemplo podemos citar el impuesto sobre la renta global.

Impuestos reales, por el contrario, dicen relación en forma exclusiva a la riqueza gravada independientemente de la situación personal de sujeto pasivo. Un ejemplo de este puede ser el Impuesto a los Consumos Especiales ICE.

1.2.2. Impuestos directos e indirectos

Esta es la clasificación más importante y estudiada en cuanto a estos tributos se refiere. La definición más sencilla de ellos manifiesta que son directos aquellos que no pueden trasladarse e indirectos los que pueden trasladarse, dicho de otro modo, los primeros serían los que se exigen de las mismas personas que se pretende que paguen, mientras que son indirectos los que se exigen a una persona con la intención de que esta se indemnizará a expensas de alguna otra. Una tercera opinión es de que hay impuestos directos cuando la obligación está a cargo de una persona sin concederle facultades legales para resarcirse e indirectos cuando la norma tributaria concede facultades al sujetos pasivo del impuesto para obtener de otra persona el reembolso de lo pagado.

1.3. TASAS

Aún hoy se discuten en doctrina los aspectos atinentes a su naturaleza, a pesar de ello la mayoría de estudiosos de la materia consideran clara su diferencia con las otras clases de tributos, debiendo tenerse presente que es muy profusa su utilización en las finanzas públicas.

Villegas manifiesta que las tasas son tributos "cuyo hecho generador está integrado con una actividad del Estado di-

visible e inherente a su soberanía , hallándose esta actividad relacionada directamente con el contribuyente" ⁵

Para comprender mejor su naturaleza es útil partir del hecho de que las tasas son prestaciones que cobra el Estado en forma unilateral sin que requiera necesariamente consentimiento del particular y que ella se vincula jurídicamente a una actividad estatal relacionada de modo directo con el contribuyente. Aquí una diferencia sustancial con los impuestos en los que no se da esta vinculación. Por lo demás, la tasa está relacionada con los servicios públicos divisibles, el criterio para diferenciarlos de los indivisibles (impuestos) está en la imposibilidad real de que el usuario pueda percibir concretamente el servicio que se brinda, no necesariamente el que le reporte un beneficio. Es lamentable que este criterio teórico no sea siempre de fácil aplicación práctica, por ello será menester examinar el respectivo texto legal a fin de poder definir con claridad la naturaleza del tributo de que se trate.

Al igual que lo hicimos para el caso de los tributos podemos concluir, a modo de corolario, que a las tasas debe entenderse como las prestaciones surgidas con ocasión de la realización de servicios públicos divisibles , sin que importe la circunstancia de que el ingreso sirva para financiar esos servicios. La diferencia más evidente con los impuestos radica en la vinculación de las tasas con una actividad estatal cuyas características ya han sido descritas, actividad que no existe en los impuestos.

En cuanto a la clasificación de las tasas se puede incluir aquella que las divide en Judiciales y Administrativas:

⁵ Obra citada, p. 96

1.3.1. Judiciales

O jurisdiccionales, para tratarlas con mayor propiedad, se relacionan con el poder de imperio que sólo incumbe al Estado.

1.3.2. Administrativas

Emanan del poder de policía en su sentido más amplio, entendiéndose como tal el complejo de medidas reguladoras del orden interno y tendientes primordialmente a proteger la seguridad y sanidad públicas.

1.4. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Sobre esta tercera clase de tributos existe una gran variedad de terminología, así en doctrina se habla de contributo, tributo especial, derechos de cooperación, obvencción y otros, no obstante el mayormente utilizado es el de contribución especial, nombre con el que también son conocidos en nuestro sistema jurídico tributario.

De la Garza contiene en su obra varios conceptos al respecto, así nos dice que para Fonrouge las contribuciones especiales son las prestaciones "debidas en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado". Ramón Valdés Costa las define como "el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación". Para Ataliba "contribución es el tributo no vinculado cuya hipótesis de incidencia consiste en una actua-

ción estatal indirecta y mediata (mediante una circunstancia intermedia) referida al obligado". El mismo autor De la Garza ensaya una definición al decir que "contribución especial es la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que perciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica".⁶

Este último concepto es muy completo, pues, incluye los elementos básicos de la actividad administrativa en sus dos fases de obras y gastos, contempla el beneficio, reconoce el carácter tributario de la obligación, así como también el principio de legalidad y la falta de relevancia de la voluntad del sujeto pasivo.

De las definiciones ya enunciadas puede apreciarse claramente que se trata de una prestación caracterizada por el beneficio, en tanto que lo que define a la tasa es ser una prestación cuya característica es el servicio. Es cierto que para el usuario del servicio, al menos en algunos casos, ello comporta un beneficio, con lo cual se enervaría la distinción, a pesar de ello de todos modos la forma como este beneficio se llega a conseguir es radicalmente diversa. Así tenemos que en la contribución especial el beneficio resulta de la actividad administrativa no encaminada a ello, en la tasa se da el servicio de forma directa al contribuyente, lo que le supone en determinadas ocasiones un beneficio.

La ocasión es propicia para recalcar en la importancia de la diferenciación entre impuestos, tasas y contribuciones especiales, por ejemplo, es trascendental esta distinción para el

⁶ Obra citada, p. 318

caso de las exoneraciones establecidas por la ley. En Ecuador, el Código Tributario en su Art. 34 dispone, en la parte pertinente, exoneraciones generales únicamente sobre impuestos pero no referidas a tasas o contribuciones especiales.

Bajo esta perspectiva conviene insistir, como lo sostiene Villegas, que las contribuciones especiales se diferencian, por una parte, de los impuestos en que mientras ellas implican una actividad generadora de beneficios, en estos la obligación no es correspondiente a una actividad estatal; por otro lado, con las tasas las contribuciones especiales tienen en común que ambas conllevan una determinada actividad del Estado, pero mientras en la primera sólo se requiere un servicio particularizado en el contribuyente, indiferente a si produce o no una ventaja, este beneficio es indispensable para el caso de las contribuciones especiales.

Resumiendo lo hasta aquí expuesto se sostiene que hay que entender a la contribución especial como la prestación que se debe por el beneficio derivado de la obra o servicio público, sin que importe que ese ingreso sirva para financiar, juntamente con el que se obtiene de los impuestos, aquellos servicios y obras públicas.

A las contribuciones especiales se las clasifica en dos muy importantes:

1.4.1. Contribuciones de mejoras

Su fundamento es la obra pública, es decir, es una prestación que se exige del administrado para que el Estado pueda integrar los recursos necesarios que permitan el pago de la construcción y conservación de una obra pública,

proporcionalmente al beneficio que recibe por concepto de esa ejecución.

1.4.2. Contribución de gasto

Son menos conocidas y aplicadas, se basa tanto en el mayor gasto en que incurre el Estado por actividades realizadas por los particulares, así como por las especiales condiciones en que se encuentran determinados bienes de los mismos. Hay quienes consideran como una clasificación aparte al peaje, por las peculiaridades propias de esta imposición, a pesar de ello, no creo útil enunciar esta diferenciación por no ser pertinente al tema.

1.5. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES

Es importante mencionar al menos algo respecto a esta materia, en especial por cuanto puede presentar cierta confusión con los demás tributos antes descritos.

Los ingresos parafiscales son verdaderos tributos en la medida en que se establecen y aplican unilateral y coactivamente y su producto está destinado a la financiación del servicio público. Los ingresos percibidos por entes privados y cuya finalidad no es este servicio público no son parafiscales y se relacionan con una realidad completamente distinta.

Los ingresos parafiscales son aplicados por entes públicos o semipúblicos diferentes de la estructura central y tradicional del Estado, ahí su diferencia con los tributos antes estudiados. Estos ingresos, para tener la condición de parafiscales, deben estar destinados unívoca y exclusivamente a financiar específicas obras o servicios públicos.

Cabe aclarar que al decir que los ingresos llamados parafiscales no nacen de la estructura central del Estado, se pretende denotar que no pertenecen al Estado central que tiene competencia nacional, ni a otros entes con competencia político-territorial, sino que pertenecen a entes sin esa competencia, autónomos o no, descentralizados, encargados de brindar de modo específico ciertos servicios públicos, de ejecutar determinadas obras públicas o aún de administrarlas.

No deben considerarse parafiscales a todo tipo de contribuciones que se entreguen, aunque sean obligatorias y fijadas por ley, en beneficio de entidades que no realizan la obra pública o brindan servicio público, tal es el caso de las cuotas para asociaciones profesionales, cámaras de producción, sindicatos, etc. Las principales contribuciones parafiscales son las que financian el servicio de seguridad social, pero se debe reconocer que la naturaleza de esas aportaciones es muy controvertida.

2. LOS TRIBUTOS ADUANEROS

Luego de estudiada la doctrina referida al gran universo de los tributos, creo menester que poco a poco vayamos centrándonos en lo que interesa al tema de este Trabajo de Investigación Individual, para ello es preciso efectuar un breve análisis de lo concerniente a las principales leyes que tratan el asunto en nuestro ordenamiento jurídico.

2.1. LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO, EL CODIGO TRIBUTARIO Y LA LEY ORGANICA DE ADUANAS

Como ya fue sostenido en un apartado anterior, debo reiterar que la Constitución Política del Ecuador, norma fundamental a la cual deben subordinarse todas las demás dis-

posiciones jurídicas conforme a la jerarquización de la estructura que nos gobierna, contiene una referencia muy precisa sobre todo el ámbito relativo al sistema tributario. Así tenemos que el Art. 52, en términos generales, expresa la obligatoria observancia de los principios de igualdad, proporcionalidad y generalidad, por una parte; y, por otra, establece el doble papel que los tributos deben desempeñar dentro de una macroeconomía moderna, esto es, ser fuente de los recursos del Estado y servir como medio de política fiscal, a través de la cual se propenderá a estimular la inversión y reinversión, a fomentar el ahorro y su empleo en el desarrollo y, a procurar una justa distribución de la riqueza, lo que no significa otra cosa que a la consecución de los Objetivos Nacionales Permanentes vinculados especialmente a la Justicia Social y el Desarrollo Integral. Por su parte, el Art. 53 de la Carta Magna no hace sino ratificar el enunciado anterior sobre el sometimiento del régimen impositivo al principio de legalidad, ya que prescribe que los tributos sólo se establecerán, modificarán o extinguirán por un acto legislativo emanado del órgano competente. Quizá resulta innecesaria la aclaración del inciso segundo de la norma constitucional, en el sentido de que las tasas y contribuciones especiales deben estar sometidas a una ley, esto por cuanto dicha sentencia ya está inmersa en lo anterior, pues, como fue analizado detenidamente en otra parte de este Capítulo, al hablarse de tributos ya se está globalizando a los tres tradicionales tipos de imposiciones que son: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Es necesario enfocar, en forma muy resumida como no puede ser de otro modo y desde la óptica de nuestro objetivo, lo que se contiene en el cuerpo normativo más trascendental, luego del texto constitucional, en materia de cuestiones impositivas, me refiero, claro está, al Código Tributario.

El Código Tributario, vigente desde el 23 de diciembre de 1975, es fruto de una difícil pero encomiable labor por parte de varios estudiosos de esta rama del Derecho, quienes para la tarea encomendada partieron de la base, principalmente, del Código Modelo Latinoamericano patrocinado por la Organización de Estados Americanos OEA, Códigos Fiscales de otras naciones latinoamericanas como México, Chile, Argentina y Brasil, la legislación tributaria española y los procedimientos administrativos vigentes en toda América; además efectuaron un crítico y reflexivo estudio de las más destacadas y modernas doctrinas del Derecho Tributario y del Derecho Administrativo en general, así como de otras leyes relativas al tema entre las que cabe resaltar el Código Fiscal expedido en junio 24 de 1963 y vigente a la fecha. Todo este conjunto de ideas, tesis, doctrinas, luego de un concienzudo análisis a la luz de las realidades propias del país y de las experiencias pragmáticas vividas en nuestro quehacer administrativo, dieron como resultado un cuerpo jurídico normativo que bien puede catalogarse como un destacado avance en materia de Derecho Tributario y lograron que en el país se implantara un sistema a la altura de los más modernos de la época.

La primera norma del Código Tributario se refiere a su ámbito de aplicación y manifiesta, en resumen, que está destinado a regular las relaciones jurídicas provenientes de los tributos o las situaciones que de ellos se deriven, desde ya entonces advertimos que el tema de este trabajo guarda gran vinculación con los preceptos que aquí se contienen. Complementando la idea, el artículo 4 define que es competencia de las leyes tributarias el determinar el objeto, sujeto y cuantía del tributo, así como sus exenciones o deducciones y los reclamos que a ellos se refieran.

El tercer gran tema de esta parte lo constituye el cuerpo legal que complementa el gran espectro del ámbito tributario, estos es, la Ley Orgánica de Aduanas, que viene a armonizar el ordenamiento jurídico-tributario-aduanero vigente en el país.

Imperante desde el 6 de junio de 1978, la Ley Orgánica de Aduanas tiene por cometido fundamental el regular el comercio exterior ecuatoriano, de ahí que su ámbito de aplicación (Art. 1) radique en la importación, exportación y tránsito de mercaderías, es decir, todo acto que conlleva el ingreso o salida de mercancías hacia o desde el territorio nacional. Es importante al respecto la definición que se halla constando en esta misma norma y que será factor necesario de tenerlo en cuenta.

...Para estos efectos, entiéndese por mercaderías todos los bienes corporales, muebles, tanto de capital, como los destinados al uso o consumo, sin limitación alguna⁷

Las disposiciones siguientes, Arts. 2, 3, 4, 5 y 6 nos proporcionan conceptos muy importantes, razón por la cual vale la pena resumirlos del modo siguiente: Por Aduana se define al órgano especializado perteneciente a la administración tributaria, cuyo cometido es la vigilancia y control de la entrada y salida de personas, mercaderías o medios de transporte por las fronteras, la determinación y recaudación de las obligaciones generadas por esos hechos, la resolución de los reclamos y la sanción de las infracciones en que se incurriere. Territorio Aduanero es aquel donde se aplica la legislación aduanera, para el caso, todo el territorio del Estado. La Frontera Aduanera es similar a las fronteras te-

⁷ Código Tributario, Art. 1

terrestre, marítima y aérea del país. Por Zona Aduanera debe entenderse: la primaria, que se refiere al área interior de puertos, aeropuertos y otras instalaciones de aduana; y, la secundaria, relativa a todo el resto del territorio. Finalmente, Potestad Aduanera es el conjunto de atribuciones que la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento General conceden a la Aduana para el cumplimiento de sus fines.

2.2. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA

Según algunos autores las primeras manifestaciones de las imposiciones de aduana, como hoy las conocemos, se las puede encontrar en Roma. En efecto, los romanos tenían un tributo llamado "portorium" que también involucraba otras contribuciones. Se aplicaba con toda severidad a la entrada y salida de la mercadería, a falta de manifiesto o si se comprobaba en este un error, se lo penaba doblándolo o triplicándolo. Según conocemos, también en la Edad Media los señores feudales imponían a sus vasallos impuestos territoriales, pero no se puede decir que hayan existido principios o bases de una organización tributaria en aquella época. El derecho de Aduana comienza a configurarse con mayor propiedad al incrementarse el comercio, es entonces cuando se grava con mayor atención al tránsito de mercancías a/o desde las ciudades, de ahí hasta la actualidad ha evolucionado a la par que la sociedad misma.

De conformidad con el tratadista Fernández Lalanne, el concepto de esta clase especial de imposiciones es el siguiente:

Son tributos o gravámenes aduaneros los derechos y las tasas que el fisco nacional exige coactivamente de los obligados a su pago, como consecuencia de la importación o exportación de mercaderías a través de las fronteras del país, o por la prestación de servicios.⁸

En esta definición claramente observamos que su autor diferencia dos clases de tributos, lo que él llama los "derechos" y las tasas, los primeros son otra de las formas de denominar a los impuestos.

Si analizamos con mayor detenimiento la definición antes consignada notaremos que ella está acorde con el concepto general que sobre los tributos habíamos concluido en su debida oportunidad, ello principalmente por cuanto al hablar de derechos y tasas implícitamente se está tomando en cuenta que los tributos aduaneros constituyen instituciones públicas, consisten en prestaciones pecuniarias o en especie y se hallan constanding en una ley existente con anterioridad.

Si tratamos de encontrar un concepto que se adecue con mayor propiedad a nuestro sistema podemos decir que el tributo de aduana es aquella prestación pecuniaria que se exige por el paso a través de las fronteras de un Estado, de mercaderías extranjeras que ingresan o de mercaderías nacionales o nacionalizadas (siguiendo el procedimiento previsto) que salen, destinadas a ser consumidas respectivamente, dentro del territorio nacional (importación) o fuera de él (exportación). De esta definición se desprenden tres elementos básicos que son: el territorio, es el medio físico y comprende también aguas nacionales o interiores, mar territorial y espacio aéreo; mercadería, cuyo concepto acorde con la Ley Orgánica de Aduanas fue ya revisado anteriormente; y, desti-

⁸ Fernández Lalanne, Derecho Aduanero, Buenos Aires, p. 288

no, implica la expresión de voluntad del propietario con respecto al futuro de la mercadería y se manifiesta por medio de una declaración que se hace ante la Aduana.

La Ley Orgánica de Aduanas no contiene una definición de lo que debe entenderse por tributos aduaneros, sin embargo es fundamental estudiar lo que dice respecto a la Obligación Tributaria.

Obligación tributaria es el vínculo jurídico personal existente entre el sujeto activo y el sujeto pasivo, sea este contribuyente o responsable, en virtud del cual debe cumplirse una prestación, al verificarse el hecho generador previsto por esta Ley.⁹

Son de suma trascendencia los elementos constantes en esta definición que, por lo demás, está en íntima vinculación con la que sobre el mismo tema contiene el Código Tributario en su Art. 14.

En primer lugar, el que se trate de un vínculo jurídico personal significa que la obligación resultante está en directa relación con la persona de que se trate mas no con una cosa como sería el caso de una obligación real, todo esto involucrado dentro del ámbito eminentemente jurídico. Por otra parte, sujeto activo de la obligación siempre es el Estado como ente acreedor del tributo; sujeto pasivo es la persona natural o jurídica legalmente obligada a cumplir la prestación ya sea como contribuyente o responsable, el primero es a quien la ley impone el pago del tributo por

⁹ Ley citada, Art. 9

verificación del hecho generador y el segundo es la persona que, sin ser contribuyente, debe cumplir sus obligaciones por disposición expresa de la ley.

2.3. HECHO GENERADOR

Es otro de los elementos de la definición que se estaba analizando anteriormente, pero, debido a su importancia considero mejor tratarlo en forma independiente.

Conforme el artículo 15 del Código Tributario, el hecho generador es el presupuesto que la ley establece para configurar un tributo, dicho de otro modo, es la circunstancia que debe verificarse para que nazca una imposición a la vida jurídica.

Para el caso de la obligación tributaria aduanera el hecho generador se halla definido en el Art. 10 reformado, según el cual la obligación tributaria surge por el paso de la mercadería por la frontera, de modo general; y, por la aceptación de la declaración para consumo o exportación, de modo particular.

Según algunos estudiosos de la materia, este momento determinado para que comience la existencia de un tributo aduanero, es impreciso ya que existen demasiadas excepciones a esta regla no sólo fuera de la ley sino inclusive dentro de ella; así tenemos que algunos Convenios Internacionales, entre los que se incluye el Acuerdo de Cartagena, contienen modificaciones al principio, por ejemplo, existen decisiones que permiten el paso de vehículos y carga por vía terrestre sin originar tributos sino en el país del último destino; los regímenes aduaneros, como es el caso de la admisión temporal, también conllevan excepciones al principio, pues, permiten el

ingreso de mercaderías al país con suspensión de derechos por un período determinado.

Tal como se encuentra vigente nuestra legislación, la imposición arancelaria es causada por el cruce de mercancías por la frontera nacional, desde fuera hacia adentro para el caso de las importaciones, mismas que constituyen el aspecto más importante dentro del tema. El fundamento jurídico para el cobro del tributo está dado, desde una óptica de soberanía, por el permiso que da el Estado para la entrada o salida de mercaderías, lo que confiere al gravamen un carácter político que se liga al ejercicio de su soberanía territorial, sin embargo ya conocemos que la existencia de los tributos de aduana más que a un aspecto netamente político se halla determinado por factores de carácter económico, con una finalidad no sólo fiscal sino también de estímulo y fomento de actividades productivas.

2.4. CLASES

Para el autor argentino antes referido Fernández Lallanne, existen dos clases principales de tributos aduaneros, las cuales se hallan determinadas por la división tradicional ya estudiada, ellas son:

2.4.1. Impuestos aduaneros

Según el autor, se hallan comprendidos dentro de los impuestos a los consumos que, como sabemos, constituyen una división de los impuestos indirectos, es decir, aquellos que afectan a un acto, un hecho, un cambio y generalmente se exigen mediante tarifas. Mientras en los impuestos directos existe un obligado, en los indirectos, como es el caso de los impuestos aduaneros, existen uno legal o de

derecho y otro que lo sería de hecho. El contribuyente de derecho es quien satisface al fisco la prestación, por estar obligado a ello en su calidad de sujeto pasivo de la relación; y, el de hecho, vendría ser quien al final soporta la carga del gravamen al serle transferido por obligado de derecho.

2.4.2. Tasas aduaneras

A diferencia de los anteriores, son las prestaciones pecuniarias que percibe el Estado a propósito de la realización de servicios que afectan en forma especial a los obligados y se encuentran vinculados de modo pragmático al movimiento de importación y exportación de mercaderías.

Estas tasas pueden clasificarse, atendiendo a su naturaleza, en tasas de estadística, de fiscalización y de habilitación.

Al respecto, cabe anotar que nuestra Ley Orgánica de Aduanas, en su Art. 11, trata en forma específica sobre el cobro de tasas y manifiesta que su pago es exigible desde que se presta el servicio de que se trate, mismos que pueden ser, entre otros, carga, descarga, trasbordo, almacenaje, verificación, aforo, control y vigilancia de mercaderías.

CAPITULO II

ZONAS FRANCAS

1. TERMINOLOGIA

Luego de que en el Capítulo anterior se esbozó un breve estudio sobre los tributos en general y, de modo particular, aquellos que dicen relación al régimen aduanero, el presente apartado tiene por objetivo definir lo que constituyen las Zonas Francas, para lo cual es menester determinar con mayor

precisión el significado de la diversa terminología que a este tema compete.

De conformidad con el Art. 454 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Aduanas, se halla incorporado a nuestra legislación aduanera el Glosario de Términos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC. Este instrumento constituye un listado de definiciones sobre los más importantes términos utilizados en materia de aduanas, de entre ellos a continuación extraeré los que considero contribuirán a una mejor comprensión de lo que es materia de este Trabajo de Investigación Individual.

1.1. REGIMENES SUSPENSIVOS DE DERECHOS

Es un modo general de denominar a los regímenes aduaneros cuya característica común es hacer posible el ingreso o salida de mercaderías a/o desde el territorio aduanero, con la suspensión del pago de tributos durante un período determinado.

La Ley Orgánica de Aduanas vigente contempla la existencia de varios regímenes y depósitos aduaneros especiales, enunciaré de modo muy sucinto cada uno de ellos:

1.1.1. Regímenes Aduaneros Especiales

1.1.1.1. Tránsito.- (Art. 76)

Con la antes referida suspensión del pago de derechos, este régimen permite la movilización de mercancías, que se hallan bajo control de la aduana, para su transporte de una a otra oficina; así como también a depósitos aduaneros o Zonas Francas y viceversa, o con destino al exterior. Cabe advertir la previsión constante en la Ley Orgánica de Aduanas, que data de 1978, sobre la implantación de Zonas Francas en el territorio nacional.

1.1.1.2. Admisión Temporal (Art.81)

Autoriza la entrada de mercaderías al país con la correspondiente suspensión de gravámenes durante un plazo de 180 días, siempre y cuando en ese tiempo se realice la reexportación de las mismas. Uno de los casos admisibles de mercaderías para este régimen es el de aquellas que se introduzcan para ser reparadas, perfeccionadas o acabadas, así lo contiene el numeral 2 del Art. 82 del ya referido cuerpo legal.

1.1.1.3. Exportación Temporal (Art. 88)

Es el régimen contrario al anterior, pues implica la suspensión de derechos cuando los objetos deban salir del territorio nacional para permanecer en el extranjero por un tiempo específico.

1.1.2. Depósitos Aduaneros Especiales

1.1.2.1. Depósitos Comerciales (Art. 92)

Consisten en bodegas privadas en las que, previo el cumplimiento de los requisitos determinados en la Ley y el Reglamento, pueden recibirse en forma temporal ciertas mercancías de importación o exportación con el beneficio de la suspensión del pago de tributos.

1.1.2.2. Depósitos Industriales (Art. 99)

Es un régimen reservado sólo para aquellas industrias que tengan el amparo de Leyes de Fomento y consiste en la posibilidad de almacenar, en bodegas especiales que estarán bajo control aduanero, insumos importados y necesarios para la elaboración de productos destinados a la exportación.

1.1.3. Devolución Condicionada de Tributos (Art.103)

También conocido como Draw Back, es una modalidad que con propiedad no puede asimilarse a los anteriores es por ello que prefiero considerarlo aparte. Este régimen "consiste en la devolución total o parcial, de los impuestos aduaneros o internos con excepción del impuesto a las Transacciones Mercantiles, pagados por las materias primas y demás insumos extranjeros utilizados en la producción, elaboración o acondicionamiento de mercaderías, cuando las mismas sean exportadas". La norma citada responde a una reforma producida en septiembre 15 de 1978 y, como puede apreciarse, en ella se incluye al impuesto de Transacciones Mercantiles mismo que en la actualidad ha desaparecido a raíz de la reforma tributaria de 1989 que introdujo el concepto del

Impuesto a los Consumos Especiales ICE y el Impuesto al Valor Agregado IVA.

1.2. DERECHOS E IMPUESTOS PERCIBIDOS POR LA ADUANA

Son el conjunto de gravámenes recaudados con motivo de la importación o exportación de mercaderías, con excepción de las tasas o derechos cuyo monto se restringe al costo aproximado de los servicios prestados. Nótese que el Glosario denomina "derechos" cuando ya habíamos sostenido en el Capítulo anterior que ese no es el término que debería utilizarse en tratándose de tributos.

Teniendo presente que el Arancel no es otra cosa que el listado de productos y mercancías así como la imposición que su importación o exportación genera, a continuación se indica la clasificación de los tributos arriba consignados.

1.2.1. Derechos o Impuestos Ad-Valorem

Son aquellos que se hallan establecidos en los aranceles aduaneros y consisten en porcentajes aplicables sobre el valor de la mercadería.

1.2.2. Derechos o Impuestos Específicos

También constantes en el arancel, son tasas fijas que se aplican sobre unidades físicas de las mercaderías.

1.2.3. Derechos o Impuestos Mixtos

Constituyen la combinación de los dos anteriores, Ad-Valorem y Específicos, aplicable a una misma mercadería.

1.3. MANIFIESTO DE CARGA

Es el documento en el que consta la lista de las mercaderías que transporta un buque, aeronave, vehículo, o cualquier otro medio de transporte, al momento de su llegada o salida al o del territorio aduanero.

1.4. TRASBORDO

Siempre bajo el control aduanero, es el traslado de mercancías de un transporte a otro, o al mismo en distinto viaje, incluida la descarga a tierra para continuar su destino.

1.5. DECLARACION

Es el acto solemne, oral o escrito, en el cual el importador o exportador proporciona a la aduana las informaciones necesarias.

1.6. AFORO

Es uno de los pasos más importantes en la mecánica de la importación o exportación. Constituye la operación por medio de la cual la aduana reconoce los objetos, verifica su naturaleza y valor, determina su peso, cuenta o medida, los clasifica acorde con la nomenclatura arancelaria y establece los tributos aduaneros que les son aplicables.

1.7. GARANTIA

Es la obligación que se contrae para asegurar el pago de los tributos causados u otras obligaciones, ante la aduana y a su satisfacción.

1.8. NACIONALIZACION

Una vez que se han cumplido los requisitos exigidos en la legislación aduanera o de otro carácter que sea necesario y luego del pago de los tributos causados, las mercaderías importadas son puestas a órdenes de sus titulares. La disposición de los objetos por parte de los interesados puede estar: condicionada, cuando quedan sujetos a ciertas restricciones o comprobaciones desde el punto de vista aduanero; o, incondicional, cuando pueden circular libremente.

1.9. SELLOS ADUANEROS

Se los utiliza en especial para el régimen de Tránsito, son contraseñas que pone la aduana para prevenir o permitir la constatación de cualquier diferencia o manipulación de la mercadería, pudiendo también servir como medio para su identificación.

2. EVOLUCION Y CONCEPTO

La investigación realizada ha permitido encontrar la evolución histórica así como varias definiciones de Zonas Francas, me propongo enunciar las más importantes para, a la luz de ellas, analizar el concepto contenido en la Ley de Zonas Francas vigente en nuestro país. Antes de hacerlo conviene tener presente que no existe uniformidad en cuanto a la denominación de esta modalidad aduanera, así tenemos que indistintamente puede hablarse también de "territorio franco", "zona libre", "puerto libre", "depósito franco" y otros vocablos por el estilo. La situación planteada puede solventarse si agrupamos los conceptos de "puerto, territorio, zona, depósito" y decimos que ellos tienden a expresar nada más que un ámbito espacial mayor o menor; "franca y libre" serían

indicadores sobre el tipo de liberaciones que se han concedido a dichas circunscripciones territoriales.

Por las valiosas referencias históricas que contiene, la primera fuente que debo citar sobre este punto es la Enciclopedia Jurídica OMEBA que respecto a Zonas Francas dice: "Configuran éstas el establecimiento de franquicias aduaneras en función territorial"¹⁰. Manifiesta que las liberaciones son generalmente de orden tributario, lo que no implica que puedan estar acompañadas de otros beneficios. Sostiene además que las Zonas Francas existieron aún antes del siglo XVIII, lógicamente en Europa, y consistían en ciudades donde se podía introducir mercaderías extranjeras para elaborarlas y venderlas sin que ello cause tributos. Como ejemplo del impulso que se dió por aquella época al comercio y la navegación con la implantación de Zonas Francas, se puede mencionar a Livorno (1547), Génova (1593), Nápoles (1633), Venecia (1661), Marsella (1669), Gibraltar (1706), Trieste y Fiume (1719) y Mesina (1732). Otro caso famoso fue el de Hamburgo (1881) que se constituyó en uno de los más importantes de toda Europa, tan sólo superado por Londres que es el ejemplo más claro de la época respecto a esta clase especial de tratamiento a la importación y exportación de mercancías.

Un Estudio de Zonas Francas elaborado por la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD, durante el Décimo Período de Sesiones llevado a cabo en marzo de 1983 en Ginebra, en su parte introductoria, sostiene que en un inicio se establecieron exclusivamente Zonas Francas comerciales que favorecían el comercio de re-

¹⁰ Enciclopedia Jurídica OMEBA

exportación, de ahí que muchas de ellas se ubicaron en una ruta de comercio internacional, así tenemos las de Adén, Honk Kong, Singapur y Gibraltar. Luego, principalmente en países desarrollados, se establecieron Zonas Francas destinadas a hacer más fácil la manipulación y el despacho de mercaderías importadas, es decir, siguieron siendo esencialmente comerciales. Un paso adelante constituyó la aplicación de ciertos regímenes de privilegio aduanero que tenían como propósito el neutralizar el efecto de los aranceles sobre el sector productivo de exportación que requiere de insumos para cumplir su cometido, los mecanismos para este fin no eran otros que la devolución de los derechos de aduana (Draw Back), importación temporal y fabricación bajo control aduanero, sin embargo, todos ellos tienen el inconveniente de involucrar trámites demasiados largos, engorrosos y hasta costosos para el empresario, este es quizá uno de los motivos por los cuales tampoco en nuestro país fueron aplicados los mecanismos citados a pesar de estar vigentes aún hasta la fecha actual. Las Zonas Francas de Elaboración, como denomina el Estudio a las que hoy conocemos, consisten en un método para la liberación en la importación de insumos mucho más conveniente que los anteriores, pues, entre otros aspectos, permite prescindir de trámites rígidos y costosas fianzas. Con las características actuales, la primera Zona Franca se estableció en 1959 en el aeropuerto de Shannon, Irlanda, misma que hoy en día representa un complejo industrial de impresionante crecimiento. A fines de la década del 60 se da una tendencia creciente para el establecimiento de Zonas Francas, los gobiernos especialmente de los países en desarrollo las consideran un medio eficaz para atraer inversiones extranjeras que proporcionen tecnología, empleo y divisas, tan necesarias para sus economías. Para 1970 se habían implantado 8 de estos regímenes en países en desarrollo, entre ellos, en República Dominicana, Brasil y Colombia. Ya en 1980 el número de Zonas

Francas había alcanzado 55 distribuidas en 30 países, hallándose proyectadas otras 33 en 20 países. En un país desarrollado como Estados Unidos, las Zonas Francas se utilizan de modo creciente en la fabricación y montaje de artículos para el mercado interno, su número aumentó de 8 en 1970 a 65 en 1981. El Estudio de la UNCTAD define a las Zonas Francas, específicamente industriales como veremos más adelante, del modo siguiente:

... son polígonos industriales que forman enclaves dentro del territorio aduanero nacional y están generalmente situados cerca de un puerto y/o aeropuerto internacional. Toda la producción de esas zonas se destina normalmente a la exportación. Las importaciones de las materias primas, el equipo y la maquinaria necesarios para la producción con miras a la exportación disfrutan de franquicia aduanera. Los trámites aduaneros, normalmente lentos, se reducen al mínimo para las importaciones dentro de estas zonas y para las exportaciones a partir de las mismas. ¹¹

Otro Estudio del Fondo Económico relativo al tema, considera que el crecimiento de las Zonas Francas no ha sido regular, su forma como institución ha estado sujeta a muchos cambios. Coincidiendo con el Estudio antes citado, manifiesta que aparecen, en un primer momento, a lo largo de las tradicionales líneas del comercio internacional, han sido empleadas para atraer actividades de comercio y embarque de centros cercanos más restrictivos y, finalmente, para atraer firmas dedicadas a la producción de manufacturas para la exportación. A criterio de este informe el concepto es el siguiente:

¹¹ Secretaría de la UNTAC, Las Zonas Francas para la elaboración de productos de exportación en los países en desarrollo (febrero 2 de 1983) pp. 2-3

Una zona franca es una área encerrada y reglamentada en un puerto aéreo o marítimo la cual es tratada, para propósitos de aduana, como si estuviera situada por fuera del territorio aduanero del país. Los bienes de origen extranjero pueden ser entrados en espera de un transbordo, exportación o importación al mercado nacional, momento en el cual se fijan los derechos sobre toda o alguna parte de los bienes. Los bienes nacionales destinados a la exportación o a la mezcla con bienes o insumos extranjeros pueden también ser entrados a la zona franca.¹²

Para el ecuatoriano Alfredo Gonzáles, Zona Franca consiste en:

... la existencia de determinadas porciones del territorio de un país, consideradas como extraterritoriales y por tanto al margen del control aduanero propiamente dicho, en los cuales puede permanecer por tiempo indefinido cualquier mercadería de origen extranjero, nacional o nacionalizada, sin el pago de gravámenes, pudiendo ser objeto de diferentes operaciones y destinadas a su reexportación, exportación, nacionalización y tránsito.¹³

El Dr. Mario Carrera concede gran importancia a la distinción entre Zona Franca o Libre y Puerto Libre, pues, a pesar de ser semejantes, tienen diferencias que hacen necesario tratarlos por separado. Una de las principales diferencias radica en el hecho de que las Zonas comprenden áreas reducidas de territorio mientras que los Puertos comprenden ciudades enteras o islas, esta diferencia ya fue advertida anteriormente en este Trabajo. Las Zonas carecen de población residente, tienen personería jurídica y administración autónoma,

¹² Fondo Económico, Las Zonas Francas y la promoción de exportaciones.- La experiencia colombiana

¹³ Econ. Alfonso Gonzáles Villegas, Compendio Aduanero (1a ed.; Quito: Gráfica Nacional, 1986), p. 5

además el control aduanero que en ellas se ejerce es más estricto. Por su parte, los Puertos tienen población residente que se beneficia de modo directo de los beneficios fiscales, su administración es estatal de modo general y la vigilancia es menos rigurosa que en el caso anterior. Con estos antecedentes para el autor son conceptos de Zona Franca y Puerto Libre, respectivamente:

Son áreas segregadas del territorio fiscal y sus límites son vigilados por la aduana. Aquí las mercaderías están exentas de tributos en su transformación o comercio interno o internacional. Tienen personería jurídica y patrimonio propios. Carecen de población residente.

Son ciudades o regiones segregadas del territorio fiscal y sus límites vigilados por la aduana, los habitantes usufructúan de la exención de tributos a las mercaderías, tanto en el comercio interno o internacional, como en cualquier tipo de transformación.¹⁴

Una definición que me parece necesario consignarla por las apreciaciones económicas que contiene es la proporcionada por el Programa de Estudios Legislativos, que dice:

Las zonas francas son recintos fiscales que, al facilitar las importaciones y exportaciones de bienes, el manejo de las divisas y el aprovechamiento de mano de obra de menor costo relativo, abaratan considerablemente los costos de producción de múltiples bienes que se producen en la zona.¹⁵

A propósito he dejado para el final el concepto dado por el autor Italo Paolinelli, ya que en mi criterio, a pesar de ser

¹⁴ Dr. Mario Carrera, Zonas Libres.- Puertos Libres (quito, 1977) p. 29

¹⁵ Programa de Estudios Legislativos PEL, Zonas Francas y Apertura Económica (Quito, Febrero 91 No.3) p. 2

muy concreto, abarca todas las características y elementos consignados en las definiciones antes referidas, por ello luego me permitiré hacer un análisis de este enunciado. Manifiesta Paolinelli:

Se entiende por Zona Franca el área o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto, amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera.¹⁶

Son dos las características fundamentales que se desprenden de esta definición, mismas que también se hallan presentes en todas las anteriores, esto es:

- Que se trate de una porción territorial claramente definida: para ello el legislador habrá de fijar perfectamente los límites de la circunscripción. Esta característica se halla en íntima vinculación con el hecho de que las potestades de la aduana no se cumplan en ella sino desde sus límites hacia el resto del territorio del Estado.

- Que en ese territorio exista la presunción de extraterritorialidad aduanera: lo que significa que las mercaderías existentes en la zona se consideran como si estuvieran en el exterior, sin que, por tanto, estén sujetas al pago de ningún tributo, excepción hecha, claro está, del pago de las tasas correspondientes a los servicios prestados tales como: descarga, movilización, almacenamiento, etc.

¹⁶ Italo Paonelli Monti, Zonas y Depósitos Francos (Valparaíso: EDEVAL, 1979) p. 45

En lo que respecta a la legislación ecuatoriana en actual vigencia, diré primeramente que el Art. 108 de la Ley Orgánica de Aduanas define lo que son las Zonas Francas y dice:

Las zonas francas son espacios determinados del territorio del Estado en los que aplicándose el concepto de extraterritorialidad aduanera, pueden ser admitidas todas o algunas mercaderías, sin el pago de derechos e impuestos a la importación.¹⁷

La Ley de Zonas Francas, vigente desde febrero 12 del año en curso, dispone en su Art. 3:

Zona franca es el área de territorio delimitada y autorizada por el Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo, sujeta a los regímenes de carácter especial determinados en esta Ley, en materias de comercio exterior, aduanera, tributaria, cambiaria, financiera, de tratamiento de capitales y laboral, en la que los usuarios debidamente autorizados se dedican a la producción y comercialización de bienes para la exportación o reexportación, así como a la prestación de servicios vinculados con el comercio internacional.¹⁸

Como podrá apreciarse, las dos normas vigentes en nuestra legislación contienen las características principales que habíamos asignado a los conceptos de Zonas Francas. En la Ley Orgánica de Aduanas es más claro este aserto, mientras que la nueva Ley sobre la materia es, en mi opinión, demasiado amplia y contiene precisiones propias más bien de un reglamento.

3. TIPOS DE ZONAS FRANCAS

¹⁷ Ley Orgánica de Aduanas, Art. 108

¹⁸ Ley de Zonas Francas, Art. 3

Debido a la evolución experimentada por estos regímenes aduaneros, en la actualidad ya no resulta práctica su clasificación, pues, cada uno tiene características especiales y comunes a todos los demás, sin que se encasillen dentro de un tipo determinado, no obstante y con fines eminentemente didácticos, se puede sostener que existen dos divisiones clásicas de Zonas Francas, ellas son:

3.1. ZONAS FRANCA COMERCIALES

Son utilizadas para almacenar bienes que luego podrán ser, eventualmente, importados al territorio nacional para su venta al por mayor. Cuando el régimen tiene este objetivo, su infraestructura física está destinada precisamente para la demostración, exhibición y expendio de mercaderías, debe contar con suficientes locales de almacenamiento y un sistema óptimo de transporte. Ya había mencionado que este tipo de zonas fueron las más comunes en un inicio y a partir de ellas se fueron perfeccionando y difundiendo las demás. Uno de los ejemplos más claros y cercanos a nuestro país sobre este tipo es la Zona Libre de Colón, ella constituye un centro de convergencia especialmente del transporte marítimo. El hecho de que la gran mayoría de la carga internacional utilice este transporte determinó que Colón se convierta en uno de los más importantes centros de abastecimiento para América Latina.

3.2. ZONAS FRANCA INDUSTRIALES

Son aquellas destinadas a promover el establecimiento y desarrollo de industrias manufactureras cuya producción se destina a la exportación. Los países en desarrollo esperan que las inversiones extranjeras proporcionen el ímpetu principal para ello, las expectativas respecto a su

establecimiento son: generar divisas, crear empleo, atraer capitales extranjeros y tecnologías avanzadas, facilitar la calificación de la mano de obra y crear vínculos útiles entre las industrias que allí funcionan y la economía nacional.

Sobre esta clase especial de Zonas Francas, tal vez la más importante, la revista especializada Finanzas y Desarrollo manifiesta:

Las ZFI son enclaves especiales por fuera de las barreras aduaneras normales de una nación, dentro de los cuales las firmas, principalmente manufactureros extranjeros, disfrutan de tratamiento preferente sobre la importación de bienes intermedios, tributación de compañías, provisión de infraestructura, y de libertad con respecto a las reglamentaciones industriales que se aplican en otras partes en el país.¹⁹

De la definición transcrita así como de otros documentos sobre el tema, se puede concluir que una característica común de las Zonas Francas Industriales es la ausencia casi total de la obligación de pagar tributos, así como de reglamentaciones de importación de bienes intermedios a las zonas. Dichos privilegios se otorgan con la condición de que casi toda la producción de las industrias que allí laboran sea exportada y de que los insumos sean plenamente utilizados en el producto final o se reexporten.

Entre las características más sobresalientes de este tipo, se puede decir que las materias primas o bienes intermedios necesarios para la producción pueden importarse libres de derechos y sin restricciones cualitativas, que se benefician de incentivos fiscales, que tienen una administración ágil en

¹⁹ Peter G. Warr, "Zonas Francas Industriales y Política Comercial", Finanzas y Desarrollo, (junio, 1989) p.34

vista de la flexibilización de las normas y trámites aduaneros, que el espacio de territorio que ocupa la zona se halla custodiado para evitar ilícitos tributarios como el contrabando; finalmente, puede suceder que los servicios que las atienden, especialmente electricidad, se hallen subsidiados, en todo caso nunca podrán ser mayores a las tarifas que pagan las industrias en otras partes del país.

Hay autores que encuentran la existencia de Zonas Francas Mixtas, cuando, obviamente, participan de las condiciones industriales y comerciales antes referidas; así como también otra distinción relativa a los servicios que se prestan dentro de estas circunscripciones. No considero necesario detenernos en cada una de estas en virtud de que sus conceptos y cometidos dependen de los dos tipos básicos ya señalados, más aún si consideramos que en la actualidad la tendencia es hacia la conformación de zonas con todo el conjunto de particularidades vistas.

4. EXPERIENCIAS DE OTROS PAISES SOBRE EL TEMA

En vista de que en el primer punto del Capítulo ya se realizó un breve análisis de la evolución histórica de las Zonas Francas, creo interesante consignar algunos aspectos sobre los más sobresalientes regímenes de este tipo existentes en el continente.

4.1. PANAMA

No cabe duda que la Zona Libre de Colón, creada en junio 17 de 1948, constituye uno de los ejemplos más importantes que se puede encontrar en América. Su actividad es crucial para la economía panameña, ya que significa una muy importante fuente de generación de empleo y de movimiento de

recursos a nivel nacional e internacional. Las actividades que allí se realizan no son sólo de tipo comercial sino que también tiene gran trascendencia el aspecto industrial. El factor comercial está determinado, en un gran porcentaje, por las importaciones provenientes del continente asiático y re-exportación hacia Latinoamérica en general, cabe advertir como hecho negativo que es precisamente este mercado internacional uno de los mayores abastecedores del contrabando que se puede apreciar en nuestras ciudades.

4.2. CHILE

Mediante Decreto Ley de 25 de junio de 1975, modificado en noviembre del mismo año, se autorizó el establecimiento de Zonas Francas en Iquique y Punta Arenas, así como Depósitos Francos (de menor extensión y básicamente comerciales) en Arica, Antofagasta, Coquimbo, Santiago, Valparaíso, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt, Castro y Coyhaique. En diciembre de 1976 se abrió la posibilidad de convertir a Arica en una Zona Franca para las empresas que quisieran desarrollar actividades propias de las industrias electrónica, metalmecánica y química. La legislación chilena ha avanzado más en la materia con la creación, también en 1976, del concepto de las Zonas Francas de Extensión, que constituyen ciudades o regiones situadas de modo adyacente a una Zona Franca convencional, con un territorio mayor al de ella y cuyos habitantes son, en definitiva, los únicos beneficiarios del régimen.

4.3. BRASIL

La Zona Franca de Manaus de modo efectivo data de 1967, año a partir del cual se implanta el sistema. Su presencia ha significado el impulso al desarrollo de la región

en la que se halla ubicada, los índices económicos que registra su actividad son señal de este aserto. En la práctica constituye la combinación de actividades comerciales e industriales, siendo la rama de la electrónica la de mayor significación entre estas últimas.

4.4. COLOMBIA

La Ley de 31 de diciembre de 1958 creó la Zona Franca de Barranquilla y ha sido este mismo cuerpo legal el que ha servido de base para la creación de otras como las de Buenaventura y Palma Seca. El Puerto Libre de la Isla de San Andrés y Providencia, uno de los más conocidos de América Latina, nació mediante Ley de diciembre 21 de 1959 y representa un gran volumen de intercambio comercial. Además de las mencionadas se puede citar a las Zonas Francas de Cartagena, Cúcuta y Santa Martha.

De todo lo dicho se desprende que sino todos, al menos la gran mayoría de los países del continente, han pretendido desde hace algunas décadas aprovechar de este régimen aduanero especial con miras al fortalecimiento de sus economías. En un acápite que viene más adelante en el Trabajo se estudiará con mayor atención las ventajas y desventajas, teóricas y prácticas, sobre el tema.

5. EL DECRETO 1267 DE OCTUBRE 31 DE 1985

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1267 de 31 de octubre de 1985, publicado en el Registro Oficial No. 310 de noviembre 8 de 1985, el Gobierno del Ing. León Febres-Cordero Ribadeneira estableció el Régimen de Zona Franca en la ciudad de Esmeraldas, Provincia de Esmeraldas.

El fundamento jurídico para el establecimiento de la Zona Franca de Esmeraldas, según el mencionado Decreto, radica en los Arts. 78 de la Constitución Política del Estado y el 109 de la Ley Orgánica de Aduanas. La norma constitucional mencionada se refiere, en general, a las atribuciones del titular de la Función Ejecutiva; por su parte, el artículo de la Ley Orgánica de Aduanas se halla dentro del Capítulo VI relativo a las Zonas Francas y, en concordancia con la norma del 108, en efecto, faculta la formación de este régimen mediante la expedición de un Decreto Ejecutivo. Pero, cabe mencionar desde ya que los 4 artículos que constan en este Capítulo, de ningún modo puede considerarse que proporcionen un basamento jurídico suficiente ni mucho menos completo para proceder a partir de él a conformar una Zona Franca.

El Decreto en cuestión consta de una parte considerativa, 4 acápite, 5 capítulos y 18 artículos. A continuación me permito hacer un enfoque sobre lo relevante de este instrumento jurídico.

5.1. PARTE CONSIDERATIVA

En los Considerandos, merece destacarse el pronunciamiento respecto a la necesidad de la diversificación de exportaciones no tradicionales así como la generación de puestos de trabajo, mediante la creación de polos de desarrollo industriales y comerciales, todo lo que constituye precisamente el máximo interés de un Estado al crear una Zona Franca. Se considera que el funcionamiento de este régimen en Esmeraldas, donde se manifiesta existe la infraestructura adecuada al efecto, proyectaría al país como centro de abastecimiento de América del Sur, por su ubicación frente a Asia y su ventaja geográfica respecto a la Zona Libre de Colón.

5.2. DELIMITACION Y CUSTODIA

Se contempla en los Arts. 1 al 5. Tal como se exige en doctrina y fue señalado en el momento oportuno, el Art. 2 establece en forma precisa los límites de la zona, misma que se encuentra ubicada en el sector de Puerto Marítimo de Esmeraldas. Las otras normas disponen la vigilancia de la circunscripción, a cargo de la Policía Militar Aduanera y con el fin de evitar posibles ilícitos tributarios.

5.3. OPERACIONES PERMITIDAS

Involucra los Arts. 6 al 10. Se pueden introducir a la zona: materias primas e insumos, envases, productos terminados de consumo directo, equipos, maquinarias, así como otros efectos de comercio o uso industrial; estas mercancías pueden ser: almacenadas, exhibidas, empacadas, desempacadas, manufacturadas, envasadas, montadas, ensambladas, refinadas, purificadas, reparadas, reconstruídas, en suma, transformadas, manipuladas y comercializadas. Existen disposiciones prohibiendo el ingreso de materiales peligrosos que puedan atentar contra la seguridad de las personas o el recinto.

5.4. EXENCIONES TRIBUTARIAS

Comprende los Arts. 11 al 13. Se contempla la exoneración de todos los derechos e impuestos a las importaciones que se efectúen, excepto, claro está, de las tasas por los servicios que se prestaren. Las exportaciones gozan del mismo beneficio, a menos de que se trate de productos nacionales sujetos a tributos, aún los que se hallan integrados a otros elaborados, en la proporción que corresponda.

5.5. DISPOSICIONES GENERALES Y TRANSITORIAS

Se incluyen los Arts. 14 al 18. En estos apartados se contiene la sanción relativa a la suspensión y cancelación definitiva del régimen, para aquellas personas naturales o jurídicas a las que se compruebe violación de alguna de las normas atinentes a la materia o cometimiento de un ilícito tributario, contrabando o defraudación. El Art. 15 abre la posibilidad de comercio al por menor cuando sabemos que sólo puede existir comercio en gran escala dentro de este régimen, esta es una norma inconveniente. Respecto a la administración de la zona, el Art. 17 no es muy preciso y tan sólo manifiesta la obligación de constituir "una compañía de economía mixta o una compañía anónima conformada por las instituciones públicas, semipúblicas o privadas que manifiesten su deseo de participar como socios o accionistas de la misma", este es un aspecto que debió haber sido mucho mejor estipulado.

El Decreto, tal como fue concebido, no representa un decidido esfuerzo para poner en marcha un sistema tan complejo como es el establecimiento de una Zona Franca, su contenido es muy escueto para el propósito deseado. Para ello de modo obligatorio era menester la expedición de una Ley que contemplara muchos otros aspectos realmente importantes, tal es el caso, felizmente, de la Ley de Zonas Francas en actual vigencia, de la que nos ocuparemos más adelante.

CAPITULO III

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL REGIMEN DE ZONAS FRANCAS

1. EL COMERCIO EXTERIOR Y SU INCIDENCIA EN LA ECONOMIA DEL PAIS

Al considerar este tema, debemos necesariamente partir del hecho de que el mundo moderno se halla compuesto por Estados independientes, cada uno de los cuales lleva adelante su propia acción económica. Las diversas economías existentes tienden a complementarse, le corresponde a cada una de ellas el producir excedentes, sea en bienes o servicios, los cuales se cambian por otros en los que su producción es escasa o nula. Lo dicho implica que los bienes producidos en cada sistema económico no tendrán obligatoriamente que reflejar los requisitos de la demanda interna; de ahí que se produzcan ciertos artículos no para el consumo al interior del país sino para el intercambio internacional o comercio exterior, mientras que otros no se producen o se lo hace en

forma insuficiente en cuyo caso la demanda será satisfecha del mercado externo.

1.1. IMPORTACIONES, EXPORTACIONES, MOVIMIENTO DE CAPITALES

Las importaciones, es decir, el flujo de bienes y servicios provenientes del extranjero, en general se orientan para abastecer, de modo complementario, con insumos a su producción normal, diversificar su consumo y ampliar el monto de equipos disponibles para la formación de capital. Podemos concluir, entonces, que las importaciones son un conjunto heterogéneo de bienes y servicios cuya constitución, que varía con el tiempo, refleja las necesidades cambiantes conforme a la evolución de cada sistema económico.

Por el contrario, las exportaciones implican el envío hacia los demás Estados de los excedentes de bienes y servicios generados en el aparato interno. La cuantía y composición del excedente estará acorde con las características de cada aparato productivo, mientras que su motivación y destino lo hallaremos determinados por la demanda internacional, esto último da lugar a uno de los más graves problemas con los que se enfrentan los países en desarrollo.

Pero el comercio exterior no sólo involucra el intercambio de bienes y servicios, ya sea mercancías propiamente dichas, servicios internacionales como el transporte y los seguros, servicios bancarios y comerciales. Existen también otros dos géneros de suma trascendencia, la transferencia de capitales y el consecuente tránsito de ingresos.

En una primera aproximación, la ciencia económica nos enseña que el flujo internacional de capitales trae consigo una consecuencia muy relevante, cual es, la alteración de los dere-

chos y obligaciones de los Estados. Igual que sucede en la vida ordinaria de las personas, un ingreso de capitales trae consigo el aumento de las obligaciones del país deudor con el exterior o la disminución de sus haberes con ese sector. En contrapartida, el egreso de capitales involucra la disminución de sus obligaciones externas o un aumento de sus haberes en el medio internacional.

Los flujos de capitales pueden dividirse en dos tipos: capitales de riesgo y préstamos. Los primeros ingresan al Estado como inversiones directas y se traducen en la formación de empresas de propiedad extranjera, con el consiguiente fenómeno de existir factores del aparato productivo bajo control foráneo. En el caso de los préstamos, que no alteran de modo directo la propiedad de los factores, el país o sus instituciones se endeudan concediendo títulos de crédito al exterior, el monto acumulado de los préstamos obtenidos y no amortizados determina, en un momento dado, la deuda externa del país.

1.2. BALANZA DE PAGOS

Para Antonio Castro y Carlos Lessa, la Balanza de Pagos:

... se define, normalmente, como un registro que comprende el asiento sistemático de todas las transacciones económicas ocurridas durante un período dado entre individuos económicos del país (residentes) e individuos económicos del exterior (no residentes).²⁰

De modo más simple se puede decir que la Balanza de Pagos es un instrumento de la contabilidad nacional en el que se ano-

²⁰ Antonio Castro y Carlos Lessa, Introducción a la Economía, un enfoque estructuralista.

tan, en forma permanente y sistemática, las transacciones que el país realiza con el exterior.

La importancia de registrar en un sólo instrumento las relaciones económicas con las demás naciones, radica en que, obviamente, las exportaciones totales de bienes y servicios de un país no están equilibradas con el completo de sus importaciones. La ciencia económica divide en varias formas a esta Balanza de Pagos, adoptaré la estudiada en el Curso de Introducción a la Economía que nos fue impartido por el Econ. Alfonso Avilés.

1.2.1. Balanza Comercial

Comprende el registro de las importaciones y exportaciones efectuadas por un país y tiene por objeto determinar el saldo de cada período, sea positivo o negativo, de acuerdo con la relación mayor o menor existente entre una y otra transacción.

1.2.2. Balanza de Servicios o de Indivisibles

Se refiere a la anotación de los pagos o los cobros efectuados con el exterior por concepto de servicios internacionales, entre ellos, servicios de transporte, seguros, turismo, etc.

1.2.3. Balanza de capitales

Son registradas en ella las operaciones que implican cambios en la situación deudor-acreedor del país, además de las alteraciones producidas en las reservas de oro y divisas, lo dicho incluye las inversiones del país o del exterior y los préstamos recibidos o realizados. Es en esta

balanza donde aparece un concepto muy importante como es la Reserva Monetaria Internacional que constituye:

... un ACTIVO O DISPONIBILIDAD REAL en DIVISAS o monedas extranjeras de aceptación general, los Derechos Especiales de Giro - DEG, y por supuesto, metales preciosos (oro, platino, plata, etc.) que por su gran valor comercial aún subsisten como "respaldos financieros",
...²¹

De todo lo dicho anteriormente se infiere que el saldo de las transacciones corrientes (comercial y de servicios) así como de capitales, debe presentar valores idénticos y de signos distintos, ya que, el resultado último de la balanza de capitales sirve para compensar el déficit o superávit de las cuentas corrientes. De lo que se concluye que la Balanza de Pagos, en su totalidad, es necesariamente equilibrada.

Cabe advertir que en todo el análisis precedente se ha hecho abstracción de que las relaciones internacionales se realizan con diversas monedas, lo que implica su conversión dentro del denominado mercado de cambio donde entran en juego las tasas de cambio. Esto es sumamente importante desde la perspectiva de que una elevación de esta tasa de cambio tiene dos consecuencias inmediatas, en moneda nacional, aumenta la remuneración de los exportadores, por una parte; y, por otra, encarece los productos importados. Bajo esta premisa, se afecta al funcionamiento de una economía, pues, se altera la demanda interna en cuanto a la preferencia de los productos nacionales ante los extranjeros, así como también se modifica la cuota de la producción respecto de los mercados interno o externo.

²¹ Econ. Alfonso Avilés, Curso de introducción a la Economía, Nota de Aula 21-Noviembre-90.

1.3. EL CASO ECUATORIANO

Luego que se ha realizado un análisis teórico de lo que es el comercio exterior, trataré de hacer un breve comentario sobre el caso particular de nuestro país, en lo que a esta materia se refiere.

Hay estudiosos ecuatorianos que consideran que la historia comercial de nuestro país bien puede, para los efectos particulares de este acápite, dividirse en dos momentos claramente diferenciados por el apareamiento del petróleo en 1972, hecho que produce cambios sustanciales, de monoexportador agrícola el Ecuador pasa a ocupar sitios de exportador hidrocarburoso, lo que trajo consigo aspectos tan importantes como son la inversión extranjera y el cambio del patrón de consumo de los ciudadanos.

Un segundo factor a considerarse por ser decisivo en materia de comercio internacional, es el relacionado con la política seguida por el Ecuador durante las cuatro décadas anteriores, en las cuales, al igual que toda América Latina, nuestro desarrollo estuvo dominado ampliamente por una estrategia basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, modelo que si bien puede haber contribuido a una relativa y poco significativa modernización del país, no responde a la situación de crisis en la que nos hallamos inmersos, particularmente desde la década de los años 80.

En efecto, en términos generales se sostiene que Latinoamérica desde 1981 tan sólo tuvo un Producto Nacional Bruto per cápita de alrededor del 1% anual promedio, mientras que entre 1960 a 1980 había podido alcanzar un incremento de hasta el 3.4%. Otros indicadores demuestran que la excesiva deuda externa ha provocado una reducción considerable en la inver-

sión así como en la capacidad de importar de nuestros Estados, lo que en el ámbito social se traduce en un deterioro del nivel de vida.

La industria, a la cual se trató de favorecer con las políticas de fomento implantadas, no ha evolucionado acorde a las necesidades del mercado moderno, en el país predominan aquellas que se dedican a la producción de bienes de consumo, con un insuficiente valor agregado y limitado desarrollo tecnológico. En nuestro medio se puede clasificar a las actividades industriales en tres categorías: en el primer lugar se hallarían las industrias alimenticias; en segundo lugar de importancia estarían las industrias químicas, textiles, papel, imprentas y plásticos; finalmente, el tercer grupo se encontraría conformado por aquellas dedicadas a la fabricación de productos minerales no metálicos, por su escaso número no se mencionan las dedicadas a la elaboración de artículos metálicos.

1.3.1. Reserva Monetaria Internacional

En el lapso de 1980 hasta abril de 1991, la Reserva Monetaria Internacional (RMI) neta del Ecuador es un reflejo de los graves problemas por los que ha atravesado nuestra economía, encontrando sus momentos más críticos en los períodos de 1986, 1987, 1988 y los dos primeros trimestres de 1989, muy especialmente en agosto de 1988 cuando registró un saldo negativo de 330 millones de dólares. En el siguiente cuadro se demuestran las fluctuaciones de la RMI neta del país.

RESERVA MONETARIA INTERNACIONAL ²²

(En millones de dólares)

<u>PERIODO</u>	<u>R.M.I. NETA</u>	<u>ACTIVOS</u>	<u>PASIVOS</u>
1980 - Dic. 31	857	1.084	227
1981	563	678	115
1982	210	457	247
1983	151	787	636
1984	171	756	585
1985	196	890	694
1986	- 75	774	849
1987	- 151	629	780
1988	- 176	612	788
1989	203	752	549
1990	603	1.022	419
1991 - Abr. 12	521	854	333

1.3.2. Exportaciones

En los cuadros que expondré a continuación se puede apreciar la diferencia entre las exportaciones del sector primario y del sector industrial, con lo que se corrobora lo manifestado anteriormente respecto al poco significativo desarrollo de la industria en el país. A partir de 1988 observamos un crecimiento gradual del monto global de exportaciones, aspecto en el que tuvieron gran incidencia las medidas tomadas por el actual gobierno dentro del Programa Económico de Emergencia, mismo que se propuso mejorar la Balanza de Pagos, fortalecer la Reserva Monetaria Internacional y normalizar las relaciones financieras con el exterior. Una de las razones para el crecimiento de las ventas internacionales obedece al alza en los precios del petróleo, al incremento de la exportación bananera que está alcanzando cifras sin precedentes en nuestra historia, así como también

22

Banco Central del Ecuador, Información Estadística Quincenal, No. 1654 abril 30 de 1991

al aumento de los montos de exportaciones de productos no tradicionales que cada vez representan un rubro más importante. Se consignarán los principales productos de exportación, dejando de lado aquellos cuyos montos son menos relevantes.

EXPORTACIONES POR PRODUCTO PRINCIPAL

(En miles de dólares FOB)

PRIMARIOS

<u>PERIODO</u>	<u>TOTAL</u>	<u>Petróleo</u>	<u>Banano</u>	<u>Café</u>	<u>Camarón</u>
1985	2.566.143	1.824.652	219.987	190.802	156.486
1986	1.877.877	912.398	263.402	298.917	287.882
1987	1.636.328	645.773	266.935	192.286	383.136
1988	1.860.635	875.175	297.803	152.358	387.047
1989	2.026.318	1.032.715	369.533	142.015	328.221
1990	2.345.265	1.258.401	467.938	104.152	340.291
1991	567.496	273.906	133.687	12.939	103.545

Nota: 1991 de Enero a Marzo

INDUSTRIALIZADOS

<u>PERIODO</u>	<u>TOTAL</u>	<u>DERIVADOS PETROLEO</u>	<u>ELABOR. CACAO</u>	<u>HARINA PESCADO</u>	<u>ELABOR. MAR</u>
1985	338.593	101.905	78.765	59.003	34.057
1986	307.972	70.114	77.209	49.254	21.361
1987	291.366	78.210	57.138	27.539	31.088
1988	332.263	100.948	47.691	59.515	27.128
1989	327.563	114.690	52.836	29.631	27.090
1990	369.166	150.298	56.343	8.770	31.033
1991	71.340	21.396	12.958	1.049	8.606

Nota: 1991 de Enero a Marzo

TOTAL DE EXPORTACIONES

<u>PERIODO</u>	<u>MONTO</u>
1985	2.904.736
1986	2.185.849
1987	1.927.694
1988	2.192.898
1989	2.353.881
1990	2.714.431
1991	638.836

Nota: 1991 de Enero a Marzo

1.3.3. Importaciones

De manera general, en la información estadística elaborada por el Banco Central del Ecuador, en cuanto al rubro importaciones entre 1985 a 1991, se observa un incremento de las materias primas destinadas al uso agrícola, no así en lo que respecta a bienes de capital para la misma actividad. Los bienes de consumo no duraderos tuvieron un significativo decrecimiento en 1990 respecto al año anterior, contrariamente a lo que sucedió con los bienes duraderos. Los materiales de construcción casi se duplican en el período, mientras que los combustibles y lubricantes presentan fluctuaciones importantes debido a la naturaleza especial de este mercado. A continuación se insertan cuadros sobre los montos de importaciones globalizados para bienes de consumo, combustibles y lubricantes, materias primas y bienes de capital.

IMPORTACIONES REGISTRADAS EN EL BANCO CENTRAL

<u>PERIODO</u>	<u>TOTAL</u>	<u>BIENES CONSUMO</u>	<u>COMB. Y LUBRIC.</u>	<u>MATERIAS PRIMAS</u>	<u>BIENES CAPITAL</u>
1985	1.766.724	152.486	198.304	890.411	525.523
1986	1.810.224	169.610	113.384	851.239	672.127
1987	2.158.136	208.400	294.499	917.930	732.021
1988	1.713.525	164.570	58.732	820.928	665.772
1989	1.854.781	184.356	71.115	981.737	608.386
1990	1.861.745	178.642	91.861	981.672	605.862
1991	480.381	41.437	14.061	232.302	192.576

Nota: 1991 de Enero a Marzo

Como corolario a este apartado sólo cabe mencionar que continúa la tendencia ya tradicional de que los Estados Unidos de Norteamérica sean nuestro principal comprador y vendedor, en general, nuestras relaciones comerciales con ese país mejoraron en la medida en que se incrementaron los montos de exportación. Otro sector que va adquiriendo cada vez mayor importancia en nuestro comercio internacional es la Comunidad Económica Europea, en especial, Alemania, Francia, Italia, España y el Reino Unido. En cuanto a América Latina, también existió dinamismo en el intercambio con el Grupo Andino, Brasil, Chile y México. Para terminar hay que señalar como significativo el aumento en las transacciones con Japón a nuestro favor, ya que las importaciones desde ese país acu-

saron una disminución especialmente en el período de 1989, debido a la baja en la compra de partes y piezas de vehículos y a la prohibición para importar automotores.

2. CONDICIONES QUE DEBE REUNIR LA INSTALACION DE UNA ZONA FRANCA

Para abordar esta temática se tratarán en forma global todas las clases de Zonas Francas, pero conviene advertir que quizá las características a enunciarse estarán más vinculadas a las denominadas Zonas Francas Industriales, en virtud de que ellas constituyen, como ya antes se había sostenido, las más importantes y representativas de todas las analizadas.

Las Zonas Francas típicas, sin que ello quiera decir que no existan muchas variantes entre todas las existentes alrededor del mundo, bien puede considerarse que se asemejan en siete aspectos universales que son: localización geográfica, salarios, liberación de gravámenes en la importación de ciertos bienes, exoneración temporal del impuesto a la renta, administración modernizada, infraestructura especial y servicios públicos subvencionados. Seguidamente veremos con mayor atención cada uno de estos aspectos.

2.1. LOCALIZACION GEOGRAFICA

Esta condición ha jugado un papel de trascendental importancia en el funcionamiento de las Zonas Francas, así lo confirman los casos de Honk Kong, Singapur y Corea, en los cuales se cumplen los requisitos de tener una ubicación geográfica privilegiada respecto a los centros de consumo, excelentes puertos, una inmejorable infraestructura financiera y una magnífica conexión con el tránsito marítimo y otros medios de transporte. El ejemplo de Honk Kong es muy ilus-

trativo, se halla en medio de, prácticamente, todas las rutas marítimas del mundo y, cuando inició su industrialización, contaba ya con 100 años de experiencia comercial. La maquila mexicana debe su desarrollo a la condición de este país de vecino de los Estados Unidos; el caso de Puerto Rico es similar, allí las industrias de reexportación funcionaron más o menos bien gracias a la relación de subordinación con el gran país del norte.

2.2. SALARIOS

Algo muy conocido y fácil de comprender es el hecho de que el establecimiento de una Zona Franca, para tener relativas posibilidades de éxito, requiere la presencia en el país huésped de mano de obra sustancialmente más baja que en los países competidores, de modo de compensar los costos adicionales que pudieran surgir debido a una adecuada instalación y otros aspectos por el estilo. En este hecho puede radicar incluso la misma supervivencia de las industrias asentadas en la Zona, lo cual ha conducido a la adopción de estrategias encaminadas a restringir el poder del movimiento sindical; por otra parte, el incremento de salarios reales debe ser menor al aumento de la productividad de los trabajadores, es decir un beneficio del factor capital en detrimento del factor trabajo, los ejemplos primeramente señalados lo son también de este comportamiento.

2.3. LIBERACION DE GRAVAMENES

Tanto las materias primas cuanto los insumos o los bienes intermedios, necesarios todos ellos para la elaboración del producto final a ser exportado, se pueden exportar libres de derechos y sin ciertas restricciones cuantitativas

que los países suelen aplicar dentro de las economías internas.

Los productos elaborados también se exportarán libres de tributos a pesar del cumplimiento del hecho generador de la salida de mercancías hacia el exterior del país. Este evento tiene su explicación en la figura jurídica de la "extraterritorialidad", la cual, en términos más comprensibles, implica que a pesar de estar ubicada la Zona Franca dentro del territorio de un país determinado, se entiende que las actividades de tratamiento en ella efectuadas ocurren fuera del territorio del Estado y de allí que no se hallen sujetas a su jurisdicción y disposiciones aduaneras normales.

En general, los bienes producidos dentro de las Zonas Francas Industriales no pueden ser enajenados en el país de su instalación, a esta regla pueden estipularse excepciones de acuerdo con los instrumentos jurídicos que las constituyan en cada país.

Las compras de materias primas e insumos que se realicen dentro del Estado huésped son frecuentemente subsidiadas con el propósito de estimular las relaciones productivas entre las empresas extranjeras instaladas en la Zona Franca con sus similares existentes en el país de que se trate. La razón de ser de estos subsidios radica en el interés de contrarrestar los efectos de la tradicional protección nacional, comportamiento que, dicho sea de paso, es objeto de mucha atención en los momentos actuales.

2.4. EXENCION DEL IMPUESTO A LA RENTA

Es una condición que se halla presente en un número representativo de Zonas Francas, este beneficio se concede

frecuentemente con carácter temporal, a pesar de que también es común que los interesados, para el caso, las compañías extranjeras localizadas en las Zonas, negocien y consigan de los gobiernos la ampliación de los plazos otorgados para la vigencia de estas prerrogativas, en las conversaciones incluso existe la presión de abandonar los países para instalarse en otros lo que, sin duda, desequilibra la balanza a favor de los empresarios.

A este respecto, los países donde el régimen funciona llegan a ofrecer y, más aún, tentar a las compañías internacionales con mayores beneficios que los vecinos para conseguir que se radiquen en sus Zonas, aspecto negativo ya que abre campo a la posibilidad de que se cometan hechos fuera de toda regla ética. Tal es el caso que se ha presentado en Filipinas donde el gobierno ofrece un generoso plan de deducciones en lugar de exoneraciones parciales de impuestos, ello provoca que se declaren pérdidas ficticias mientras que las operaciones van en un franco crecimiento.

2.5. ADMINISTRACION MODERNIZADA

En cuanto a todos los trámites y requisitos que rigen en los procedimientos aduaneros, las firmas ubicadas en las Zonas Francas deben cumplir exigencias mucho menos rigurosas para traer al país materias primas y bienes de capital. Es más, en gran parte de los Estados donde funciona este régimen especial, se ha creado una rama separada de la administración para que sea la que se encargue de modo específico de las relaciones entre las compañías respectivas y el gobierno, el objetivo de este proceder es la disminución de los costos administrativos para la operación de las Zonas Francas y evitar los retardos innecesarios en su funcionamiento.

Existen varios aspectos en los que también las empresas internacionales obtienen beneficios especiales respecto a reglamentaciones aplicables dentro de la economía interna de cada Estado, entre ellos tenemos: la repatriación de utilidades, el empleo de extranjeros de la misma nacionalidad que la compañía en funciones administrativas, de supervisión y técnicas, así como la importación de equipos; en algunos casos, a las empresas ubicadas en las Zonas Francas Industriales puede otorgárseles el acceso a la asignación de cuotas de importación del país huésped.

2.6. INFRAESTRUCTURA ESPECIAL

Partiendo del hecho ya conocido de que una Zona Franca es un espacio de terreno perfectamente delimitado, esta área deberá estar vigilada en su perímetro y puertas de acceso, las cuales serán guardadas por funcionarios de aduana que eviten el ingreso de contrabando de los productos allí elaborados hacia la economía interna. Las instalaciones y servicios de infraestructura, tales como vías de comunicación, servicios de teléfonos, télex y otros, deben ser óptimos, de ahí que normalmente sean superiores a los que se prestan fuera de la Zona y similares a los existentes en los países más desarrollados. Este sería, entonces, un compromiso obligatorio para el país que pretenda fomentar el establecimiento de Zonas Francas, como es nuestro caso en el momento presente.

2.7. SUBSIDIOS

En ciertas oportunidades, los servicios públicos que se ofrecen dentro de la Zona se hallan subsidiados. El caso de las tarifas eléctricas es un ejemplo de ello, en muchas ocasiones tienen un valor menor a las normales a pesar de que

el consumo de energía puede ser muy significativo como es el caso de empresas dedicadas a las manufacturas textiles; en otros ejemplos pueden ser similares a las comunes, pero jamás podrían ser superiores a las tarifas que pagan las demás industrias ubicadas en el territorio nacional, pues, esto sería un contrasentido al objetivo de atraer a las compañías para su instalación en las Zonas habilitadas.

Las Zonas Francas cuentan con edificaciones construídas y, la mayoría de las veces, administradas por autoridades del gobierno, para ser alquiladas a las empresas. También estos alquileres suelen ser inferiores a similares en el resto del país. Puede suceder que las compañías extranjeras arrienden terrenos dentro del área y construyan allí sus propios edificios, al término de su gestión, las firmas podrán vender o ceder en alquiler dichas construcciones.

3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS QUE PUEDEN DERIVARSE DEL FUNCIONAMIENTO DE UNA ZONA FRANCA

Tanto desde sus comienzos hasta la actualidad, invariablemente los objetivos buscados con el establecimiento de una Zona Franca son tres: ingreso de divisas, generación de empleo y transferencia de tecnología.

Uno de los primeros aspectos que es menester destacar estriba en que la competencia entre los países deseosos de implantar este régimen y obtener de él los mejores resultados, puede ser demasiado intensa de tal modo que esos Estados han encontrado que es más difícil de lo que esperaban el atraer la inversión extranjera. En especial en los primeros años de funcionamiento de estos regímenes, el número de admisión de empresas internacionales resulta decepcionante. A pesar de lo dicho, la experiencia nos demuestra que al menos los dos

primeros objetivos pueden cumplirse con relativa satisfacción.

Es generalmente reconocido que las Zonas contribuyen a generar empleo para trabajadores semicalificados, en su mayor parte, y para los calificados, pero en menor proporción. Particularmente los obreros semicalificados son los más utilizados en las actividades manufactureras livianas que constituyen el denominador común de las firmas instaladas en estas áreas, entre ellas encontramos el ensamble de electrónica, la producción de prendas de vestir y el montaje de aparatos eléctricos livianos.

En cuanto a divisas, las necesarias para pagar a los trabajadores, cuando esta es la modalidad, se suman a los ingresos de los países en virtud del cumplimiento de las obligaciones que para con ellos tienen las firmas internacionales, y todo esto va a determinar el monto de ingresos netos de divisas debido al funcionamiento de una Zona Franca. De lo dicho se desprende que, cuando es este el caso, los trabajadores y los otros factores de la producción nacionales se están pagando en divisas y al respecto las Zonas Francas Industriales son semejantes a la exportación directa de mano de obra.

También en términos generales se sostiene que las empresas extranjeras en realidad han contribuido poco en los recaudos tributarios de los países de que se trate, claro está que en ello tiene mucho que ver la serie de beneficios fiscales que se les otorga y que ya han sido expuesto en una parte anterior de este trabajo. Sin embargo, las prácticas de transferencias de precios también contribuyen a minimizar las cargas tributarias globales de las firmas. Sobre el tema existen dos ejemplos muy claros y que es preciso tratarlos.

Filipinas es un ejemplo de que los beneficios limitados de las Zonas Francas Industriales pueden resultar muy costosos. La primera y más importante Zona Franca en este país fue la de Bataan, con la cual el gobierno se propuso una descentralización regional, lo que determinó que los costos de infraestructura en un paraje muy aislado fueran excesivamente altos. Por otro lado, en la competencia para atraer inversiones el gobierno otorgó a las firmas un acceso preferencial al mercado de capitales, tipos de interés subvencionados y garantías del mismo gobierno en los préstamos, con estas ventajas, casi el 90% de las inversiones fueron financiadas de esta manera. El subsidio implícito de esta política dió lugar a un oneroso costo social para las Filipinas.

En contraposición al anterior, el ejemplo de Malasia nos demuestra que las Zonas pueden establecerse y operar a costos muy inferiores que los filipinos. Además, juntamente con el caso coreano, comprueban que al considerar a las Zonas como inversiones públicas se pueden obtener rendimientos sociales aceptables.

Otro beneficio que se suele manifestar proviene de la instalación de una Zona Franca es el aumento gradual en la compra de materias primas y bienes secundarios locales, lo que sin duda beneficiaría a las industrias nacionales aún en la transferencia de tecnología. Los resultados obtenidos no han cumplido con estas expectativas, las materias primas locales no comprenden sino una tercera parte de la utilización total en la elaboración de los productos finales y a menudo mucho menos. Frente a este comportamiento los responsables argumentan que el principal obstáculo para la compra de materias primas nacionales es su calidad baja y nada confiable, máxime en tratándose de bienes intermedios, su utilización podría traer consigo la pérdida de gran cantidad de bienes finales.

Adicionalmente, la cambiante composición industrial de las Zonas es otra explicación de la utilización declinante de materias primas locales; por ejemplo, las prendas de vestir y calzado requieren una proporción elevada de materias primas nacionales contrariamente a lo que sucede en los montajes de electrónica, al paso que la composición de las Zonas marcha hacia la electrónica disminuirá, obviamente, la utilización de materias primas locales.

Existe otro aspecto de gran trascendencia, la renuencia a apelar a materias primas locales también podría tener su explicación en la estrategia derivada del deseo de las firmas foráneas de mantener una elevada movilidad internacional para sus operaciones de tratamiento, razón por la cual no les conviene desarrollar relaciones comerciales a largo plazo con los proveedores nacionales.

Tampoco los beneficios debidos a la transferencia de tecnología han sido satisfechos. Se esperaba que los contactos comerciales entre las compañías extranjeras y las empresas nacionales condujeran al beneficio de estas últimas, mas, cabe tener presente que sólo unas cuantas industrias de las que se ubican en la Zona poseen tecnología que no sea universalmente accesible. Las que tienen información novedosa, como las firmas electrónicas, guardan esa información de modo tan celoso que ni siquiera la mayoría de sus propios empleados pueden tener acceso a ella, mucho menos extraños, más aún si consideramos que puede darse el caso de que en la propia Zona se hallen instalados competidores en su rama de actividad.

CAPITULO IV

SITUACION ACTUAL

1. ESTUDIO CRITICO DE LA LEY DE ZONAS FRANCAS

1.1. ASPECTOS GENERALES

Con oficio No. 91025-DAJ de enero 28 de 1991, el señor Presidente de la República remitió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley, de naturaleza económica y calificado como urgente, respecto al régimen de Zonas Francas. En virtud de que el Congreso no pudo conocer el Proyecto dentro del plazo de quince días, conforme lo dispone el último inciso del Art. 65 de la Constitución Política, la Ley de Zonas Francas entró en vigencia el 12 de febrero de 1991.

El afán del Gobierno Nacional para la aprobación de esta Ley se enmarca dentro de la política encaminada a la promoción de exportaciones no tradicionales, para lo cual es fundamental

la modernización de los mecanismos del comercio exterior; pero además, tal como se manifiesta en la Exposición de Motivos de la Ley, se pretende con ello contribuir a que el país reciba nueva tecnología, crear empleo, atraer capitales externos para inversión, aumentar las frecuencias de transporte internacional, así como generar divisas que fortalezcan nuestro sector externo. Todos estos propósitos ya han sido analizados dentro del acápite correspondiente a las ventajas y desventajas de este régimen, conviene tener presentes las observaciones que allí se realizaron al respecto.

Otro de los fines perseguidos para el establecimiento de Zonas Francas tiene mucho que ver, tal como se manifiesta en el mismo documento, con el impulso que pretende darse a determinadas regiones geográficas cuyo grado de desarrollo es menor al existente en el resto del país. Nótese al respecto que si bien este podría ser un buen camino para coadyuvar a la incorporación al desarrollo nacional de un sector determinado y, en efecto, este ha sido el interés de algunos de los casos existentes alrededor del mundo para la creación de Zonas Francas, sin embargo, sí resulta por demás claro que el sitio escogido debe contar al menos con requisitos mínimos indispensables que hagan factible el funcionamiento del sistema, pero, por sobre todo, algo que resulta sumamente importante es que dicho sector despierte la confianza y atractivo necesarios en los inversionistas extranjeros que son quienes en definitiva van a permitir que el proyecto tenga éxito.

En forma más concreta, los objetivos que animan la expedición de la Ley se hallan enunciados en el primer Considerando de la misma y han sido ya comentados con anterioridad. Existe una característica muy trascendente a la que se hace alusión en el segundo de estos Considerandos, me refiero a catalogar

al país como socio-políticamente estable y con una ubicación geográfica ventajosa. Sobre estas dos cualidades algo ya había sido dicho antes, pero conviene analizarlas con un poco más de detenimiento. A partir de 1979 rige en el Ecuador un sistema democrático que, a pesar de las pruebas a las que ha sido sometido, ha logrado superarse y pienso que aún fortalecerse indiscutiblemente, no obstante, hay todavía muchos factores económicos y sociales, en especial la pobreza, la falta de cultura política y de patriotismo, se conjugan para determinar el que nuestra Democracia no pueda ser todo lo estable e irreversible que quisiéramos. Pero también debemos enfocar el asunto desde una óptica regional, así veremos que, en efecto, el Ecuador continúa siendo, a pesar de todo, la "isla de paz" dentro no sólo de la subregión sino de Latinoamérica en general, como ha sido calificado muchas veces, aspecto muy relevante cuando de lo que se trata es de inspirar la confianza necesaria en quienes tienen sus manos los recursos de los que carecemos. Respecto a la ubicación geográfica, se debe aceptar el que no es del todo cierto que nuestra situación sea de lo mejor, la proximidad a los mercados de alto consumo y una buena conexión con el transporte marítimo son condiciones que no las reunimos o lo hacemos muy parcialmente. Nuestra cercanía al Canal de Panamá si bien nos da cierta ventaja, ella de ningún modo es decisiva. Quizá a futuro, la creciente importancia de la denominada Cuenca del Pacífico pueda reportarnos mayores expectativas, a pesar de que aún en este supuesto nuestras posibilidades serán limitadas por el gran potencial de los mismos países asiáticos.

1.2. ANALISIS DEL CONTENIDO DE LA LEY

En esta parte del Trabajo, es mi propósito realizar un análisis y comentario de los aspectos más importantes con-

tenidos en Ley. Para un mejor orden y comprensión, en dicho estudio seguiré la secuencia del articulado o de los capítulos, según fuere conveniente.

1.2.1. Finalidad

El artículo primero, al manifestar que el objetivo de la Ley es el fomentar y regular el sistema de Zonas Francas, le concede a este cuerpo legal el carácter de "especial". Los Abogados sabemos que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe acuerdo sobre cómo establecer prioridad entre la gran cantidad de leyes especiales con que contamos. En el caso que nos ocupa, por ejemplo, fundamentalmente la prevalencia de esta Ley de Zonas Francas estaría dirigida a la Ley Orgánica de Aduanas, Ley de Régimen Tributario Interno, así como a las normas que regulan los ámbitos cambiario y monetario del país, leyes todas ellas que también tienen el carácter especial. Para salvar esta situación, el Art. 61 en su parte final, en forma expresa dispone la preeminencia de estas normas frente a las generales y especiales que se le opongan, a menos que se dicten futuras leyes encaminadas precisamente a derogarlas. Aún más, el Art. 62 deroga las disposiciones tanto de la Ley Orgánica de Aduanas como de su Reglamento General que se refieren al régimen de Zonas Francas.

1.2.2. Objetivos

Se recogen en el artículo todos los propósitos que ya fueron expuestos en la primera parte de este Capítulo.

1.2.3. Definiciones

La tercera norma de la Ley contiene el concepto de lo que es una Zona Franca. En términos generales, esta definición sigue los lineamientos de las analizadas en el Capítulo II, esto es, la existencia de una porción territorial claramente definida en la que impera un régimen distinto al resto del país. Hay, eso sí, dos aspectos que la caracterizan. En primer lugar, aclara que la zona debe ser autorizada por el Presidente de la República, lo que se halla acorde con una disposición similar que existía en Ley Orgánica de Aduanas, actualmente derogada; por lo demás, resulta lógico que un establecimiento de esta magnitud e importancia deba ser autorizado en el nivel superior. En segundo término, la norma precisa los campos en los que va a tener vigencia el régimen, ellos son: comercio exterior, aduanero, tributario, cambiario, financiero, de tratamiento de capitales y laboral; aspectos todos ellos en los que esta Ley tiene carácter especial y prevalece frente a las demás.

En este mismo Capítulo, el Art. 7 permite que las Zonas Francas puedan ser de las tres clases definidas ya: industriales, comerciales y de servicios, cualquiera de dichas actividades pueden ser realizadas por las empresas que allí se instalen. Existen criterios en torno a que hubiera sido deseable el que la Ley sólo permitiera el funcionamiento de empresas industriales o de elaboración, en virtud de que la experiencia vivida por otros países ha demostrado que, cuando de lo que se trata es fundamentalmente de crear empleo, las Zonas Francas comerciales muy poco han contribuido en este afán; o, cuando menos, debieron haberse establecido incentivos especiales para este tipo de actividad que, sin duda, es la que más contribuiría a alcanzar el mejor provecho y los objetivos propuestos.

El Art. 6 es muy importante, pues, define lo que es la Empresa Administradora de una Zona Franca. Considero trascendente la posibilidad que abre la norma para que pueda tener no sólo la calidad de empresa pública, sino privada o de economía mixta. Ello está conforme al criterio mayoritario existente en la actualidad sobre la necesaria apertura de espacios para que el sector privado pueda contribuir de mejor modo al desarrollo de ciertas actividades económicas.

1.2.4. Consejo Nacional de Zonas Francas

Lo primero que se debe decir al respecto es que la conformación de este organismo, con cinco representantes del sector público, uno de la empresa administradora y otro de los usuarios, cae en las reservas existentes dentro de la moderna doctrina de Administración Pública sobre la efectividad que puedan tener los cuerpos colegiados. Todos conocemos que pocas veces estos entes llegan en verdad a desarrollar su papel a satisfacción, en ello tienen injerencia varios factores como: la falta de un profundo conocimiento de muchos de los componentes sobre la materia a tratarse, imposibilidad física de lograr que todos puedan concurrir a las reuniones de trabajo, jearquía inferior de los funcionarios delegados lo que impide la toma de decisiones oportunas, etc. Pero, mirando desde la otra óptica y aún con la conformación dada, todavía podría argumentarse la ausencia de un representante del CONADE, ya que, siendo importante el aporte esperado del régimen tanto para una zona determinada como para el país en general, siempre será menester contar con el criterio de quienes tienen en sus manos la planificación a fin de no caer en el permanente error de divorciar la práctica de la labor planificadora.

Las atribuciones asignadas al CONAZOFRA en el Art. 8 prácticamente se reducen a la vigilancia del cumplimiento de la ley y los reglamentos que se establecieren, así como al dictamen sobre la instalación de Zonas Francas y sus usuarios. No se hace expresa mención, como hubiera sido lo adecuado, a que es a este organismo a quien compete determinar en forma previa los sectores geográficos considerados prioritarios conforme al interés nacional para el establecimiento de Zonas Francas; tal como se halla redactada la Ley (literal c) del Art. 8 y Art. 16), sucede que son los particulares quienes tienen la potestad de decidir en qué región y lugar pueden solicitar el establecimiento del régimen.

El Art. 9 establece la tasa única que no podrá ser superior al dos por ciento de las divisas que los usuarios requieran para gastos y remuneraciones. Este valor debería ingresar a la Cuenta única del Tesoro, así debió haberse expresado, en todo caso seguramente habrá una disposición reglamentaria sobre el particular en la que también constará la forma de recaudar el tributo.

1.2.5. Establecimiento de las Zonas Francas

Contiene el Capítulo V de la Ley una limitación acorde con el criterio actual de protección ecológica, al prohibir actividades que deterioren el medio ambiente por parte de los usuarios. No obstante, resulta claro que este objetivo no se consigue con normas escritas sino con acciones prácticas encaminadas a controlar el que no se cometan actos que vayan en detrimento de la naturaleza, las cuales obviamente deberían practicarse luego de la instalación de las firmas industriales en lo principal.

1.2.6. Empresas Administradoras

Constituyen el escalón intermedio entre los usuarios y el CONAZOFRA, encargada del control de los primeros y bajo supervisión del segundo. Son sus atribuciones fundamentales la construcción de la infraestructura, la dotación de servicios y la elaboración de los reglamentos internos. Vemos pues que a la empresa administradora compete tal vez la tarea más importante de todas, ya que, es ella la encargada de proporcionar las condiciones adecuadas que hagan posible el funcionamiento del sistema, problema agravado en nuestro medio debido a la grave deficiencia en cuanto a instalaciones y especialmente servicios.

1.2.7. De los usuarios

El Art. 16 concede 30 días hábiles al CONAZOFRA para aprobar la solicitud presentada por quien pretenda ser usuario, un plazo hasta cierto punto excesivo si consideramos que este proceso parte de la premisa de otorgar las mejores condiciones, entre ellas la suficiente celeridad en los trámites, para incentivar el interés de los inversionistas.

En el artículo 17 se contiene un beneficio adicional a los hasta aquí vistos, el cual implica la eliminación para los usuarios de los requisitos contemplados en la Ley de Compañías y cuerpos legales conexos, en cuanto al domicilio de las sucursales, prerrogativa que se enmarca dentro del criterio general de incentivos del que ya hemos hablado.

En los Arts. 18 y 19 constan las atribuciones y prohibiciones que competen a los usuarios. Entre las primeras cabe destacar que si lo desean ellos pueden construir sus propias edificaciones, están facultados para realizar las tareas

asignadas en la autorización correspondiente para lo cual pueden internar libre de derechos el material que requieran, así como exportar en iguales condiciones los bienes que produzcan. No les está permitido la elaboración de artículos o substancias peligrosas o prohibidas por la Ley.

Las normas 20, 21 y 22 ordenan a los usuarios el mantener debidamente informada a la empresa administradora y ésta al Banco Central, sobre el movimiento de bienes, mano de obra y divisas dentro de la zona; disponen la solidaridad de tales entes por los bienes que se manejen; y, faculta a la administración para verificar el movimiento de artículos conforme a los inventarios.

Quienes incurran en la contravención de alguna de las normas establecidas, serán sancionados por el CONAZOFRA con amonestación, multa, suspensión o cancelación definitiva, así como deberá instaurarse el correspondiente juicio en caso de violación de otra norma que así lo amerite. Resulta importante el haber establecido como parámetro para la cuantificación de la multa al monto del arrendamiento mensual, ya que así se evita que a la vuelta de pocos años el valor de la sanción se vuelva irrisorio, como sucede en la gran mayoría de leyes de nuestro ordenamiento jurídico.

1.2.8. Del régimen aduanero

Existe exoneración total de tributos para la importación o exportación de mercancías que precisen los usuarios en su labor, también las importaciones efectuadas por los administradores gozan de este beneficio.

El Art. 31 contiene uno de los principios que caracterizan el régimen de Zonas Francas, esto es, los objetos que desde el

territorio nacional se envíen al de la Zona se consideran como exportados a ella, excepción hecha de aquellos destinados a consumo de los usuarios y, por tanto, que no se utilizan en los procesos de elaboración.

En el Art. 32 consta la salvedad a la regla general de que todos los bienes producidos en la zona deben ser exportados o reexportados, a la cual ya nos habíamos referido en otra parte de este trabajo, pues, permite al CONAZOFRA autorizar su nacionalización. Esta excepción es fuente de discrepancias para los conocedores de la materia, hay quienes creen que se presta para abusos, pero hay también otros que no consideran que pueda afectar al desenvolvimiento de las actividades en la zona o sus relaciones con el Estado huésped, si no, bien llevada y como casos excepcionales, puede contribuir a solventar las necesidades del país respecto de un producto determinado.

Los Arts. 33 al 38 contienen disposiciones referentes a las autorizaciones y necesarias relaciones que deben llevar los usuarios, administradores y Administraciones de Aduana del distrito de que se trate, a fin de instrumentar las Internaciones Temporales o regímenes de Tránsito que se requieran.

Otra prerrogativa concedida a los usuarios estriba en la posibilidad que abre el artículo 39 de poder tener acceso a los excedentes de las cuotas de importación del país, cuya resolución se encarga al Ministerio de Industrias. Este asunto también puede prestarse a desnaturalizaciones e inconvenientes razón por la que habrá de ser tratado con suma prudencia por parte de quienes tienen en sus manos la autorización respectiva.

1.2.9. Del régimen tributario

Los Arts. 40 al 43 consagran los beneficios especiales atinentes a la exoneración total del impuesto a la renta, impuesto al valor agregado IVA, impuestos sobre patentes y marcas, incluso aquellos que gravan la transferencias de tecnología y la repatriación de utilidades, así como de los tributos establecidos por entidades sectoriales, a favor de los administradores y usuarios, por un plazo de 20 años prorrogables. Como podemos ver el paquete de incentivos tributarios realmente es muy satisfactorio para los interesados, máxime si tomamos en cuenta que, como habíamos señalado en el Capítulo anterior, resulta muy difícil que las exoneraciones no sean prorrogadas ya que en ello suelen jugar muy bien sus cartas las firmas interesadas. En todo caso, el beneficio así concedido está dirigido evidentemente a atraer a los inversionistas para lo cual el único camino es ofrecer las mejores condiciones que sea posible.

1.2.10. Del régimen cambiario y financiero

Hay libertad cambiaria para las operaciones que los usuarios realicen entre sí o con el exterior, no se sujetan, por tanto, a las regulaciones que sobre la materia tiene el Banco Central. Las remuneraciones se pagan en sucres, debiendo vender las divisas necesarias, se entiende que a la misma institución.

Los usuarios no pueden beneficiarse de créditos de fomento o preferenciales, pero sí al crédito comercial, razón por la cual en el Reglamento sería menester se establezca un monto límite hasta el cual debería otorgarse crédito a su favor, ya que, en vista de las características especiales que tiene el régimen cambiario y financiero para los usuarios de las Zonas

Francas, sucede que ellos podrían competir con gran ventaja por el crédito en detrimento de los intereses de las compañías nacionales.

1.2.11. Del régimen de tratamiento de capitales

La inversión extranjera no se sujeta a ningún régimen establecido para tratamiento de capitales, incluso el Art. 49 habla de "cualquier otro que se promulgue en el futuro", lo cual a todas luces es una exageración por no poder preverse cuál podrá ser el criterio imperante en años o décadas posteriores, seguramente lo que se pretende es garantizar al máximo la seguridad para el inversionista en cuanto a la libre repatriación de sus utilidades. Las ventajas obtenidas al tenor del Acuerdo de Cartagena sobre esta materia, prevalecen según lo ordena la norma siguiente.

Cuestión singular es la disposición del último inciso del Art. 49, pues, habla de normas vigentes para la inversión nacional en el exterior, a las que deben regirse las inversiones de compatriotas en las Zonas Francas, sin que en realidad exista un cuerpo legal que regule esta situación en el Ecuador; hay sí una disposición en el numeral 2) del Art. 2 de la Ley de Régimen Tributario Interno que para el cobro del Impuesto a la Renta incluye a los ingresos obtenidos en el exterior.

1.2.12. Del régimen laboral

Los contratos de trabajo que celebren quienes se instalen en una Zona Franca son temporales y renovables, lo que difiere del régimen laboral normal. Las remuneraciones que se paguen serán superiores mínimo en un diez por ciento a las que perciban trabajadores de la misma rama en el

resto del país. Hay otra situación especial en cuanto a sueldos y salarios y es que el contrato se pacta en dólares y se paga en sucres al cambio vigente a la fecha. Hay derecho a percibir utilidades.

No establece este apartado de la Ley una cuota obligatoria de contratación para personal nacional, aspecto que debió haberse contemplado en previsión de que se produzcan abusos en cuanto a una exagerada contratación de extranjeros y cuando lo que se busca es precisamente la expansión del empleo así como la calificación de nuestra mano de obra, como lo recoge el Art. 57 de la Ley.

1.2.13. Disposiciones generales

El Art. 58 contiene un error al hablar de "visas especiales" que deberán concederse por el Ministerio de Relaciones Exteriores a los extranjeros que vayan a trabajar en una Zona Franca, esto por cuanto nuestra legislación no contempla esta clase de visas sino diversas categorías para inmigrantes y no inmigrantes, de entre las cuales se debió haber escogido la más apropiada al caso.

Otro beneficio adicional para los usuarios es el contemplado en el Art. 59 que impide las restricciones que puedan derivarse de las leyes de reserva de carga y de aviación civil.

Finalmente, es importante que se dicte lo más pronto posible el Reglamento a esta Ley, ya que con él se puede despejar cualquier incógnica que exista así como tener una idea cabal y clara de cómo se va aplicar este régimen en el país, cuerpo normativo que hasta el momento no ha sido expedido.

2. ZONAS FRANCAS QUE PUEDEN ESTABLECERSE EN EL PAIS

2.1. LA ZONA FRANCA DE ESMERALDAS

La Provincia verde, como también se conoce a Esmeraldas, tiene una extensión de 15.216 km²., está situada por encima de la línea ecuatorial y comprende una región cálida y lluviosa lo que ha favorecido la formación de grandes bosques. Su temperatura promedio es de 23 grados centígrados, la actividad principal de sus habitantes se dirige, en orden de importancia, hacia la agricultura, ganadería, explotación maderera y la pesca. En los últimos años ha crecido en importancia la actividad turística.

Esmeraldas, capital provincial, tiene una ubicación relativamente privilegiada a propósito del tema de Zonas Francas. Está situada en línea directa de navegación del Canal de Panamá a 474 millas náuticas, mientras que son un poco más de 300 Km. los que le separan de la Capital de la República.

El Puerto de Esmeraldas es el más septentrional de los que posee el Ecuador, se localiza entre los meridianos 79 grados 38 minutos Oeste y 79 grados 39 minutos Oeste y los paralelos 00 59 minutos Norte y 01 grados 02 minutos Norte; consiste en una estructura joven y funcional concluida en 1979. Su edificación respondió a una planificación dirigida a la existencia de cuatro puertos que se desarrollen armónicamente en nuestra costa, finalidad que lamentablemente no ha podido ser cumplida.

La aspiración de esta región de contar con una Zona Franca que le facilite un crecimiento acorde a otros lugares de la Patria no es reciente, viene desde hace aproximadamente una década o más. En 1984 el Centro Ecuatoriano de Desarrollo

CENDES realizó estudios referentes al posible establecimiento de este régimen en Esmeraldas, institución que continuó posteriormente brindando su aporte a este respecto. Fundamentalmente en el propósito ha estado empeñado un grupo de ciudadanos esmeraldeños entre los que cabe destacar a los señores Luis A. Raad E y Jorge Raad Silva, así como también se ha tenido el valiosísimo apoyo de Autoridad Portuaria de Esmeraldas y de un órgano de difusión como es la Revista bimensual "Zona Franca" que entregó sus ejemplares desde 1984. Los esfuerzos de estos personajes determinaron que ya el 31 de octubre de 1985 se expida el Decreto 1267 que instauraba el Régimen de Zona Franca en Esmeraldas y el 15 de enero de 1987 se constituya la Compañía de Economía Mixta respectiva. Intentos que no tuvieron el éxito deseado debido a múltiples factores, en especial, a la falta de un verdadero cuerpo normativo donde se contengan todas las situaciones imprescindibles de ser reguladas para permitir el funcionamiento del sistema.

En agosto de 1990 fue elaborada por Autoridad Portuaria de Esmeraldas una publicación en la que se detallan las ventajas y características que reúne la Zona Franca; conforme a ella y otras informaciones, se ofrece al inversionista extranjero lo siguiente:

DATOS GENERALES DE LA ZONA FRANCA DE ESMERALDAS

Area total	22 Hectáreas
Area útil	16 "
Cantidad de lotes	45 de 3.500 m2.
Captación de mano de obra una vez concluido el proyecto	3.000 obreros
Mano de obra disponible	Textiles, confecciones, carpintería, cueros, plástico, electrotécnica.
Costo total	U.S. \$ 14 millones
Costo de infraestructura y administración	U.S. \$ 3 "
Capacidad de exportación max.	U.S. \$ 54 "
Generación de divisas	U.S. \$ 13.5 "
	U.S. \$ 284 mil por empresa.

COSTOS DE OPERACION INDUSTRIAL

Agua potable	U.S. \$ 0.10 m3.
Kilovatio	U.S. \$ 0.07
Costo promedio de mano de obra	U.S. \$ 0.50 hora
Jornada semanal de trabajo	40 horas

DISTRIBUCION DEL ESPACIO FISICO

Area administrativa	2.000 m2.
Servicios generales	28 locales con 12.000 m2.
Comedor y cafetería	1.500 m2.
Patios y talleres	6.000 m2.
Electricidad, agua potable y central telefónica	10.000 m2.
Personal y servicios médicos	2.000 m2.

En cuanto a la situación actual del proyecto, es importante mencionar que en mérito a una invitación formulada por el actual Gobierno, la empresa nipona JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA) suscribió con el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca MICIP y el Centro Ecuatoriano de Desarrollo CENDES, un estudio de factibilidad sobre la Zona Franca de Esmeraldas. Debido a la seriedad y solvencia de JICA, el estudio en mención involucra un profundo y detenido análisis sobre todos los aspectos que comprende una zona de procesamiento para exportación en Esmeraldas; como se la denomina en el estudio; o, una Zona Franca Industrial, como la hemos llamado nosotros.

El grupo de 11 expertos japoneses de diferentes especialidades, presentó ya en Febrero de este año (1991) un Reporte Preparatorio en el cual se contiene una necesaria Introducción sobre los antecedentes y fundamento tanto del estudio como del proyecto en sí; en cuanto al Objetivo que se persigue se manifiesta que es el determinar la posibilidad de desarrollo de la Zona Franca cuando se establezcan las industrias de procesamiento para exportación, incluyendo las estrategias, incentivos y los mejores sistemas de administración a aplicarse; el Plan de Operación diseñado abarca 5 fases: trabajo preparatorio, investigación, estudio de la inversión y demanda, formulación del plan, evaluación y reporte. El plan cronológico dura prácticamente todo 1991, pues comenzó a fines de de enero y está programado que el reporte final sea terminado la última semana de diciembre del año que decurre.

En una entrevista sostenida en la Autoridad Portuaria de Esmeraldas se me dejó entrever que no existía la confianza de que el informe final de este estudio sea muy favorable al interés de los promotores de la Zona Franca, se entendía que

la situación de crisis social por la que atraviesa la ciudad y provincia, unida a la falta de una infraestructura adecuada, especialmente en cuanto a los servicios imprescindibles para el funcionamiento del sistema, harían difícil una apreciación favorable por parte de los técnicos japoneses. No obstante, también se indicó que al momento existía la confianza suficiente en el sentido de haber logrado interesar a inversionistas extranjeros cuya acción es la única definitiva para poner en marcha el proyecto. Por otro lado, se esperaba que se reglamente la ley ya que sólo así se puede contar con un marco legal completo para que quienes tienen el capital se decidan a realizar la inversión que se precisa.

2.2. OTRAS ALTERNATIVAS

Existen varias posibles alternativas para el establecimiento de Zonas Francas en el territorio nacional, de entre ellas sin duda las más claras son los otros tres puertos costeros con los que contamos: Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar.

Al respecto, personalmente Manta me parece una posibilidad muy digna de tomarse en cuenta. Si bien esta ciudad se halla entre las cinco más importantes del Ecuador, a pesar de ello también se puede decir que su nivel de desarrollo no es todo lo satisfactorio que sería deseable, cuestión que justificaría el impulso que podría lograrse con la promoción de un régimen de esta naturaleza en el sector. Además, caso similar al de Esmeraldas, su puerto también cuenta con las condiciones que favorecerían el funcionamiento de una Zona Franca y al momento está utilizado muy por debajo de su real capacidad. En virtud de contar la provincia de Manabí con dos Universidades y otras instituciones de nivel superior que han venido aportando a la calificación del recurso humano del

sector, sería otro punto positivo a tomarse en cuenta en esta tarea. Finalmente, me atrevería a decir que, en general, la situación socio-económica de Manta indudablemente es mucho mejor que el caso analizado con anterioridad, aspecto muy importante y que puede influir de modo decisivo en el ánimo de los propietarios del capital extranjero.

Lo mismo que se ha dicho anteriormente puede aplicarse al caso de Machala y aún para Guayaquil, ciudad esta última que a pesar de ser un polo de desarrollo dentro del país, tiene un cinturón de pobreza y marginalidad que precisa ser atendido.

Se habla también de otros casos para el establecimiento del sistema y estos estarían ubicados en puertos fluviales de nuestra Región Amazónica, sin embargo sinceramente pienso que aún es muy lejana esta posibilidad, primero habría que dotar a estos lugares de una infraestructura básica, en especial, en cuanto a medios de comunicación se refiere, cuestión que me parece fundamental para después pensar en otros mecanismos de desarrollo.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde siempre y con mayor razón en los Estados modernos, la tributación ha sido de vital importancia al permitir el cumplimiento de los fines que justifican su misma existencia.

Tanto la norma constitucional vigente como todo el sistema tributario del país otorgan dos facultades muy importantes a los tributos: servir como fuente de recursos presupuestarios y ser un instrumento de política fiscal. Es en este último ámbito en el que se inscribe la adopción de mecanismos que, en aparente detrimento de la necesidad de ampliar los medios económicos que precisa para llevar adelante sus actividades, se dirigen hacia la consecución de otros objetivos extrafiscales.

Luego de un análisis doctrinario de los conceptos existentes sobre tributos, el Trabajo llega a determinar que a estos

debe entenderse como las prestaciones pecuniarias que el sujeto pasivo está obligado a cumplir en los casos y medidas previstos por la ley. Se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales; cada uno de los cuales tiene particularidades muy importantes en la práctica. Los Impuestos se caracterizan por ser exigibles por parte del sujeto activo cuando el pasivo se encuentre en la situación legalmente prevista, sin que importe ninguna otra consideración, los más importantes de ellos son los impuestos indirectos. Tasas son las prestaciones surgidas de la realización de servicios públicos dirigidos de modo directo al contribuyente, sin que importe que las recaudaciones sirvan o no para financiarlos. Por su parte, las Contribuciones Especiales son las que se deben por el beneficio particular derivado de una obra o servicio no encaminado precisamente a ello, tampoco interesa del destino de los recursos obtenidos.

La tributación en materia aduanera tiene su elemento fundamental por el paso de mercaderías, en la extensión más amplia del vocablo, a través de las fronteras del país. Los impuestos de aduana puede decirse que son una de las manifestaciones de los impuestos indirectos, existiendo un obligado de derecho que es quien satisface la obligación al fisco al momento de importar o exportar mercaderías, y otro de hecho que al final soporta la carga del gravamen. Tasas aduaneras son las que se pagan por los servicios de carga, descarga, aforo, vigilancia, etc.

En cuanto a la evolución histórica de las Zonas Francas diré que apareciendo antes del Siglo XVIII en Europa, se desarrollaron con mayor propiedad a partir de la mitad del presente siglo y fueron transformándose poco a poco de las simples comerciales a las de elaboración o industriales que ahora conocemos. Más que el concepto, las características básicas de

este régimen estriban en una porción territorial claramente definida donde las potestades de aduana nacionales no se cumplen, esto es, la existencia de la presunción de extraterritorialidad que implica el considerar que las mercaderías existentes en esta circunscripción como si estuvieran en el exterior.

En realidad Ecuador es uno de los pocos países, no sólo del mundo sino aún de América Latina, donde no se halla funcionando un régimen de Zonas Francas. Las experiencias sobre esta tema de Panamá, República Dominicana, México, Chile, Brasil, Colombia, por citar unos ejemplos, datan desde hace varias décadas. Recién en octubre de 1985, mediante Decreto Ejecutivo No. 1267, se estableció el Régimen de Zona Franca en la Provincia de Esmeraldas, intento que quizá pudo haber tenido el interés real de impulsar el desarrollo de esa región de la Patria, pero que distaba mucho de ser el cuerpo legal apropiado y suficiente para cumplir tal cometido.

La trascendencia del comercio exterior es muy grande en un mundo tan dependiente como el actual. Cada vez más, las economías existentes buscan complementarse para lo cual es imperioso el producir excedentes que puedan ser intercambiados y permitir así la obtención de los recursos que hagan factible el desarrollo. En tal virtud, conceptos como importaciones, exportaciones, movimiento de capitales, balanza de pagos, etc., son fundamentales cuando de lo que se trata es de insertarnos en la moderna corriente de internacionalización de las economías. Respecto a esta temática, las estadísticas sobre el comercio internacional reflejan la debilidad de nuestra economía. En la década de los 80 la Reserva Internacional neta del Ecuador arrojó saldos negativos en tres períodos, lo que implicó la carencia de las divisas imprescindibles para financiar las actividades productivas. En las

exportaciones del país continúan siendo significativamente mayoritarios los rubros relativos al petróleo y los productos primarios; la Industria ecuatoriana, a la que se pretendió favorecer con la política de sustitución de importaciones vigente durante varias décadas en el país, juega un papel muy poco satisfactorio, lo que resulta sumamente preocupante hoy en día cuando los procesos de integración vigentes exigen la cada vez mayor competitividad. Es bajo esta perspectiva que en la actualidad se ha centrado la atención en la importancia que debe darse al sector externo de la economía, para lo cual se han implantado reformas sustanciales tendientes a racionalizarlo y fortalecerlo, entre ellas está precisamente la expedición de la Ley de Zonas Francas.

No obstante lo conveniente que pueda mostrarse una alternativa de desarrollo como es el establecimiento de Zonas Francas, debe tomarse en cuenta que las experiencias vividas en otros países dejan serias dudas sobre su completa efectividad. En principio, cabe manifestar que la competencia reinante para atraer la inversión extranjera hace inevitable muchos beneficios a su favor. La exoneración total de gravámenes que es consustancial al régimen trae consigo la irrelevancia de satisfacer recaudos tributarios; mientras que la contrapartida sería la obtención de divisas con motivo de la conversión que deben hacer los usuarios para los pagos a la mano de obra nacional, claro está que este último ingreso para el país dependerá de lo significativo de la fuerza laboral ocupada en estas actividades.

Por su parte, un aspecto positivo esperado es un incremento en la demanda de materias primas provenientes del país huésped, mientras que los datos estadísticos demuestran que estas tan sólo involucran una tercera parte de las utilizadas en el producto final.

Por lo demás, la transferencia de tecnología a que se aspira en la práctica es muy poco representativa ya que la casi totalidad de firmas que se establecen en las zonas tienen tecnología a la que se puede tener acceso fácilmente y las que en efecto tienen tecnología de punta no la van a transferir.

Como ya se mencionó, la expedición de la Ley de Zonas Francas responde al interés de promover las exportaciones no tradicionales, crear empleo, recibir tecnología, atraer inversión, generar divisas y aumentar las frecuencias del transporte internacional; todo ello unido a un interés adicional muy importante cual es la incorporación al resto del país de sectores considerados de menor desarrollo. La Ley argumenta aspectos positivos para el país como ser una situación socio-política estable, hecho que es cierto si nos comparamos con la mayoría de países latinoamericanos pero cuya verdadera consolidación no deja de ser todavía una aspiración para los ecuatorianos; también se manifiesta que el Ecuador tiene una ubicación geográfica ventajosa, lo que no es del todo verdadero, en virtud de no reunir, como sería deseable, a satisfacción los requisitos de proximidad a mercados de alto consumo y una buena conexión con el transporte marítimo.

Sobre el contenido de la Ley, primeramente he presentado las reservas del caso respecto a la cantidad de cuerpos normativos

a los que bien podemos llamar especiales, más especiales y aún especialísimos, con que cuenta nuestra legislación. A pesar de lo dicho se puede sostener que, al menos hasta el momento, en efecto la Ley de Zonas Francas prevalece sobre las demás que se le opongan.

Tengo una opinión contraria a que se haya dejado en libertad la conformación de cualquier tipo de Zona Franca, cuando debió haberse favorecido el establecimiento de las industriales por ser las que mejor cumplen los objetivos que persigue el gobierno.

Considero importante lo manifestado respecto a las dificultades que en la praxis presentan los cuerpos colegiados, como es el caso del CONAZOFRA, cabría la esperanza de que sea éste una de las excepciones que también existen. Además, el mencionado organismo entre sus funciones debería poder determinar los sectores geográficos que interesan al Estado para la instalación del régimen y que no sean los particulares quienes lo hagan a su arbitrio.

Otro hecho preocupante es la falta de señalamiento de un monto máximo del crédito nacional al que pueden tener acceso las firmas extranjeras, pues ello podría ir en desmedro de las empresas nacionales.

Un aspecto un tanto sui géneris es el haberse aludido a normas vigentes para la inversión nacional en el exterior, cuando, de lo que yo conozco, no existe tal cuerpo legal.

La Ley debió haber contemplado una cuota obligatoria para los usuarios en cuanto a la contratación de la mano de obra nacional, pues, en definitiva, una de las ventajas que se pretende conseguir con el sistema es la expansión del empleo.

En lo que dice relación a la Zona Franca de Esmeraldas, si bien su creación data de 1985, es con la expedición de la Ley comentada cuando pienso que ella puede tener perspectivas viables de realización. Cuestión importante es el estudio que al momento se halla efectuando la empresa nipona JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA), ya que él puede pesar mucho en el ánimo de los propietarios del capital extranjero. Se espera que el reporte final sea presentado a fines de este año, sin embargo, cabe mencionar que los mismos funcionarios esmeraldeños involucrados en el tema no albergan mayores esperanzas sobre un resultado satisfactorio de este análisis. Las razones son claras, a más de las dificultades técnicas propias de lo complejo de la instalación del sistema, está la difícil situación socio-económica por la que atraviesa la provincia y ciudad de Esmeraldas, clima que incluso a hecho pensar a muchos

en que la región es una bomba de tiempo que amerita ser atendida de suma urgencia.

Quisiera terminar este Trabajo expresando que estoy convencido de que la alternativa de implantación del régimen de Zonas Francas en el país sin duda nos puede ser provechosa, ellas invariablemente conllevan tres aspectos positivos: atraen inversión extranjera, generan empleo e incrementan las divisas que precisa el estado; aún si los demás objetivos no se cumplen, los mencionados, por sí solos, ya son beneficiosos para nuestra economía. No podemos creer que sea este el único ni el mejor medio de lograr salir del subdesarrollo en que nos hallamos sumidos, ni mucho menos, así como tampoco lo es el régimen de maquila o incluso la misma integración andina, pero sí debemos tener claro que todos ellos y los demás que buscan el fortalecimiento de nuestro comercio exterior coadyuvarán en forma decidida a la consecución de mejores días para la Patria toda.

BIBLIOGRAFIA

Autoridad Portuaria de Esmeraldas, ESMERADAS, El puerto del Ecuador cercano a Ud., Editorial Fraga, agosto 1990

Avilés, Alfonso. Curso de Introducción a la Economía.- Notas de Aula, IE-TA-2, noviembre 1990

Avilés Garcés, Mario, Elementos de Derecho Aduanero, Tesis PUCE, Quito: 1968, p. 167

Banco Central del Ecuador, Memoria Anual 1989, Quito: 1990, pp. 29-34

Banco Central del Ecuador, Información Estadística Quincenal No. 1.654, Quito: abril 30 de 1991, pp. 32-46

Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomos IV y V, Buenos Aires: Ed. Heliasta, 1979.

Carrera, Mario. Zonas Libres.- Puertos Libres, Quito: Autoridad Portuaria de Esmeraldas, 1977, pp. 21-

Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo, Las Zonas Francas para la elaboración de productos de exportación en los países en desarrollo, pp. 2-11

Constitución de la República, Código Tributario, Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento

De la Garza, Sergio, Derecho Financiero Mexicano, México: Ed. Porrúa, 10ma. edición, 1981, pp. 299-307

Diccionario Jurídico OMEBA, Tomo Z, pp. 760-761

Fernández Lalanne, Derecho Aduanero, Buenos Aires, pp. 287-293 y 497-505

González Villegas, Alfredo. Compendio Aduanero, Quito: Ed. Gráfica Nacional, 1986, pp. 192

Japan International Cooperation Agency (JICA), Esmeraldas Export Processing Zone.- Development Project, Feb. 1991, pp. 1-9

"Las Zonas Francas y la promoción de exportaciones.- La experiencia colombiana", Fondo Económico

Ley de Zonas Francas, 12 de febrero de 1991

Merchán, Cornelio. Zonas Francas, Inversión Extranjera y Subdesarrollo, CENDES, octubre 1978, pp. 1-22

Pantoja, Héctor, Problemas de Tributación Aduanera, Tesis PUCE, Quito: pp. 83

Paolinelli, Italo. Zonas y Depósitos Francos, Valparaíso: EDEVAL, 1979, pp. 47-51

Programa de Estudios Legislativos, Zonas Francas y Apertura Económica, No. 3, Febrero 1991.

Troya Jaramillo, José, Los Tributos, Monterrey: marzo de 1987, pp. 1-18

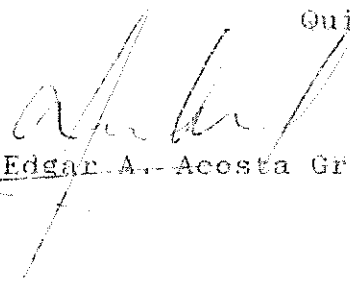
Villegas, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Buenos Aires: Ed. Depalma, II tomo, 3ra. edición, 1979, pp. 73-85

"Zonas Francas Industriales y Política Comercial", Finanzas y Desarrollo / Junio 1989, pp. 34-36

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este trabajo, de su bibliografía, como artículos de la REVISTA, o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, junio de 1991.


Dr. Edgar A. Acosta Grijalva