

## SESIONES ORDINARIAS

2007

## ORDEN DEL DIA N° 2452

## COMISION DE ECONOMIA

Impreso el día 4 de julio de 2007

Término del artículo 113: 16 de julio de 2007

SUMARIO: Ley 22.415 - Código Aduanero. Modificación. **Vaca Narvaja** y **Marcó del Pont**. (1.045-D.-2007.)

**Dictamen de comisión***Honorable Cámara:*

La Comisión de Economía ha considerado el proyecto de ley de las señoras diputadas Vaca Narvaja y Marcó del Pont por el que se modifica el artículo 487 de la ley 22.415 –Código Aduanero– sobre requisitos para el tránsito de contenedores; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Modificase el texto del artículo 291 de la ley 22.415, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 291: La reglamentación fijará los plazos durante los cuales la mercadería podrá permanecer sometida a la destinación de depósito de almacenamiento, a cuyo vencimiento se dispondrá su venta en la forma prevista en el artículo 419. Dicho plazo no podrá ser inferior a 90 días.

Art. 2° – Modificase el texto del artículo 487 de la ley 22.415, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 487: La circulación en tránsito de la mercadería transportada en contenedores hacia sus aduanas de destino, se hará exclusivamente bajo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) La destinación suspensiva de tránsito terrestre de importación será registrada mediante la declaración sumaria en el sistema informático María o el que en el futuro lo reemplazará;
- b) Los transportistas deberán cumplir con la inscripción y demás condiciones que establezca la reglamentación, incluyendo la constitución de garantías;
- c) De acuerdo a la naturaleza de la mercadería la Dirección General de Aduanas podrá aplicar dispositivos electrónicos de seguridad, en la medida que no se afecte la fluidez del tráfico;
- d) Las condiciones establecidas en el presente artículo, no serán de aplicación cuando se trate de mercaderías transportadas al amparo del Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (AAP.A14TM N° 3) suscripto en el marco de ALADI.

Art. 3° – Las tasas, derechos y cualquier otro tipo de gravamen sobre las operaciones de importación o exportación en tránsito con destino y para ser despachadas en las aduanas del interior del país, deben establecerse a valores tales que en ninguna situación, o bajo ningún motivo o circunstancia resulten más gravosos que si el despacho se efectuase en la aduana de ingreso al territorio aduanero.

Art. 4° – Los operadores de comercio exterior tienen derecho a la jurisdicción natural aduanera y administrativa, como asimismo a documentar sus destinaciones aduaneras y/o realizar cualquier otro trámite vinculado con las operaciones de comercio exterior, en la aduana con jurisdicción en el lugar de destino final, cuando se trate de importación, o en el de carga, cuando se trate de exportación.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 5 de junio de 2007.

*Luis G. Borsani. – María C. Moisés. – Jesús A. Stella. – Alberto Herrera. – Alberto J. Beccani. – Juliana Di Tullio. – Luis A. Galvalisi. – Juan C. L. Godoy. – Juan M. Irrazábal. – Beatriz M. Leyba de Martí. – Mercedes Marcó del Pont. – Araceli E. Méndez de Ferreyra. – Ana M. Monayar.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Economía al considerar el proyecto de ley de las señoras diputadas Vaca Narvaja y Marcó del Pont, ha estimado conveniente modificarlo y cree innecesario abundar en más detalle que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan, por lo que los hace suyos y así lo expresa.

*Luis G. Borsani.*

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Entidades intermedias, cámaras y asociaciones de segundo grado que agrupan a operadores del comercio exterior, y desarrollan su actividad en diversas provincias, vienen señalando desde hace tiempo la existencia de problemas y trabas a un fluido desplazamiento de las cargas y contenedores que tienen como destino aduanas interiores.

Las grandes distancias entre los lugares de producción y los puertos de salida, gravitan de manera directa en los costos del flete y por lo mismo, en la competitividad, el precio final de las mercaderías y productos nacionales.

Esta situación afecta a las pequeñas y medianas empresas que encuentran obstáculos que les impiden operar con la celeridad que requiere el tránsito comercial de productos y mercaderías, tanto en lo que se refiere a la importación, como en lo que hace a las exportaciones.

Gran parte de las pymes que realizan sus actividades en las provincias, actualmente sólo pueden operar internacionalmente a través de los puertos de Rosario, Buenos Aires, Bahía Blanca, o los del Sur (Mar del Plata, Viedma, etcétera), lo que implica el traslado de la carga a través de largas distancias que gravitan negativamente en el costo de los fletes, circunstancia que complica de sobremanera y saca de competencia a buena parte del comercio exterior del interior del país, produciendo una asimetría que debe tenerse en cuenta, adecuando las normas reguladoras del tráfico internacional de mercaderías.

Por eso es necesario establecer que el comercio exterior pueda funcionar de “puerta a puerta”, y no

de “puerto a puerto”, de forma tal que las mercaderías en tránsito puedan llegar sin obstáculo legal o administrativo alguno a sus respectivas jurisdicciones, donde los interesados practicarán los trámites legales correspondientes, acercando y unificando de esta manera, el destino de la carga, el despacho de la mercadería y el interés del titular de los derechos en cuestión.

Estos lineamientos generales fueron objeto de regulación específica por obra del artículo 45 de la Ley de Transporte Multimodal, 24.921, que introdujo una modificación específica de los artículos 485, 486 y de manera especial, el artículo 487 del Código Aduanero (ley 22.415), al reconocer el carácter de “equipos de transporte” de los contenedores y la necesidad de preservar en todo momento, la “declaración sumaria”, cuando su destino fuese el de otras aduanas que las de la Capital Federal, disposición que a todas luces garantizaba el principio de la “celeridad y economicidad” de los tránsitos para destinos del interior del país.

Tales procedimientos, modernos y eficientes, fueron desnaturalizados y suspendidos por el dictado de la resolución general AFIP 285, de fecha 4 de diciembre de 1998, la que con una simple decisión administrativa, sustituyó las “declaraciones sumarias”, por la “declaración detallada” para la “destinación suspensiva de tránsito terrestre e importación del régimen de contenedores”.

La aplicación de esa resolución produjo un factor de paralización de la libre circulación de las mercaderías de importación, sacándolas de sus jurisdicciones naturales de destino, situación que obliga a que la gran mayoría de los despachos deban efectuarse ahora en la Aduana Central de la Capital Federal, con pérdidas considerables de tiempo, eficiencia y generando gastos que sacan de mercado a las pequeñas y medianas empresas del interior del país.

Además, deben someterse al engorroso y complejo trámite de la destinación de tránsito en estas condiciones, que opera como una doble intervención aduanera realizada en un lugar distante geográficamente de la sede de la empresa importadora-exportadora y sobre una mercadería que debe continuar su viaje dentro de plazos perentorios que surgen, por un lado, de la misma legislación, que obliga a dejar la terminal portuaria dentro de los cinco días corridos del arribo del buque y por otro, de la natural premura que impone el tiempo libre de disposición del contenedor y las necesidades de abastecimiento de la empresa, tratándose, en muchos casos, de mercaderías destinadas a ser transformadas y exportadas bajo la nueva forma resultante.

También es importante destacar que los motivos de seguridad invocados en su momento, para que la Dirección General de Aduanas reglamentara el Código Aduanero de la manera indicada precedentemente, hoy carecen de relevancia y significación en razón de la actual fijación de los itinerarios

de rutas y plazos del transporte a través de la instrucción general 32/01 (DGA), con la participación de la Unidad Especial de Operaciones Aduaneras de la Gendarmería Nacional, todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de preservar el valor seguridad a través de técnicas o implementación de sistemas de vigilancia de los tránsitos por mecanismos más eficientes que ofrece la tecnología moderna, sin que para ello fuese menester afectar los lineamientos generales de la circulación de los contenedores en el interior del país.

Es importante señalar, por otra parte, que en la mayoría de los supuestos en los que se extrae mercadería de zona primaria aduanera para su traslado hacia otras zonas primarias, dentro de la misma jurisdicción (traslados), hacia otras aduanas del mismo territorio aduanero (tránsito interior) o hacia otras aduanas para su salida del país (tránsito directo), los diferentes regímenes o procedimientos aplicables excluyen la utilización de la declaración detallada, a saber:

– En los traslados de contenedores desde las terminales portuarias a los depósitos o plazoletas dentro de la misma jurisdicción aduanera, se utiliza la operación de traslado que se documenta mediante declaración sumaria (TRAS).

– En los tránsitos directos e interiores de mercaderías que ingresan por camiones internacionales provenientes de los países que han suscrito el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre con nuestro país, es decir Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, el tránsito se realiza al amparo del Manifiesto Internacional de Carga - Declaración de Tránsito Aduanero, mediante “declaración genérica”.

– Las operaciones de tránsito realizadas con destino a las aduanas domiciliarias creadas por resolución general AFIP 596/99, régimen al que solamente acceden las grandes empresas, se realizan bajo declaración sumaria.

Es decir, que a poco que se analice, sólo las operaciones de tránsito de mercaderías que ingresan por los puertos nacionales, en especial Buenos Aires y Rosario y los tránsitos originados en aduanas interiores, generalmente en zonas francas, quedan bajo la reglamentación de la resolución general AFIP 285/98.

En otras palabras, los tránsitos que realizan las pymes del interior del país para abastecerse de materias primas en condiciones competitivas son en la práctica los únicos afectados por esta norma, lo que constituye además un trato discriminatorio que debe ser modificado en beneficio del comercio exterior del interior del país.

En definitiva, a través de la presente normativa se dejará perfectamente regulado, que la “destinación suspensiva de tránsito terrestre de importación para el régimen de contenedores”, deberá ser regis-

trada sólo mediante la “declaración sumaria TRAS en el sistema informático María”, debiendo a su vez los transportistas cumplir con la inscripción y demás condiciones establecidas en las regulaciones pertinentes a estos efectos, todo ello para preservar en todo supuesto, el principio fundamental aduanero de “puerta a puerta” que se describiera precedentemente.

También se debe regular el plazo de permanencia de las mercaderías en los depósitos fiscales, que deben ser concebidos como un instrumento imprescindible dentro de la logística de exportación e importación.

En efecto, se trata de un “pulmón operativo” de singular importancia que permite solucionar inconvenientes logísticos, documentales o financieros surgidos en el curso regular de las operaciones, función que les es propia y que no puede ser cumplida por otro instrumento del comercio exterior.

La pérdida de perspectiva de los roles que los diversos instrumentos cumplen dentro de la operativa comercial, ha llevado a restringir las posibilidades operativas de unos (depósitos fiscales), en función de promover a los otros (zonas francas), resultando sólo un perjuicio para la fluidez del tráfico comercial y en una ineficiencia general del sistema.

Cabe señalar, a título comparativo y como para dar una visión generalizada de la manera que otros países abordan este problema, que los países integrantes del Mercosur cuentan con los plazos mucho más amplios:

– Brasil, mediante decreto 4.543 del 26 de diciembre de 2002, fijó un plazo de hasta un año prorrogable por período no superior a dos años.

– Uruguay, a través del decreto 526/01, estableció un término máximo de 180 días.

– Paraguay, según decreto 4.672/05, fijó un plazo de un año prorrogable por una vez.

Por ello, se prevé específicamente que de ninguna manera se podrá acordar un plazo inferior al de noventa días, con la finalidad de devolver a los depósitos fiscales su condición de instrumentos al servicio del comercio exterior del interior del país, porque ellos deben contribuir al desarrollo del país y no reducirlos sólo a un mero recurso más que incrementa la recaudación fiscal.

Otro tema muy importante está vinculado con la necesidad de preservar a los operadores en comercio exterior del interior, el derecho a la propia jurisdicción natural, de modo que puedan efectuar todos y cada uno de sus trámites de despacho de la mercadería en las aduanas de destino.

El desarrollo e incremento de nuestro comercio exterior constituye uno de los objetivos fundamentales de la política económica nacional, por lo cual, resulta imprescindible efectuar esta modificación del instrumento legal que regula esta importante materia de política comercial.

Por lo expuesto, solicito el pronto tratamiento y aprobación del presente proyecto.

*Patricia Vaca Narvaja. – Mercedes Marcó del Pont.*

#### ANTECEDENTE

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

#### REGIMEN DE CONTENEDORES. MODIFICACION

Artículo 1° – Modificase el texto del artículo 487 de la ley 22.415, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 487: En las condiciones previstas por los artículos 23, inciso y), y 24 de la ley 22.415, el régimen de circulación en tránsito de los contenedores de importación hacia sus aduanas de destino, se hará exclusivamente bajo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. La destinación suspensiva de tránsito terrestre de importación para el régimen de contenedores será registrada mediante la declaración sumaria TRAS en el sistema informático María.
2. Los transportistas deberán cumplir con la inscripción y demás condiciones establecidas incluyendo la constitución de garantías.
3. La condición establecida en el inciso anterior será incorporada al sistema informático María para la admisión de la autorización de salida de zona primaria aduanera (OM 2.144/A).

4. De acuerdo a la naturaleza de la mercadería la Dirección General de Aduanas podrá aplicar dispositivos electrónicos de seguridad, en la medida que no se afecte la fluidez del tráfico.

5. Las condiciones establecidas en los incisos 2 y 3 del presente artículo, no serán de aplicación cuando se trate de tránsito internacional terrestre y en la aduana de partida se presente con la declaración sumaria de tránsito (TRAS) el Manifiesto Internacional de Carga / Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) en las condiciones establecidas a estos efectos.

Art. 2° – El plazo mínimo de permanencia de la mercadería en los depósitos fiscales o de almacenamiento será de noventa días.

Art. 3° – Las tasas, derechos y cualquier otro tipo de gravamen sobre las operaciones de importación o exportación en tránsito con destino y para ser despachadas en las aduanas del interior del país, deberán establecerse a valores tales que en ninguna situación, motivo o circunstancia resulte más gravosa que si el despacho se efectuase en el puerto de entrada de la mercadería.

Art. 4° – Los operadores de comercio exterior tienen derecho a la jurisdicción natural aduanera y administrativa y de realizar despachos y/o cualquier otro trámite vinculado con las operaciones de comercio exterior, en la aduana correspondiente a su domicilio y/o al destino final de la mercadería.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Patricia Vaca Narvaja. – Mercedes Marcó del Pont.*