

Los plazos de las destinaciones suspensivas en el contexto de la pandemia

Por Horacio F. Alais / 10 mayo, 2020

Los efectos económicos de la pandemia son irrefutables. Es claro que la preservación de la sociedad en el aspecto sanitario se presenta como un fin sustantivo en la toma de decisiones. Pero dicha implementación conlleva necesariamente a afectar la actividad productiva.

En materia de comercio exterior, en la República Argentina se han dispuesto una serie de medidas tendientes a no interrumpir el flujo de aquellas mercaderías perecederas, alimenticias, y de regular la exportación de productos esenciales para uso médico y destinado a la emergencia sanitaria.

Se dispusieron medidas de contingencia operativa aduanera, instrucciones respecto de actividades y mercaderías consideradas esenciales, como así también exenciones parciales temporales en materia tributaria y facilitación en orden a la presentación de documentación.

Un tema que ha quedado sin tratamiento particular es todo lo concerniente a las destinaciones suspensivas de importación o de exportación temporaria, y que amerita que se dicte algún tipo de normativa para evitar largos e injustos pleitos generados por la implementación informática de estas destinaciones y regímenes especiales, que en su automaticidad ante el vencimiento de los plazos generarán bloqueos e inicio de sumarios por supuesta comisión de la infracción prevista en el artículo 970 del Código Aduanero.

Las destinaciones suspensivas

En el comercio exterior y en la vida cotidiana, las destinaciones suspensivas tanto de importación como de exportación son una necesidad para fomentar actividades productivas

en un país, como también para ser utilizadas por las personas con motivo de viajes con distinta finalidad, turismo, profesional, científico etc.

De igual modo resultan esenciales para diversas actividades deportivas, artísticas, culturales por citar los colectivos más importantes. Por ello desde siempre ha sido previsto en las legislaciones aduaneras como un mecanismo útil y eficaz preservando el control aduanero y garantizando el aspecto tributario.

Las destinaciones suspensivas son aquellas en las cuales las mercaderías ingresan o egresan hacia o desde un territorio aduanero, para permanecer en su mismo estado por un tiempo determinado para cumplir con alguna finalidad preestablecida y que, antes de su vencimiento o de su prórroga, se reexporten o reimporten según corresponda conforme a los artículos 250 y 349 del Código Aduanero.

Regímenes de importación temporaria

En este contexto existen en materia de importación temporaria, dos regímenes, uno el regulado por el artículo 31 del decreto 1001/1982 y sus modificaciones, y el del decreto 1330/2004 y sus modificaciones.

El primero de ellos, con fundamento en el artículo 252 del Código Aduanero, aplica para una serie de mercaderías que en forma sintética ingresa para ser utilizada en una exposición, feria, congreso, competencia deportiva o manifestación similar y que pertenecen a personas registradas en el extranjero; muestras comerciales, elementos destinados a ser presentados para demostraciones, elementos y productos para ensayos y pruebas para preparación o reparación de mercaderías en el territorio aduanero; aeronaves y embarcaciones deportivas, automóviles, motocicletas, bicicletas, instrumentos científicos, profesionales y demás elementos a ser utilizados por el viajero o turista no residente en el país; envases, embalajes, contenedores, pallets; elementos introducidos con fines pedagógicos para instituciones

educacionales, benéficas o científicas; elementos de decoración, vestuario, instrumentos, animales y accesorios de compañías teatrales, circo y de aquellas personas que vengan a ofrecer al país espectáculos; dibujos, proyectos y modelos destinados a ser utilizados en el país para la fabricación de mercadería.

En estos casos, será la autoridad de aplicación el servicio aduanero y deberán cumplirse con las formalidades contenidas en la resolución general AFIP 4200/2018, anexo 4°.

Decreto 1330/04

Por su parte el régimen contenido en el decreto 1330/2004 establece que podrán importarse temporalmente mercaderías destinadas a recibir un perfeccionamiento industrial, con la obligación de exportarlas para consumo a otros países bajo las nuevas formas resultantes, dentro del plazo autorizado.

Se entiende por mercadería la definida en el artículo 10, apartado 1 del Código Aduanero, y por perfeccionamiento industrial se considera a todo proceso de manufactura que implique una transformación, elaboración, combinación, mezcla, rehabilitación, fraccionamiento, montaje o incorporación de aparatos o conjuntos de aparatos que aporten perfeccionamiento tecnológico y/o funcional.

Plazo

Ambos regímenes tienen un plazo de vigencia, una formalidad para solicitar una prórroga, autoridades de aplicación, cumplimientos de requisitos formales y legales, y consecuencias por su incumplimiento.

En el caso de las exportaciones temporarias se aplica el único régimen, reglado en los artículos 349 a 373 del Código Aduanero. Este tiene su reglamentación contenida en el artículo 40 del

decreto 1001/1982 y sus modificaciones. Es la contracara del artículo 31 citado para las importaciones temporarias.

No es el objetivo de este trabajo comentar el funcionamiento y las ventajas de los regímenes de admisión y exportación temporaria, sino algunas cuestiones puntuales que afectan los plazos y las finalidades asumidas con motivo de las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo Nacional por la pandemia ya señalada.

Inconvenientes operativos

En los regímenes de admisión y exportación temporaria, subyacen obligaciones ineludibles:

- El cumplimiento de la finalidad comprometida ante la autoridad de aplicación
- La observancia del plazo otorgado o el de su eventual prórroga.
- Reexportar, reimportar según corresponda la mercadería conforme al mismo estado, mejora o proceso acordado.

El incumplimiento de algunas de estas obligaciones tendrá consecuencias infraccionales como tributarias.

En la primera se aplica la infracción prevista en el artículo 970 del Código Aduanero, pero además si se hubiera vencido el plazo otorgado o el de su prórroga, se configura el hecho imponible y nace la obligación tributaria por los tributos correspondientes conforme a los artículos 274 y 370 del Código Aduanero respectivamente.

Las limitaciones impuestas por el régimen de los decretos 260, 297 y demás complementarios todos del año 2020, como en las instrucciones impartidas por el área Técnica y Legal Aduanera, nada se ha dicho respecto de la imposibilidad de cumplir con la finalidad de algunas temporarias como para poder cumplir adecuadamente los plazos.

Algunas precisiones

El régimen del decreto 1330/2004 y sus modificaciones en materia de plazos es mucho menos conflictivo ya que para aquellos que lo solicitan y cumplan con los requisitos de admisibilidad, tienen un plazo de 360 días para realizar el proceso productivo comprometido respecto de la mercadería ingresada temporariamente, y eventualmente en la medida que lo justifique tiene derecho a que se le otorgue una prórroga por igual tiempo.

A su vez, el artículo 5 del decreto 1330/2020 conforme la reforma introducida en 2017, contiene una prórroga excepcional por un único periodo de 360 días que concederá la Dirección General de Aduanas, cuando se presente una situación de desastre natural de carácter catastrófico, guerra civil o internacional declarada o no, revolución, sublevación, confiscación, expropiación, o restricción de importar en el país de destino, cancelación no imputable al comprador, de emergencia agropecuaria declarada o de incendio o de otras razones de fuerza mayor.

Bajo esta normativa se puede concluir con fundamento en los decretos que establecen la emergencia sanitaria nacional con motivo de la pandemia, que en todos aquellos afectados por este régimen puedan beneficiarse para poder cumplir con sus obligaciones y acceder a esta prórroga excepcional.

Claramente la pandemia encuadra dentro de las definiciones para acceder de ser necesario a esta prórroga excepcional.

Decreto 1001

Más complicado se presenta la normativa correspondiente al régimen contenido en el Código Aduanero y en los artículos 31 y 40 del Decreto 1001/1982 y sus modificaciones.

En efecto, en el Código Aduanero en el artículo 266 del Código Aduanero para la importación temporaria, y en el artículo 364 para la exportación temporaria, permiten que siempre que sea

solicitado un mes antes al vencimiento del plazo originario de la destinación, y a consideración del servicio aduanero, se concederá una prórroga que no podrá exceder del plazo originalmente concedido.

No existe norma, ni regulación sobre la posibilidad de conceder prórrogas extraordinarias, como tampoco que el cumplimiento del plazo resulte imposible por motivos de fuerza mayor, o caso fortuito o hecho del príncipe, salvo claro está que la mercadería fuere total o parcialmente destruida que tiene una causal de justificación en la medida que esto fuere comprobable a satisfacción del servicio aduanero conforme a los artículos 261 y 359 del Código Aduanero.

Fuerza mayor

En este marco, se presentan diversas cuestiones vinculadas a la imposibilidad de reexportar o reimportar la mercadería por falta de transporte para poder efectivamente realizarlo. En el caso del transporte aéreo esto se encuentra suspendido hasta el mes de setiembre del 2020.

También se dan situaciones en que el plazo está corriendo y no se puede montar, armar, capacitar al personal para utilizar y testear estos elementos ingresados temporalmente al territorio aduanero porque los técnicos del exterior no pueden viajar al país para trabajar con ellos.

Bajo esta perspectiva, un régimen que depende del cumplimiento de obligaciones diversas y con la interacción de diversos servicios algunos de ellos del exterior, y de plazos, obliga a tener una regulación específica, ya que el Código Aduanero en este sentido no lo ha previsto.

Esperar a los vencimientos de los plazos, sumado al hecho de la falta de soporte normativo, obliga en un marco de agilizar y armonizar normas operativas aplicables a los regímenes

regulados en los artículos 31 y 40 del Decreto 1001/1982 y sus modificaciones, no parece una medida justa ni inteligente.

Solución normativa

Es claro que no hay que judicializar las eventuales consecuencias para invocar la fuerza mayor, el caso fortuito, cuando desde lo normativo se puede solucionar en el marco y contexto de la crisis sanitaria generada por la pandemia.

Es dable recordar que, tanto la doctrina como la jurisprudencia en materia infraccional aduanera, ha reconocido estas causales eximentes de responsabilidad en materia de destinaciones suspensivas.

Pero en la práctica administrativa aduanera, siempre fueron remisos a reconocerlo en forma expresa, quizás para no asumir ninguna responsabilidad ni sentar precedentes administrativos ante la falta de normas expresas.

Suspensión de plazos

El decreto 298/2020 dispuso la suspensión del curso de los plazos, dentro de los procedimientos administrativos regulados por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos n° 19.549, por el Reglamento de Procedimientos Administrativos, decreto 1759/72 – T.O. 2017 y por otros procedimientos especiales, a partir de su publicación y hasta los plazos establecidos.

Por su parte se facultó a aquellos organismos autorizados a que dicten las medidas pertinentes en el ámbito de su competencia.

En este marco, la AFIP dispuso a partir de la resolución general 4682/2020 y sus prórrogas sucesivas una feria administrativa extraordinaria que aplican para los procedimientos vigentes en AFIP vinculados a la aplicación, percepción, fiscalización de tributos a su cargo, y que se

reenvía a los alcances establecidos en la resolución general AFIP 1983/2005 a través de la cual se fijaron las pautas para las ferias administrativas ordinarias que aplican durante la feria judicial federal de verano e invierno.

Atento a que el contenido y alcance de esta feria aplica a plazos procedimentales conforme a los procedimientos vigentes en el Código Aduanero y en la Ley 11.683, es claro que no tiene aplicación en aquellos plazos operativos como los que se derivan del régimen de admisión temporaria del decreto 1001/1982 y modificaciones, y del decreto 1330/2004.

Tampoco se puede sostener que en materia aduanera los plazos derivados de regímenes especiales u operativos aplican las normas de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos ya que solo tiene una aplicación supletoria conforme lo establece el artículo 1017 del Código Aduanero, pero en materia de procedimientos reglados en él.

Solución

Por lo tanto, la llave para encontrar una solución la dan los artículos 277 y 373 del Código Aduanero, que le delegan al Poder Ejecutivo, para que éste, cuando medie interés público, pueda acordar regímenes especiales de importación y exportación temporaria cuidando de no desvirtuar estas destinaciones suspensivas de importación y exportación.

De modo que se puede considerar que mientras dure la pandemia y la situación de emergencia sanitaria, no se computarán los plazos, o a partir del vencimiento de estos se otorgará un plazo igual al otorgado para poder cumplir con las obligaciones.

También la posibilidad que se permita el ingreso a las mercaderías a zonas francas nacionales para cerrar y cancelar las destinaciones de importación temporaria, situación que está bloqueada por la resolución general AFIP 4200/2018, y ordenar al servicio aduanero que el

Sistema Informático Malvina no bloquee las destinaciones temporales cuyos vencimientos operen dentro del plazo de emergencia.

En fin, las posibilidades son muchas, y también las necesidades, de modo que una política de buena administración es la de prever temas, evitar conflictos, ser eficaz con las soluciones y brindar las herramientas legales correspondientes.

El autor es abogado y director de la Diplomatura en Derecho Aduanero de la Universidad Austral

Fuente: <https://tradenews.com.ar/los-plazos-de-las-destinaciones-suspensivas-en-el-contexto-de-la-pandemia/#:~:text=En%20efecto%2C%20en%20el%20C%C3%B3digo,del%20servicio%20aduanero%2C%20se%20conceder%C3%A1>