# POSGRADO DE ESPECIALIZACIÓN EN INGRESOS PÚBLICOS

Tema: "Zona de Vigilancia Especial Aduanera"

**Alumno:** Lic. Emiliano Correa

**Tutor: Dr. Héctor Serravalle** 

**Buenos Aires, Enero de 2011** 

# Tabla de Contenido

Introducción
Marco de referencia
Imágenes de Google Earth de las características geográficas de la
frontera argentina – paraguaya 7
Normativa – Código Aduanero
Código Aduanero del Mercosur
¿Por qué una Zona de Vigilancia Especial?11
¿Qué diferencia existe entre la zona secundaria y la zona de
vigilancia especial?11
¿Cuáles son los antecedentes normativos que ha dictado la
Administración Federal para la zona de vigilancia especial? 13
¿Y las Notas Externas de la Dirección General de Aduanas?
Cuál es el mecanismo para establecer cantidades máximas? 19
¿Cómo se distribuyen esas cantidades máximas?
Resolución General Nº 2599/09 (AFIP)24
Resolución General Nº 2928/10 (AFIP)
Conclusión31
Anexo I "Estadísticas de la Zona de Vigilancia Especial de la Aduana
de Clorinda"32
Ribliografía 30

#### 1. INTRODUCCION

Se elige la temática de la Zona de Vigilancia Especial como tesina para culminar la "Especialización en Ingresos Públicos", por dos razones principales, la primera de ellas es que es un marco donde las tres Direcciones de la Administración Federal de Ingresos Públicos necesitan indispensablemente trabajar conjuntamente y donde las funciones y facultades de cada una de ellas se relacionan y complementan. La segunda de ellas, y la que llamo la razón motivadora, es el desconocimiento general.

El tema a desarrollar genera "conflictos" de los comerciantes de las zonas fronterizas con los funcionarios de la Aduana que deben cumplir con la normativa.

Unos y otros deben interiorarse a fin de encontrar una situación superadora, a fin de evitar la situación pendular, en donde vamos de un control riguroso a uno inexistente, sino, por el contrario, el objetivo debe circunscribirse en un marco de legalidad, eficiencia y considerando, principalmente, a la sociedad en general.

Considerando que la AFIP tiene un amplio compromiso con colaborar en la promoción del desarrollo del país, entendiendo que debe contribuir a una economía más competitiva y formalizada e impulsar la modernización y eficiencia del Estado.

Asimismo, la AFIP con la aplicación de la zona de vigilancia especial pretende generar el contexto para evitar y actuar con firmeza con la inequidades del sistema en el marco de una sociedad más justa y transparente.

#### 2. MARCO DE REFERENCIA

La Zona de Vigilancia Especial es la franja de la Zona Secundaria Aduanera sometida a disposiciones especiales de control y a la aplicación de la normativa vigente a fin de controlar el ingreso, tránsito y permanencia de la mercadería dentro de la misma.

En ese sentido, como se ha detectado el traslado de importantes cantidades de granos, harina y otros productos primarios desde diferentes puntos del país hacia zonas de frontera con el fin de ser comercializados y egresados del territorio aduanero en forma clandestina o a través de la utilización abusiva de regímenes aduaneros vigentes, tales como el Régimen de Tráfico Vecinal Fronterizo de Exportación se estableció un mecanismo de control que la Dirección General de Aduanas aplica sobre el movimiento de mercaderías definidas como de alto riesgo fiscal, en la zona de vigilancia especial, a efectos de impedir el tráfico marginal.

El mecanismo de control mencionado consiste en que los transportistas que pretendan ingresar a la Zona de Vigilancia Especial deben exhibir en el punto de control establecido el documento de exportación correspondiente (Permiso de Embarque, Permiso de Exportación Simplificada), o presentar la Declaración Jurada prevista en el marco normativo, en los casos de las mercaderías que en las cantidades fijadas sean destinadas al consumo local o para exportación que aún no han hecho aduana, quedando las mismas sujetas al ulterior control aduanero de la jurisdicción.

A fin de complementar el mecanismo de control descripto en el párrafo anterior, se determinó conocer el destino dado a las mercaderías introducidas a la Zona de Vigilancia Especial, inspeccionando a los depósitos mayoristas, lugares de almacenaje y de acopio situados en la misma. En ese sentido, el marco normativo establece que tales inspecciones consisten en un accionar conjunto de las Direcciones Generales de Aduanas e Impositiva efectuando controles físicos de stock y de facturación. Asimismo, la normativa vigente faculta a sus dependencias regionales a que instrumenten comisiones multisectoriales, con las autoridades de los gobiernos provinciales y municipales y de las cámaras representativas de la actividad privada.

De esta forma, a fin de agilizar las normas de control para actuar con rapidez frente a las maniobras ilícitas que se pretenden erradicar se delegó en las Dirección General de Aduanas la facultad de actualizar la nómina de mercaderías sujetas a control, quien mediante la emisión de Notas Externas autoriza las cantidades máximas a ingresar a la Zona de Vigilancia Especial para determinados productos.

El marco normativo establecido tiene como objetivo suprimir el egreso de mercaderías de manera clandestina y/o a través del abuso del TVF de exportación, pero su aplicación colisiona con los hábitos comerciales de las poblaciones fronterizas, que en su mayoría se encuentran en total ilegalidad por lo que no cumplen con los requisitos para realizar una exportación por el régimen simplificado y menos aún por el régimen general (falta de facturas, de CUIT, dificultades para realizar operaciones por entidades bancarias, etc.).

Sumado a ello, el tipo de cambio favorable para los habitantes de las poblaciones de los países limítrofes hace más redituable venderles a estos últimos, produciendo desabastecimiento y aumento de precios de los productos destinados al mercado interno con cupos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, los agentes aduaneros que deben aplicar estas prohibiciones se encuentran en una situación incómoda atento que obstaculizan un negocio del que vive un gran porcentaje de la población de la que ellos forman parte. En ese sentido, los agentes mencionados sufren agresiones constantes y reciben reclamos a través de manifestaciones, cortes de ruta y de pasos fronterizos, dificultando el desenvolvimiento de sus funciones. En virtud de ello, la Dirección General de Aduanas fue aumentando considerablemente las cantidades máximas a ingresar a las Zonas de Vigilancia Especial.

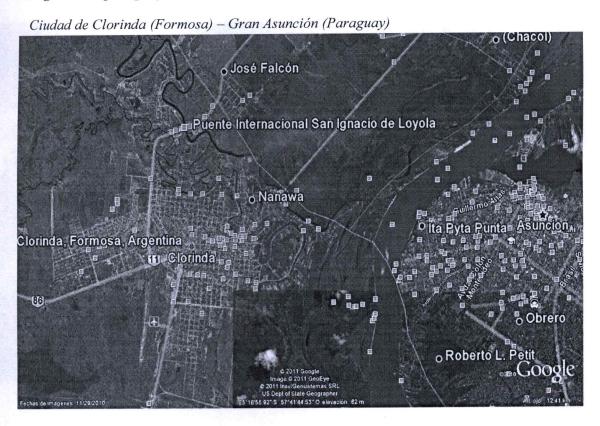
Cabe señalar que si bien esta situación es similar en las aduanas donde se realiza el control de mercaderías de alto riesgo que ingresan a la Zona de Vigilancia Especial, la Aduana de Clorinda presenta una gran dificultad ya que se encuentra situada frente a la ciudad de Asunción (Paraguay) donde existe una gran demanda de productos argentinos.

En 2010, según la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), tenía una población aproximada de 542.043 habitantes, lo que la convierte en la aglomeración urbana más grande y poblada de Paraguay. Su área metropolitana, denominada **Gran Asunción**, incluye a las ciudades de San Lorenzo, Lambaré, Fernando de la Mora, Capiatá, Luque, Mariano Roque Alonso, Ñemby, Villa Elisa y

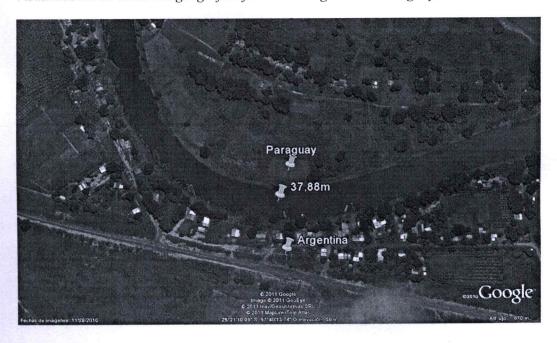
San Antonio, lo cual incrementa su población periférica en más de 2.329.061 de habitantes

Por último, si bien la problemática descripta es compleja atento que su solución depende de la sincronización de diferentes regímenes aduaneros que rozan demandas sociales, se destaca el trabajo realizado por las aduanas de frontera que han inducido a los comerciantes a comenzar un proceso de regularización fiscal que teniendo en cuenta la idiosincrasia de las poblaciones fronterizas, resulta un avance trascendental.

2.1 Imágenes de Google Earth de las características geográficas de la frontera argentina – paraguaya.



Visualización de distancia geográfica fronteriza Argentina - Paraguaya



# Otro punto geográfico de la misma frontera



### 3. NORMATIVA - CÓDIGO ADUANERO

El artículo 7 apartado 1 del Código Aduanero define a la Zona de Vigilancia Especial como: "la franja de la zona secundaria aduanera sometida a disposiciones especiales de control, que se extiende:

- a) en las fronteras terrestres del territorio aduanero, entre el límite de éste y una línea interna paralela trazada a una distancia que se determinará reglamentariamente;
- b) en las fronteras acuáticas del territorio aduanero, entre la costa de éste y una línea interna paralela trazada a una distancia que se determinará reglamentariamente;
- c) entre las riberas de los ríos internacionales y nacionales de navegación internacional y una línea interna paralela trazada a una distancia que se determinará reglamentariamente;
- d) en todo el curso de los ríos nacionales de navegación internacional;
- e) a los espacios aéreos correspondientes a los lugares mencionados en los incisos precedentes."

La reglamentación del Código Aduanero mediante el decreto 1001/82 fija que las siguientes distancias:

- a) las del inciso a), en cien kilómetros;
- b) las del inciso b), en treinta kilómetros cuando se tratare de fronteras marítimas y en cien kilómetros cuando se tratare de fronteras fluviales;
- c) las del inciso c), en cien kilómetros.

Es así que la reglamentación cumple con lo establecido por el apartado 2 del citado artículo 7 en que: "la distancia a determinarse no podrá exceder de cien kilómetros del límite correspondiente".

### 4. CODIGO ADUANERO DEL MERCOSUR (CAM)

El Código Aduanero del MERCOSUR (CAM) aprobado mediante la Decisión Nº 27/2010 del Consejo del Mercado Común mantiene en su Artículo 6º la Zona de Vigilancia Especial, denominándola "Zona de vigilancia aduanera especial" a que define como "el ámbito de la zona secundaria aduanera especialmente delimitada para asegurar un mejor control aduanero y en el cual la circulación de mercaderías se encuentra sometida a disposiciones especiales de control en virtud de proximidad a la frontera, los puertos o los aeropuertos internacionales".

Asimismo, el CAM en el Artículo 10 define las atribuciones de la Administración Aduanera, en la cual podrá:

- a) adoptar medidas específicas de vigilancia con relación a los locales y establecimientos allí situados cuando la naturaleza, valor o cantidad de la mercadería lo hicieran aconsejable;
- b) controlar la circulación de mercaderías, medios de transporte, unidades de carga y personas, así como determinar las rutas de ingreso y salida de la zona primaria aduanera y las horas hábiles para transitar por ellas;
- someter la circulación de determinadas mercaderías a regímenes especiales de control; y
- d) establecer áreas dentro de las cuales la permanencia y circulación de mercaderías, medios de transporte y unidades de carga, quedan sujetas a autorización previa.

Por lo antes expuesto, se desprende que en líneas generales y a efectos prácticos el Código Aduanero del Mercosur mantiene todos los términos de la Ley 22.415.

Asimismo, una vez incorporado el CAM al ordenamiento jurídico de nuestro país, el Código Aduanero vigente actualmente se aplicará supletoriamente en aquellos aspectos no regulados específicamente por el CAM.

El CAM al mantener la Zona de Vigilancia Especial y otorgar idénticas competencias a cada Administración Aduanera favorece su acción de control y fiscalización.

## 5 ¿POR QUÉ UNA ZONA DE VIGILANCIA ESPECIAL?

Tiene su justificación, en virtud de lo expuesto y lo que se desprende de la normativa, por encontrarse en forma inmediata a la frontera nacional con los países limítrofes o de uso de embarcaciones extranjeras, donde es imprescindible su control específico, ya que puede ingresarse mercadería de esa u otra procedencia o extraerse la nacional.

Tengamos en cuenta para ello que el ingreso de la mercadería puede ser un acto instantáneo, el de cruzar esa línea fronteriza, que en muchas oportunidades no está demarcada por accidentes geográficos, y, además en el caso de nuestro país, con miles de kilómetros de frontera. Se justifica de esta forma la necesidad de efectuar una vigilancia especial.

Por lo expuesto, se determina una franja desde la frontera hacia el interior del país, sea un límite terrestre o acuático, como toda la costa del Océano Atlántico, en los ríos internacionales (Pilcomayo, Paraguay, Alto Paraná, Uruguay y otros más pequeños), y en los ríos nacionales de navegación internacional, como el Paraná Medio y Bajo, en los que también se corre el peligro de ingresar mercadería que se porte en naves extranjeras, y por último, todo el espacio aéreo correspondiente a dichos lugares.

Asimismo, algunas legislaciones extranjeras prohíben en esta zona la instalación de industrias, salvo la de productos naturales, para evitar la facilidad de extracción sin control aduanero. Para el caso de esos productos propios de la zona se exige documentación específica para su traslado dentro o fuera de ella, aunque fuera dentro del territorio aduanero nacional.

Recordamos que esta zona de vigilancia especial forma parte de la zona secundaria aduanera. En tanto, la zona primaria, por ser espacio geográfico donde se realizan operaciones aduaneras, cuenta con un sistema especial de vigilancia.

# 5.1 ¿QUÉ DIFERENCIA EXISTE ENTRE LA ZONA SECUNDARIA Y LA ZONA DE VIGILANCIA ESPECIAL?

La respuesta se encuentra en el artículo 125 del Código Aduanero, el cual otorga además de las atribuciones otorgadas para el resto de la zona secundaria aduanera cuatro

atribuciones más que el servicio aduanero, podrá realizar, sin necesidad de autorización alguna, a saber:

- a) adoptar medidas específicas de vigilancia con relación al depósito de mercadería, cuando la naturaleza, valor o cantidad de ésta lo hiciere aconsejable;
- b) controlar la circulación de personas y mercaderías, así como determinar las rutas de ingreso y salida de la zona primaria aduanera y las horas hábiles para transitar por ellas;
- c) someter la circulación de determinada mercadería a regímenes especiales de control;
- d) establecer áreas dentro de las cuales la permanencia y circulación de personas y mercaderías, incluidos los medios de transporte, queda sujeta a autorización previa.

Partiendo de la definición de zona de vigilancia especial, como la franja de la zona secundaria aduanera sometida a disposiciones especiales de control (art. 7), se establecen las funciones del servicio aduanero, a título ejemplificativo, "sin perjuicio de sus demás funciones y facultades".

A diferencia de algunas de las funciones generales en zona secundaria, las otorgadas aquí son funciones propias del servicio, sin necesidad de autorización alguna.

En principio, se refieren al depósito de mercadería dentro de esta zona, en virtud de su valor, cantidad o naturaleza, ordenando medidas específicas de vigilancia. Las presentes facultades se deben ejercer teniendo en cuenta que dentro de esa zona existen diversas poblaciones, por lo que se delimitará un lugar especial para ordenar lo antedicho, teniendo en cuenta que la zona se extiende directamente a continuación del límite fronterizo del país, por lo que es más fácil evadir el control para evitar las infracciones.

Específicamente, y como ejemplo, en las ciudades fronterizas de Clorinda, Posadas, Iguazú y otras, existen importantes depósitos de mercadería para su posterior exportación al país limítrofe, o de mercadería que ya hubiera ingresado. En consecuencia, a fin de evitar el tráfico ilícito, el servicio aduanero podrá ordenar una vigilancia especial en toda la zona, o únicamente sobre esos depósitos. Esto significa no sólo poner custodia de las fuerzas armadas o aduaneras en el lugar, sino controlar

periódicamente la cantidad en existencia, y el destino dado a la diferencia desde el control anterior.

Se podrá disponer, también, según el inc. B, la circulación de personas y mercadería, estableciendo horarios y rutas de ingreso a la zona primaria aduanera. La función de la presente norma tiende a efectuar el control únicamente en los horarios ordenados, y sobre las rutas dispuestas. Ello, a fin de no diversificar las fuerzas.

La mercadería, específicamente, se puede someter a un control especial, según su naturaleza, valor, cantidad, y otros ítemes que principalmente se puedan explotar en esa zona, siendo de interés en el país vecino. Por otra parte, el control se hará sobre mercadería de interés histórico, económico, cultural o estratégico, o por otras razones.

El inc. d) prevé una medida general, en virtud de la cual se puede establecer una autorización a los fines de la permanencia y circulación de la mercadería, personas y medios de transporte. Su objetivo es realizar un práctico control, atento el tipo de zona que se trate.

En la legislación internacional, y dentro de esta zona, se prohíbe el ingreso de otra mercadería que no fuera la que allí se obtiene o elabora. Y, aún dentro de ella, se establece la circulación, extracción e ingreso a la zona, con autorización especial y debido control de las operaciones y su estadística.

# 5.2 ¿CUÁLES SON LOS ANTECEDENTES NORMATIVOS QUE HA DICTADO LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL PARA LA ZONA DE VIGILANCIA ESPECIAL?

Se da inicio con la Resolución Nº 697/1986 (ex ANA) del 2 de abril de 1986 motivada principalmente por el tráfico de granos en cuanto pueda ser objeto de exportaciones clandestinas, por lo que resultaba y resulta fundamental tener el conocimiento del destino dado a las mercaderías introducidas a la Zona de Vigilancia Especial.

Esta Resolución incluye en su ANEXO I las mercaderías que serán objeto de contralor, a saber:

- Trigo.
- Centeno

- Cebada
- Cebada cervecera
- Avena
- Maíz
- Alpiste
- Kefir
- Mijo
- Sorgo granífero
- Avena despuntada
- Grano de soja
- Aceite de Soja
- Aceite de Algodón
- Aceite de cacahuete o maní
- Aceite de oliva
- Aceite de girasol
- Aceite de nabo, de colza y de mostaza
- Aceite de lino
- Aceite de maíz
- Aceite de tung
- Aceite de uva
- Aceite comestibles preparados por cortes, mezclas, etc.
- Afrecho y afrechillo de trigo.
- Pellets de afrecho y afrechillo.
- Tortas, orujos de aceitunas y demás residuos de la extracción de aceites vegetales.
- Tortas de semillas oleaginosas.

- Expellers.
- Pellets
- Harinas y borras.
- Algodón
- Arroz.
- Mani
- Porotos
- Ajos
- Cebollas
- Lentejas
- Arvejas
- Acetona
- Acido clorhídrico
- Acido sulfúrico
- Eter etílico (eter sulfúrico)
- Hidróxido de sodio
- Metiletilcetona

Dicha Resolución establece en su artículo 2 que: "... el transportista deberá formular ante la primera dependencia que controle el ingreso a la zona, una declaración jurada en los términos indicado en el ANEXO II..."

El artículo 5 de la Resolución en trato viene a dar el territorio donde se aplicará definiendo que: "la presente resolución se aplicará dentro de la zona definida por el artículo 7 de la Ley 22415 y artículo 1 del Decreto 1001/82 a las provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Misiones, Corrientes y Entre Ríos en la distancia de 30 km. contados a partir del límite internacional."

El artículo 6 estableció la sanción en caso de incumplimiento prescribiéndola en el "... artículo 995 de la Ley 22.415, si del hecho no resultare la comisión de algún ilícito". Siguiendo con el derrotero normativo, en el año 1986 se dictaron dos nuevas

Resoluciones de la ex Administración Nacional de Aduanas, la Nº 1416/86 y la 2977/86.

La primera de ellas incluyó al complejo Ferrovial Zárate Brazo Largo como parte integrante dentro de la zona definida como Zona de Vigilancia Especial, y la segunda de ellas realiza dos inclusiones:

- "...a la provincia del Chaco en la distancia de TREINTA (30) kilómetros a partir del límite internacional con la República del Paraguay, como parte integrante del artículo 5º de la resolución Nº 697/86 de esta Administración Nacional". Y,
- ".. en la lista que obra como Anexo I de la resolución Nº 687/86 del 2 abril de 1986 de esta Administración Nacional a los cueros frescos secos y saldados de cualquier tipo, especie y calidad".

Pasaron 20 años para que este tema vuelva a ser de análisis por parte de la Administración Federal, es así que se publica la Resolución 2048/06 como modificatoria de su antecesora vigente la Resolución Nº 687/86.

El artículo 1º de la Resolución 2048/06 establece la principal modificación:

"... Para autorizar el ingreso a la zona de vigilancia especial, las áreas competentes de la Dirección General de Aduanas y/o de la Dirección General Impositiva, de la respectiva jurisdicción, ambas dependientes de esta Administración Federal, podrán requerir la documentación que ampare la operación de exportación, negando el ingreso de toda mercadería que no justifique acabadamente su destino final.

Asimismo, cuando se trate de operaciones en el mercado interno, deberá justificarse la demanda local o su destino, acompañándose la documentación que respalde la respectiva operación, de acuerdo con lo establecido por las normas vigentes."

El último párrafo de este artículo motivo el dictado de sucesivas notas externas las que determinaron el establecimiento de "cantidades máximas" por mercadería considerando la población local.

Las resoluciones mencionadas anteriormente se encuentran actualmente derogadas por la Resolución General 2599/09 (AFIP) que vino a reemplazarlas y modernizar la acción de control, la cual será tratada en particular debido a su vigencia y actual aplicación.

### Gestión del Riesgo

Mediante la Resolución General Nº 2605/2009 (AFIP) se incorpora al ordenamiento jurídico interno, la directiva de la Comisión de Comercio del MERCOSUR Nº 33/08 (CCM) – Norma Relativa a la Gestión de Riesgo Aduanero cuyo espíritu pretende implementar una aduana moderna que permita la agilidad de los flujos del comercio exterior y por otra parte controle el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, tributarias y de otras disposiciones.

Para tales objetivos (facilitación y control), se hace necesario la utilización de técnicas de análisis de riesgo, que permitan mantener un nivel adecuado de control sin perjuicio de la agilidad del comercio internacional legítimo.

Asimismo, la Directiva en cuestión ordena que la aplicación de técnicas de riesgo debe ofrecer mayores facilidades a los operadores de comercio exterior que posean antecedentes de cumplimiento de la normativa aduanera.

En cuanto a la Zona de Vigilancia Especial, nos interesan principalmente las definiciones detalladas a continuación que se encuentran en el Artículo 1º de la Directiva Nº 33/2008 (CCM):

Riesgo: la probabilidad de que se produzca un hecho, en relación con la entrada, salida, tránsito, almacenamiento, entrega y destino de las mercaderías que constituya un incumplimiento de la normativa aduanera o de otras disposiciones cuya aplicación sea de competencia o responsabilidad de las aduanas.

Gestión de Riesgo: la determinación sistemática de los riesgos y la aplicación de las medidas necesarias para la limitar la exposición al riesgo; esto incluye actividades como la recopilación de datos e información, el análisis y la evaluación de riesgos, la prescripción y adopción de medidas, y el seguimiento y revisión periódicos del proceso y sus resultados.

Acciones de control aduanero: el conjunto de medidas adoptadas por la Administración Aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera o de otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es competencia o responsabilidad de las aduanas.

El artículo 2º se refiere a la POTESTAD y en tal sentido expresa: "La administración Aduanera, en el ejercicio de sus competencias, aplicará la gestión de

riesgos al ingreso, permanencia, traslado, circulación, almacenamiento y salida de mercaderías, y a unidades de carga y medios de transporte que operan hacia y desde el territorio aduanero de los Estados Partes".

Asimismo, y en cuanto a la Gestión de Riesgo en Control Previo, el artículo 8º establece que para la realización de los controles previos se podrá efectuar, entre otras, las acciones de comprobación de la existencia física y de análisis económico financiero de la persona física o de la persona física o jurídica que pretenda operar en el comercio exterior.

El artículo 14 concluye que: "La utilización de sistemas de gestión de riesgo permitirá la identificación de operadores de menor riesgo, tomando en consideración elementos como:

- a) historial satisfactorio de cumplimiento de las obligaciones aduaneras y tributarias que se consideren relevantes en la evaluación del riesgo aduanero;
- b) sistema adecuado de gestión de los registros comerciales y aduaneros, que permita un control aduanero y tributario apropiado; y
- c) solvencia financiera que indique un bajo riesgo para el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras y tributarias."

En este último artículo se encuentran amplios puntos de contacto con la Nota Externa Nº 67/2009 (DGA).

### 5.3 ¿ Y las Notas Externas de la Dirección General de Aduanas ?

La primera de ellas, referente al tópico de la Zona de Vigilancia Especial, fue publicada el 03 de Julio de 2006 en donde se dejó asentado la necesidad de "... intensificar la eficacia del control del comercio exterior, correspondiendo en consecuencia dictar las normas que permitan la instrumentación operativa del control en la Zona de Vigilancia Especial respecto de las mercaderías que, en función a la realidad observada en frontera, se advierten como más susceptibles de ser egresadas del territorio aduanero en forma clandestina o que induzcan al desvío o a la utilización abusiva de regímenes aduaneros vigentes, tales como el Régimen de Tráfico Vecinal Fronterizo de Exportación" (el subrayado es propio).

Es por ello, que la Nota Externa Nº 29/2006, vigente actualmente, establece una serie de lineamientos para que la normativa de la Zona de Vigilancia Especial no se convierta en "letra muerta".

Sucesivas Notas Externas durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009 fijaron cantidades autorizadas de ingresos para mercaderías consideradas de alto riesgo fiscal a la Zona de Vigilancia Especial, situación que vino a dar un corte y estabilidad con el dictado de la Resolución General 2599/09 (AFIP) y la Nota Externa Nº 67/09 (DGA), las cuales serán objeto de análisis.

### 5.4 ¿Cuál es el mecanismo para establecer cantidades máximas?

La Nota Externa Nº 67/09 (DGA) establece las cantidades máximas que se autorizarán a ingresar a la Zona de Vigilancia Especial a los fines de abastecer el consumo local en las Aduanas de La Quiaca, Pocitos, Orán y Clorinda, según se indican en los Anexos I, II y III de la presente Nota:

### ANEXO I

PRODUCTO         CANTIDAD         UNIDAD/PERIODO           HARINA         3.770.000,00         Kgs/Mensual           ARROZ         464.000,00         Kgs/Mensual           ACEITE         609.000,00         Lts/Mensual           AZUCAR         841.000,00         Kgs/Mensual           MAIZ         290.000,00         Kgs/Mensual           DIVISION ADUANA DE POCITOS           PRODUCTO         CANTIDAD         UNIDAD/PERIODO           HARINA         3.770.000,00         Kgs/Mensual           ARROZ         464.000,00         Kgs/Mensual           AZUCAR         841.000,00         Kgs/Mensual           MAIZ         1.537.000,00         Kgs/Mensual           DIVISION ADUANA DE ORAN         VIDAD/PERIODO         Kgs/Mensual           ARROZ         87.000,00         Kgs/Mensual           ARROZ         87.000,00         Kgs/Mensual           ACEITE         116.000,00         Kgs/Mensual           AZUCAR         203.000,00         Kgs/Mensual           MAIZ         58.000,00         Kgs/Mensual	DIVISION ADUANA DE LA	QUIACA	
ARROZ 464.000,00 Kgs/Mensual ACEITE 609.000,00 Lts/Mensual AZUCAR 841.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 290.000,00 Kgs/Mensual  DIVISION ADUANA DE POCITOS PRODUCTO CANTIDAD UNIDAD/PERIODO HARINA 3.770.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 464.000,00 Kgs/Mensual ACEITE 609.000,00 Lts/Mensual AZUCAR 841.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 1.537.000,00 Kgs/Mensual  DIVISION ADUANA DE ORAN PRODUCTO CANTIDAD UNIDAD/PERIODO HARINA 841.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 87.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 87.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 87.000,00 Kgs/Mensual ACEITE 116.000,00 Kgs/Mensual AZUCAR 203.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 58.000,00 Kgs/Mensual Kgs/Mensual Kgs/Mensual	PRODUCTO	CANTIDAD	
ACEITE 609.000,00 Lts/Mensual AZUCAR 841.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 290.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 290.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 290.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 290.000,00 Kgs/Mensual MAIX 3.770.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 464.000,00 Kgs/Mensual ACEITE 609.000,00 Lts/Mensual AZUCAR 841.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 1.537.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 1.537.000,00 Kgs/Mensual MAIX 841.000,00 Kgs/Mensual MAIX 841.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 87.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 87.000,00 Kgs/Mensual ACEITE 116.000,00 Kgs/Mensual AZUCAR 203.000,00 Kgs/Mensual MAIX 58.000,00 Kgs/Mensual MAIX 58.000,00 Kgs/Mensual MAIX 58.000,00 Kgs/Mensual MAIX 58.000,00 Kgs/Mensual Kgs/Mensual Kgs/Mensual MAIX 58.000,00 Kgs/Mensual Kgs/Mensual	HARINA	3.770.000,00	Kgs/Mensual
AZUCAR 841.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 290.000,00 Kgs/Mensual  DIVISION ADUANA DE POCITOS PRODUCTO CANTIDAD UNIDAD/PERIODO HARINA 3.770.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 464.000,00 Kgs/Mensual ACEITE 609.000,00 Lts/Mensual AZUCAR 841.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 1.537.000,00 Kgs/Mensual DIVISION ADUANA DE ORAN PRODUCTO CANTIDAD UNIDAD/PERIODO HARINA 841.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 87.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 87.000,00 Kgs/Mensual ACEITE 116.000,00 Kgs/Mensual AZUCAR 203.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 58.000,00 Kgs/Mensual	ARROZ	464.000,00	Kgs/Mensual
MAIZ         290.000,00         Kgs/Mensual           DIVISION ADUANA DE POCITOS PRODUCTO HARINA 3.770.000,00 HARINA ARROZ 464.000,00 Kgs/Mensual ACEITE 609.000,00 Lts/Mensual AZUCAR 841.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 1.537.000,00 Kgs/Mensual           DIVISION ADUANA DE ORAN PRODUCTO HARINA ARROZ ARROZ 87.000,00 Kgs/Mensual	ACEITE	609.000,00	Lts/Mensual
DIVISION ADUANA DE POCITOS           PRODUCTO         CANTIDAD         UNIDAD/PERIODO           HARINA         3.770.000,00         Kgs/Mensual           ARROZ         464.000,00         Kgs/Mensual           ACEITE         609.000,00         Lts/Mensual           AZUCAR         841.000,00         Kgs/Mensual           MAIZ         1.537.000,00         Kgs/Mensual           DIVISION ADUANA DE ORAN         CANTIDAD         UNIDAD/PERIODO           HARINA         841.000,00         Kgs/Mensual           ARROZ         87.000,00         Kgs/Mensual           ACEITE         116.000,00         Lts/Mensual           AZUCAR         203.000,00         Kgs/Mensual           MAIZ         58.000,00         Kgs/Mensual	AZUCAR	841.000,00	Kgs/Mensual
PRODUCTO         CANTIDAD         UNIDAD/PERIODO           HARINA         3.770.000,00         Kgs/Mensual           ARROZ         464.000,00         Kgs/Mensual           ACEITE         609.000,00         Lts/Mensual           AZUCAR         841.000,00         Kgs/Mensual           MAIZ         1.537.000,00         Kgs/Mensual           DIVISION ADUANA DE ORAN         CANTIDAD         UNIDAD/PERIODO           HARINA         841.000,00         Kgs/Mensual           ARROZ         87.000,00         Kgs/Mensual           ACEITE         116.000,00         Lts/Mensual           AZUCAR         203.000,00         Kgs/Mensual           MAIZ         58.000,00         Kgs/Mensual	MAIZ	290.000,00	Kgs/Mensual
HARINA   3.770.000,00   Kgs/Mensual	DIVISION ADUANA DE PO	OCITOS	
ARROZ 464.000,00 Kgs/Mensual ACEITE 609.000,00 Lts/Mensual AZUCAR 841.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 1.537.000,00 Kgs/Mensual  DIVISION ADUANA DE ORAN PRODUCTO CANTIDAD UNIDAD/PERIODO HARINA 841.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 87.000,00 Kgs/Mensual ACEITE 116.000,00 Lts/Mensual AZUCAR 203.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 58.000,00 Kgs/Mensual Kgs/Mensual	PRODUCTO	CANTIDAD	UNIDAD/PERIODO
ACEITE 609.000,00 Lts/Mensual AZUCAR 841.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 1.537.000,00 Kgs/Mensual  DIVISION ADUANA DE ORAN PRODUCTO CANTIDAD UNIDAD/PERIODO HARINA 841.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 87.000,00 Kgs/Mensual ACEITE 116.000,00 Lts/Mensual AZUCAR 203.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 58.000,00 Kgs/Mensual	HARINA	3.770.000,00	Kgs/Mensual
AZUCAR 841.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 1.537.000,00 Kgs/Mensual MSS/Mensual 1.537.000,00 Kgs/Mensual MSS/Mensual	ARROZ	464.000,00	Kgs/Mensual
MAIZ         1.537.000,00         Kgs/Mensual           DIVISION ADUANA DE ORAN           PRODUCTO         CANTIDAD         UNIDAD/PERIODO           HARINA         841.000,00         Kgs/Mensual           ARROZ         87.000,00         Kgs/Mensual           ACEITE         116.000,00         Lts/Mensual           AZUCAR         203.000,00         Kgs/Mensual           MAIZ         58.000,00         Kgs/Mensual	ACEITE	609.000,00	Lts/Mensual
DIVISION ADUANA DE ORAN PRODUCTO CANTIDAD HARINA 841.000,00 Kgs/Mensual ARROZ 87.000,00 Kgs/Mensual ACEITE 116.000,00 Lts/Mensual AZUCAR 203.000,00 Kgs/Mensual Kgs/Mensual Kgs/Mensual	AZUCAR	841.000,00	Kgs/Mensual
PRODUCTO         CANTIDAD         UNIDAD/PERIODO           HARINA         841.000,00         Kgs/Mensual           ARROZ         87.000,00         Kgs/Mensual           ACEITE         116.000,00         Lts/Mensual           AZUCAR         203.000,00         Kgs/Mensual           MAIZ         58.000,00         Kgs/Mensual	MAIZ	1.537.000,00	Kgs/Mensual
HARINA         841.000,00         Kgs/Mensual           ARROZ         87.000,00         Kgs/Mensual           ACEITE         116.000,00         Lts/Mensual           AZUCAR         203.000,00         Kgs/Mensual           MAIZ         58.000,00         Kgs/Mensual	DIVISION ADUANA DE OI	RAN	
ARROZ         87.000,00         Kgs/Mensual           ACEITE         116.000,00         Lts/Mensual           AZUCAR         203.000,00         Kgs/Mensual           MAIZ         58.000,00         Kgs/Mensual	PRODUCTO	CANTIDAD	UNIDAD/PERIODO
ACEITE         116.000,00         Lts/Mensual           AZUCAR         203.000,00         Kgs/Mensual           MAIZ         58.000,00         Kgs/Mensual	HARINA	841.000,00	Kgs/Mensual
AZUCAR 203.000,00 Kgs/Mensual MAIZ 58.000,00 Kgs/Mensual	ARROZ	87.000,00	Kgs/Mensual
MAIZ 58.000,00 Kgs/Mensual	ACEITE	116.000,00	Lts/Mensual
	AZUCAR	203.000,00	Kgs/Mensual
ANEXO II	MAIZ	58.000,00	Kgs/Mensual
		ANEXO II	

### **DIVISION ADUANA DE CLORINDA**

PRODUCTO ACEITE ARROZ AZUCAR CARNE CEBOLLA HARINA	CANTIDAD  468.930,00  464.000,00  870.870,00  275.000,00  500.000,00  920.000,00	UNIDAD/PERIODO Lts/Mensual Kgs/Mensual Kgs/Mensual Kgs/Mensual Kgs/Mensual Kgs/Mensual
HARINA MAIZ	150.800,00	Kgs/Mensual

#### ANEXO III

#### DIVISION ADUANA DE CLORINDA

PRODUCTO	CANTIDAD	UNIDAD/PERIODO
ACEITE (1)	400.000,00	Lts/Mensual
CARNE (2)	152.000,00	Kgs/Mensual
HARINA (3)	600.000,00	Kgs/Mensual

- (1) Aceite refinado de Soja y/o Girasol y/o sus mezclas en envase de hasta cinco (5) litros.
- (2) Corresponde a establecimientos que se dediquen al engorde bovino a corral (FEED LOTS).
- (3) Harina de trigo tipo "000" comercializada en bolsas de cincuenta kilogramos (50 kgs.).

Cabe destacar que las cantidades establecidas se basan en los análisis efectuados por la Dirección de Estudios de la Administración Federal de Ingresos Públicos, área técnica especializada para la determinación de los datos de población de la zona y del consumo de cada uno de los productos considerados de alto riesgo fiscal.

Para el establecimiento de las cantidades máximas a ingresar a la Zona de Vigilancia Especial, la Dirección de Estudio de la Administración Federal considera los promedios per cápita del país ya que no existen estadísticas oficiales por zona geográfica, por lo que podría haber diferencias entre el consumo promedio del país y el de las zonas bajo análisis, siendo la principal fuente de información utilizada al efecto la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y la FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute).

Los estimaciones de promedios de consumos anuales per cápita pueden resumirse en el siguiente cuadro:

Concepto	Kilogramos
Arroz	7,5
Harina de trigo	87,1

24,5 litros
41,6
6,1
10,8
69,0

El punto III de la Nota antes citada aclara que: "Las cantidades fijadas ... no se considerarán para aquella mercadería que tenga subsidio o compensación del Estado Nacional, las cuales son de exclusivo consumo interno (Prohibición relativa a la exportación, Punto 7 c) del Anexo "IV" de la Resolución General Nº 1336/02 (AFIP) y Nota Externa Nº 26/2009 (DGA). Las cantidades se ajustarán a las fijadas en el Anexo III de la presente, para la Zona de Vigilancia Especial correspondiente a la Aduana de Clorinda."

El punto VI de la Nota Externa Nº 67/2009 (DGA) crea el Padrón de Operadores de Zona de Vigilancia Especial: "...el cual estará conformado por aquellos que soliciten ingresar mercadería a las mismas, y reúnan los requisitos establecidos en la Resolución General Nº 2599/09 (AFIP), además de aquellos que establezcan las Direcciones Regionales Aduaneras respectivas y/o que se adopten en el marco de las Comisiones Multisectoriales. A tal evento, deberán contar con los siguientes requisitos:

- a) Inscripción ante la Dirección General Impositiva, en la actividad que se desarrolla efectivamente y que se corresponda con el nivel de ingresos y/o movimientos registrados.
- b) Informe previo, elaborado por la Dirección Regional Impositiva de su jurisdicción, relacionado a la situación fiscal, impositiva y patrimonial, a fin de evaluar los ingresos/egresos de mercaderías y el grado de cumplimiento fiscal. A tal evento deberá requerirse la producción de dicho informe, particularizando el destino dado a dichas mercaderías en los meses inmediatos anteriores."

Asimismo, el punto siguiente establece que: "Las cantidades establecidas podrán ser ampliadas y/o modificadas, a solicitud del interesado o decisión de la propia Dirección General de Aduanas, en concordancia con la situación patrimonial e impositiva del requirente, como al cumplimiento de las irregularidades detectadas, por parte de Organismos Nacionales, Provinciales y/o Municipales."

Dicho punto agrega un párrafo importante en cuanto que: "La cantidad estipulada no será de aplicación para el caso de los Regímenes de Exportación General, Simplificado u otro que se estableciere."

Cabe destacar que esta aclaración es de suma importancia porque intenta inducir al operador de la Zona de Vigilancia Especial a utilizar métodos lícitamente establecidos para llegar al comprador extranjero.

### 5.5 ¿Cómo se distribuyen esas cantidades máximas?

Tenemos dos procedimientos, uno aplicado por la Dirección Regional Aduanera Salta y el otro aplicado por la Dirección Regional Aduanera Resistencia. Analizado ambos, se observará que es necesario un nuevo mecanismo, con menor rigidez y considerando cada contribuyente más que una cantidad global.

El primer procedimiento a mencionar es el que utiliza a las "Comisiones Multisectoriales", tal cual es aplicado por la Dirección Regional Aduanera Salta en las Aduanas de Pocitos, La Quiaca y Orán, rigiéndose por lo establecido en la Nota Externa Nº 45/07 (DGA) ampliada por la Nota Externa Nº 30/08 (DGA).

La experiencia recogida demuestra que el funcionamiento de las Comisiones multisectoriales han contribuido al ajuste de las cantidades de las mercaderías a ser autorizadas su ingreso a la Zona de Vigilancia Especial y al cumplimiento por parte de los comerciantes de la zona de las obligaciones fiscales y de la seguridad social, todo ello tendiente a desalentar la informalidad en el comercio de la región

Asimismo, tal procedimiento facilita a que la Aduana actúe únicamente como organismo de contralor de las cantidades estipuladas por la Comisión Multisectorial, dando un tinte de mayor transparencia y previsibilidad en la aplicación de las medidas dispuestas con relación a los períodos de vigencia y cantidades autorizadas para cada comerciante, reservándose la Dirección Regional Aduanera Salta la representación de la

Dirección General de Aduanas teniendo voto decisivo en el seno de la Comisión, en orden a las facultades del Código Aduanero y normas reglamentarias, conforme los lineamientos de la Nota Externa Nº 45/07 (DGA).

Sin embargo, tal procedimiento tiene una gran desventaja en virtud del método elegido por la Comisión Multisectorial para distribuir las cantidades autorizadas entre sus miembros. En cualquier método habrá alguien disconforme lo que llevó a varios planteos judiciales, siendo sumamente difícil llegar a un método JUSTO. Sin embargo, en virtud de la vigencia del régimen debería establecerse formalmente criterios uniformes para determinar los comerciantes habilitados a recibir cupos.

La Dirección Regional Aduanera Resistencia debió tomar otro camino en virtud que en la Zona de Vigilancia Especial de la Aduana de Clorinda no se formó la Comisión Multisectorial.

Un caso especial lo constituye la distribución del Aceite Subsidiado. Es así que debido a numerosas denuncias de desabastecimiento (prácticamente inexistencia) de Aceite subsidiado en las góndolas de los comercios de Clorinda fue necesario la intervención de la Defensoría del Pueblo del Gobierno de Formosa, encontrándose los antecedentes en la Causa 608/2009 de dicho Organismo. Por lo tanto, la distribución del producto en cuestión es realizada conjuntamente entre la Defensoría del Pueblo del Gobierno de la Provincia de Formosa con las Comisiones de Comerciantes de Clorinda, actuando la Dirección General de Aduanas únicamente como organismo de control de las cantidades asignadas para cada mes para cada comerciante.

En los 7 (siete) productos restantes se establecen cantidades máximas por operador de la Zona de Vigilancia Especial para cada producto de acuerdo a lo estipulado por el punto VII de la Nota Externa Nº 67/09 (DGA) mencionado anteriormente, tomándose principalmente como criterio las compras mensuales realizadas en los períodos anteriores, considerando el informe emitido por la Dirección General Impositiva y tomando los valores del Anexo I de la Resolución General Nº 35/2009 de la Dirección General de Rentas de la Provincia de Formosa.

Una vez obtenido como criterio el importe de las compras se concede un porcentaje de la Nota Externa 67/09 (DGA) por un importe equivalente al informado por la Dirección General Impositiva valuándose los productos en base a una fuente

externa proporcionada por la Dirección General de Rentas de la Provincia de Formosa en su Resolución General 35/09.

Este método permite identificar cada comerciante, conocerlo, y en virtud de ello realizar medidas correctivas u otorgar mayores cantidades para cada producto considerado de alto riesgo fiscal.

Sin embargo, trae consigo una gran desventaja, hace difícil cumplir con las cantidades máximas fijadas para cada producto por la Nota Externa Nº 67/09 (DGA) en virtud que al otorgarse un porcentaje de la Nota Externa al agregarse nuevos comerciantes traspasan las cantidades fijadas.

### 6. RESOLUCION GENERAL 2599/09 (AFIP)

La Resolución General 2599/09 (AFIP) permitió agilizar las normas de control en virtud que la operatoria en las zonas de frontera obligan a actuar con rapidez frente a las maniobras ilícitas que se pretenden erradicar.

Avanzando sobre el marco de Agencia Única de la Administración Federal, la Resolución en estudio permite reforzar el control en la zona de vigilancia especial mediante el accionar conjunto de las Direcciones Generales de Aduanas e Impositiva, así como facultarlas para que sus dependencias regionales instrumenten comisiones multisectoriales, con las autoridades de los gobiernos provinciales y municipales y de las cámaras representativas de la actividad privada. En este sentido, el artículo 3º de la Resolución vigente establece: "El control en la zona indicada en el artículo precedente será realizado en forma conjunta por las áreas competentes de las Direcciones Generales de Aduanas e Impositiva".

Es así que el artículo 1º de la resolución en trato establece el mecanismo de control, el cual se encuentra establecido en el Anexo II de la normativa en análisis, cuyos puntos principales son:

- 1. REQUISITOS PARA EL INGRESO Y PERMANENCIA DE LAS MERCADERIAS EN LA ZONA DE CONTROL.
- 2. DEPOSITO DE MERCADERIAS ALCANZADAS.
- 3. CONTROLES

En cuanto al punto Nº 1 del Anexo II, la resolución mantiene en líneas generales, el procedimiento establecido por la derogada Resolución ex ANA 697/86, que consiste en presentar un formulario por cuadruplicado denominado OM-2037/A "Tráfico Internacional o Transporte Interno dentro de la Zona de Vigilancia Especial", el cual deberá ser presentado ante la primera dependencia de la Dirección General de Aduanas o de la Dirección General Impositiva y, en su caso, ante las fuerzas de seguridad delegadas, que controlen el acceso a la mencionada zona.

Está exceptuado de realizar la mencionada presentación, el transportista que lleve carga de exportación hacia países limítrofes, cuando haya efectuado el registro y control de la operación ante la Aduana correspondiente, con carácter previo al ingreso del medio a la zona indicada en el Artículo 2º de esta resolución general. No obstante lo indicado se podrá requerir la documentación que ampare la operación de exportación.

Asimismo, el último párrafo del inc a) establece que: "Las cantidades a ingresar no podrán exceder de las que establezca la Dirección General de Aduanas, en los términos del Artículo 4º de esta resolución general".

El citado Artículo 4º faculta a la Dirección General de Aduanas a la realización de dos actos, el primero de ellos a la actualización de la nómina de mercaderías sujetas a control, prevista en el Anexo I de la presente Resolución, y por último faculta a la citada Dirección General a fijar, con relación a cada una de dichas mercaderías, las cantidades máximas a ingresar en la Zona de Vigilancia Especial.

En cuanto al punto II "DEPOSITO DE MERCADERIAS ALCANZADAS", el inciso a) establece que: "La Dirección General de Aduanas -a propuesta de sus Direcciones Regionales y en uso de sus facultades- podrá determinar, con relación a la zona indicada en el Artículo 2° de la presente, el área dentro de la cual no deberán estar ubicados los depósitos mayoristas -lugar de almacenaje y de acopio- de las mercaderías comprendidas en el Anexo I de esta resolución general".

Por lo que, podrían dictarse disposiciones estableciendo áreas específicas de las fronteras en las cuales no podrán ubicarse determinados depósitos a fin de garantizar los propósitos de la presente Resolución.

Asimismo, los responsables de los depósitos mayoristas deberán "Informar a la Aduana de jurisdicción la ubicación del depósito mediante la presentación -por duplicado- del formulario de declaración jurada OM-2038/A y copia -suscripta por el

responsable y certificada por escribano público- de las habilitaciones nacionales, provinciales y municipales."

Además, deberán "Llevar y conservar el Libro de Registro de Entrada y Salida de Mercaderías, para la registración -manual o mediante sistemas computarizados- de los movimientos de dichas mercaderías".

Tanto los Libros de Registro Entrada y Salida de Mercaderías -llevados en forma manual o mediante sistemas computarizados- y el duplicado del formulario de declaración jurada OM-2038/A intervenido por la Aduana de jurisdicción, deberán encontrarse permanentemente en el establecimiento cuyo movimiento de mercaderías se registra, así como a disposición del personal fiscalizador de la Administración Federal y de las fuerzas de seguridad delegadas.

El artículo 2 de la Resolución 2599/09 (AFIP) establece que el procedimiento de control se aplicará en las Provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes

y
Entre Ríos, dentro de la zona definida por el Artículo 7 del Código Aduanero, así como en el Complejo Ferrovial Zarate Brazo Largo.

Es así que el último punto del Anexo II establece que dicho procedimiento de control "será efectuado por las áreas competentes de la Dirección General de Aduanas y/o de la Dirección General Impositiva y, en su caso, por las fuerzas de seguridad a las que expresamente se le haya delegado estas tareas. Para ello, coordinarán sus actuaciones a fin de evitar repetidos controles".

El artículo 7º establece que: "Las infracciones por incumplimiento -total o parcial- de las obligaciones establecidas por esta resolución general serán sancionadas de acuerdo con lo dispuesto por el Código Aduanero".

El Anexo I de la Resolución en análisis agrega los productos detallados a continuación en comparación a la derogada Resolución EX ANA 697/86:

- Aceite lubricante para autos
- Azúcar
- Bicarbonato de sodio en envase mayo a 20 gr.
- Cal

- Carne
- Cueros frescos secos y salados de cualquier tipo, especie y calidad

# 7. RESOLUCION GENERAL 2928/10 (AFIP) – Sistema Operadores Fronterizos Autorizados

Dicha Resolución tiene el objetivo primordial del ingreso (sin restricción cuantitativa) de las mercaderías detalladas en el Anexo I de la Resolución General Nº 2599, a excepción de los productos que tengan subsidios o compensaciones otorgadas por el Estado Nacional.

Con esta Resolución la Administración Federal consideró conveniente establecer una operatoria, de adhesión voluntaria, que facilite y optimice el comercio exterior, destinada a los sujetos que reúnan y mantengan las condiciones exigidas para operar bajo el "Sistema Operadores Fronterizos Autorizados".

El artículo 1 de la Resolución 2928 establece que la adhesión al "Sistema Operadores Fronterizos Autorizados" tendrá carácter voluntario y podrá ser dejada sin efecto, en cualquier momento, mediante renuncia por escrito presentada por el operador.

### 7.1 REQUISITOS.

Los artículos 3º y 4º de la Resolución en trato establece que el sujeto deberá presentar ante la Aduana con jurisdicción en la zona de vigilancia especial de que se trate, una solicitud por escrito con los siguientes datos:

- a) Apellidos y nombres, denominación o razón social y su Clave Única de Identificación Tributaria.
- b) Descripción de:
  - 1. Las actividades que desarrolla.
  - 2. La mercadería que constituye el objeto de tráfico en la zona de vigilancia especial.
  - 3. La logística de transporte para su ingreso a la zona de vigilancia especial, indicando si se trata de transporte propio o de terceros.

### c) Domicilio de correo electrónico.

Asimismo, el último párrafo del artículo 3º establece que el solicitante deberá informar el monto total de las operaciones de ventas en el mercado interno de las mercaderías detalladas en el Anexo I de la Resolución General Nº 2599 que haya ingresado a la zona de vigilancia especial, durante el año inmediato anterior a la fecha de presentación de la solicitud, debiendo superar el mínimo que establezca la Dirección Regional Aduanera de su jurisdicción, previa intervención y opinión de la Dirección Regional de la Dirección General Impositiva, con competencia en la Zona de Vigilancia especial de que se trate.

El artículo 4º establece la documentación a presentar juntamente con la solicitud de adhesión, a saber:

### a) Constancia de:

- Inscripción en el padrón de "Operadores de Zona de Vigilancia Especial", establecido mediante la Nota Externa Nº 67/2009.
- 2. Domicilio fiscal ubicado en la zona de vigilancia especial.
- La habilitación del depósito ubicado en la zona de vigilancia especial expedida por autoridad municipal o autoridad competente, acorde a su jurisdicción, para el tipo o clase de mercadería a comercializar y copia del formulario OM-2038/A.
- La habilitación expedida por la autoridad de aplicación para el caso que se opere con mercadería sujeta a intervención de terceros organismos.
- Su carácter de empleador y de tener registrados como mínimo TRES (3) trabajadores – en relación de dependencia – activos en el Sistema "Mi Simplificación".
- b) Declaración jurada del solicitante informando el monto total de las operaciones de ventas en el mercado interno de las mercaderías – detalladas en el Anexo I de la Resolución General Nº 2599 – ingresadas por él a la zona de vigilancia especial durante el año inmediato anterior a la fecha de presentación de la respectiva solicitud de adhesión.

c) Informe patrimonial firmado por contador público, certificado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas, consignando el monto total de las operaciones de ventas referenciadas en el inciso precedente.

El artículo 8º establece los causales de suspensión del "Sistema de Operadores Fronterizos Autorizados", ellos son:

- a) Se constate el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas para adherir y permanecer en el presente sistema.
- b) El operador fuera suspendido del Registro Especial Aduanero de importadores/ exportadores de esta Administración Federal.
- c) Registre deuda líquida y exigible por obligaciones impositivas, aduaneras o de los recursos de la seguridad social o, en su caso, multas firmes por dichas obligaciones.
- d) Se encuentren denunciados o querellados penalmente por delitos previstos en las Leyes Nros. 22.415, 23.771 y/o 24.769 y sus respectivas modificaciones, o por delitos comunes que tengan conexión con el incumplimiento de sus obligaciones impositivas, aduaneras, o de los recursos de la seguridad social.
- Si se tratare de personas de existencia ideal, también procederá la suspensión cuando los denunciados fueran algunos de sus integrantes con facultades de administración y/o disposición como consecuencia del ejercicio de dichas funciones.

En lo que hace al accionar aduanero e impositivo de control la Resolución en trato establece dos novedades, la primera de ellas se encuentra en el Artículo 6º inc. c) que establece: "Comunicar al servicio aduanero, a través del correo electrónico ofa@afip.gov.ar, las compras que efectúen de las mercaderías detalladas en el Anexo I de la Resolución General Nº 2599 que ingresen a la zona de vigilancia especial de la Aduana de jurisdicción, con una anticipación mínima de CUARENTA Y OCHO (48) horas."

La segunda cuestión se establece en Artículo 7º inc. b) que dice: "Los registros informáticos de "Salidas" deberán consignar la cantidad y el valor de las mercaderías vendidas en el mercado interno, detallando los datos del comprador (apellidos y nombres, denominación o razón social, domicilio, Clave Unica de Identificación Tributaria (C.U.I.T.), Documento Nacional de Identidad (DNI), cédula o identificación

personal) y número de factura. Asimismo, deberán consignar la identificación íntegra de la destinación definitiva de exportación para consumo respecto de la que haya sido exportada desde la zona de vigilancia especial.

En síntesis, esta Resolución publicada recientemente vino a resolver el tema de la aplicación de cupos, es decir, quien cumpla los requisitos de la Resolución podrá ingresar ilimitadamente productos de alto riesgo fiscal a la Zona de Vigilancia especial a excepción de los productos subsidiados.

Aquellos comerciantes que no cumplan los requisitos deberán ser incluidos en la distribución de cupos y continuar su actividad al amparo de lo establecido en la Resolución General Nº 2599.

### 8. CONCLUSIÓN

La Zona de Vigilancia Especial de la Aduana Clorinda demuestra fehacientemente como la coordinación entre las Administraciones Tributarias mejoran el control del cumplimiento tributario con el consecuente aumento de recaudación.

Es evidente que el espíritu de la legislación vigente no tiene como único objetivo "la recaudación" sino que también tutela como bien jurídico protegido "el control".

Es así, que el esfuerzo en común, la inversión en tecnología e informática, como así también la capacitación constante de los funcionarios conlleva al cumplimiento de tales objetivos sumamente necesarios para el Estado y para la función de gobierno.

Como he advertido con anterioridad, la adopción de movimientos pendulares (inexistencia de control – maximización de control) es ineficiente. En caso de la inexistencia del control, no se cumplen los objetivos de la Administración Tributaria y no se combaten las maniobras ilícitas que se pretenden erradicar. En el caso de maximizar el control (por ejemplo, la imposición de cupos), se roza la inconstitucionalidad debido a la complejidad de los sistemas que se deben adoptar.

Por ello, se debe buscar el punto de equilibrio (como en todos los aspectos de la vida), ver el horizonte, definirlo y caminar hacia el, necesitándose para ello una relación estrecha entre las administraciones tributarias nacionales y provinciales, entre cualquier administración tributaria y las fuerzas de seguridad, pero principalmente cultivar la relación de confianza entre la Administración Tributaria y el contribuyente/operador.

Sin embargo, en mi opinión, la principal ventaja y motivo de la existencia de la Zona de Vigilancia Especial es que la comercialización se realice por circuitos legales, en coincidencia con el fallo 314:1385 del más alto tribunal que en su Considerando 9 establece:

"La ley fiscal no persigue como única finalidad la recaudación fiscal; sino que se, inscribe en un marco jurídico general, de amplio y reconocido contenido social, en el que la sujeción de los particulares a los reglamentos fiscales constituye el núcleo sobre el que gira todo el sistema económico y de circulación de bienes".

## ANEXO I

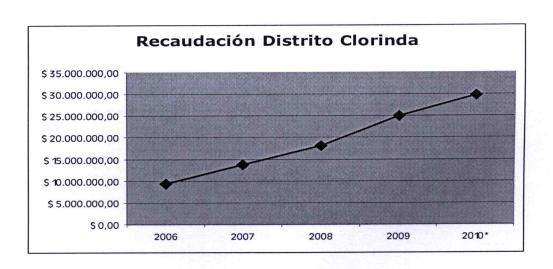
# ESTADISTICAS DE LA ZONA DE VIGILANCIA ESPECIAL DE LA ADUANA DE CLORINDA

Datos obtenidos de http://www.diariofrontera.com.ar/dirfronan20110204.php

# 1. RECAUDACIÓN DISTRITO CLORINDA (DGI)

REAUDACIÓN DISTRITO	TOTAL AÑO
2006	\$ 9.458.300,00
2007	\$13.813.300,00
2008	\$18.157.680,00
2009	\$24.988.100,00
2010*	\$29.869.700,00

<sup>\*</sup>Información actualizada a Octubre de 2010

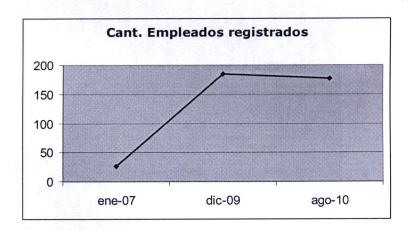


### 2. AUMENTO EN LA CANTIDAD DE EMPLEADOS REGISTRADOS:

En el paso fronterizo Puerto Pilcomayo, lugar habilitado para la salida de mercaderías mediante el Régimen de Exportación Simplificada, se observa la regularización del personal que desempeña funciones de estibaje, manipulación y acarreo con la correspondiente regularización de las condiciones laborales.

Se observa una evolución de registración formal de empleados cercana al 800% desde el año 2007 a Abril de 2010.

MES	CANT, EMPLEADOS
	REGISTRADOS
ENE-07	27
DIC-09	185
AGO-10	177



# 3. <u>DISMINUCION DE CANTIDADES INGRESADAS E INCREMENTO</u> <u>DEL VOLUMEN EXPORTADO</u>

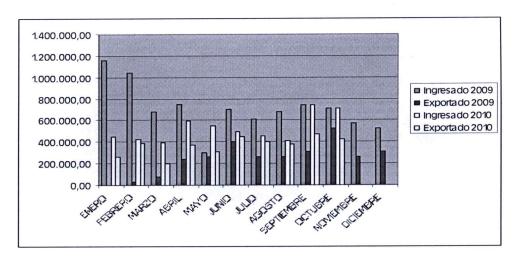
De acuerdo a los datos obtenidos, se observa una de las mayores consecuencias en la implementación de la Zona de Vigilancia Especial que consiste en que al controlar los accesos a dicha Zona se incrementan las cantidades exportadas, obteniéndose un circuito legal óptimo, evitándose la circulación de las mercaderías por circuitos ilegales o desvirtuando la utilización de los regímenes presentes de exportación, principalmente el tráfico vecinal fronterizo.

### a) Aceite

Este ítem se refiere a aceites no subsidiados, los aceites **con subsidio nacional para consumo interno** se controlan a través de convenios con los supermercados locales.

Valores expresados en Litros.

COLUMN	Ingresado	EXPORTADO	INGRESADO	EXPORTADO
ACEITE	2009	2009	2010	2010
ENERO	1.163.161,30	0	447.569,00	259.992,81
FEBRERO	1.042.037,00	27.376,00	426.967,00	389.193,76
MARZO	684.484,00	80.693,00	392.294,00	204.341,04
ABRIL	749.118,80	242.195,00	591.899,00	371.491,31
MAYO	301.800,00	266.663,00	548.075,00	310.172,00
JUNIO	700.149,00	400.700,00	496.202,00	447.797,00
JULIO	607.512,00	264.894,40	454.775,00	405.150,00
AGOSTO	679.517,00	262.841,08	406.976,00	376.281,00
SEPTIEMBRE	746.027,00	312.674,46	746.027,00	469.455,00
OCTUBRE	710.477,00	522.437,82	710.477,00	427.986,00
NOVIEMBRE	576.176,00	263.631,18		
DICIEMBRE	529.572,00	313.194,91		



De los datos expresados, se infiere que de valores de exportación nulos o mínimos a principios del año 2009 se aumentaron con promedios mensuales de aproximadamente 400.000 litros mensuales.

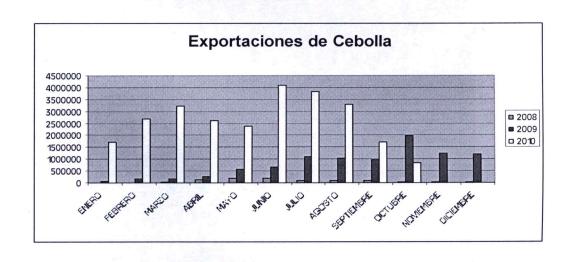
### b) Cebolla:

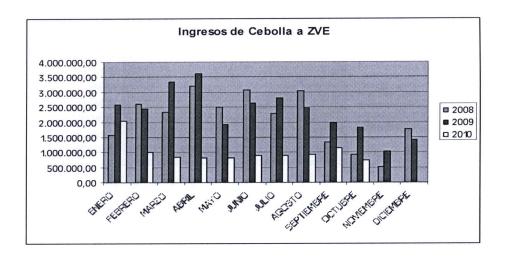
Si consideramos al año 2008 como base, se observa que al considerar el total de exportaciones anuales en kilogramos, en el año 2009 se incrementaron las exportaciones un 947% y en el año 2010 (hasta octubre) se observa un incremento del 2632%.

Zona de Vigilancia Especial Aduanera

Valores expresados en kilogramos.

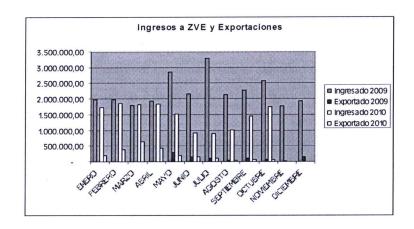
CEBOLLA	2008		20	2009		2010	
	INGRESADO	EXPORTADO	INGRESADO	EXPORTADO	INGRESADO	EXPORTADO	
ENERO		•		65.700,00		1.710.800,00	
	1.584.135,00		2.586.207,00		2.052.851,00		
FEBRERO		- ·		178.964,00		2.678.650,00	
	2.599.806,00		2.452.898,00		994.825,00		
MARZO		48.400,00		178.000,00		3.213.697,00	
	2.343.664,00		3.352.931,00		840.388,00		
ABRIL		148.567,00		263.000,00		2.623.260,00	
	3.211.306,00		3.631.135,00		813.855,00		
MAYO		199.740,00		570.060,00		2.385.214,00	
	2.504.902,00		1.938.599,00		829.475,00		
JUNIO		211.700,00		671.685,00		4.086.695,00	
	3.076.992,00		2.646.149,00		890.638,00		
JULIO		101.242,00		1.099.592,00		3.813.823,00	
	2.273.190,00		2.801.595,00		900.309,00		
AGOSTO		101.090,00		1.040.260,00		3.278.608,00	
	3.034.221,00		2.476.240,00		937.859,00		
SEPTIEMBRE		98.570,00		961.166,00		1.726.000,00	
	1.337.498,00		1.999.725,00		1.151.280,00		
OCTUBRE		23.000,00		1.971.542,00		841.603,00	
	931.140,00		1.824.688,00		746.290,00		
NOVIEMBRE		25.000,00		1.258.245,50			
	525.130,00		1.044.602,00				
DICIEMBRE		44.000,00		1.221.168,00			
	1.780.921,00		1.418.041,00				





### b) Azúcar:

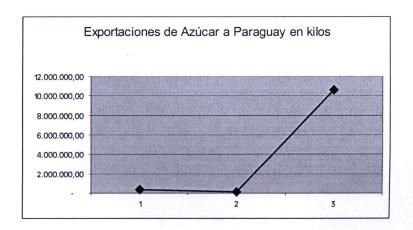
AZÚCAR	Ingresado 2009	Exportado 2009	Ingresado 2010	Exportado 2010
ENERO	1.978.245,00	0	1.729.767,00	202.550,00
FEBRERO	1.990.230,00	0	1.864.233,00	384.310,00
MARZO	1.796.450,00	0	1.808.040,00	637.900,00
ABRIL	1.944.900,00	0	1847.740,00	433.900,00
MAYO	2.844.864,00	300.000,00	1.516.387,00	205.000,00
JUNIO	2.173.721,00	165.000,00	910.077,00	165.000,00
JULIO	3.290.802,00	115.100,00	900.309,00	115.100,00
AGOSTO	2.140.201,00	55.000,00	1.016.700,00	55.000,00
SEPTIEMBRE	2.290.423,00	116.000,00	1.461.400,00	60.000,00
OCTUBRE	2.587.381,00	68.300,00	1.756.085,00	80.000,00
NOVIEMBRE	1.780.117,00	19.400,00		
DICIEMBRE	1.932.126,00	150.096,00		



### D) Exportaciones de Azúcar con Destino a Paraguay

Se incrementó el volumen exportado de Azúcar con destino Paraguay, registradas en otras jurisdicciones con aduana de Salida Aduana de Clorinda conforme el siguiente detalle:

AÑO	FOB	KILO
2008	\$ 244.823,00	392.230,00
2009	\$ 124.149,00	120.020,00
2010	\$ 6.334.052,70	10.638.010,00



# e) Exportaciones Simplificadas

Asimismo se detalla el incremento en la cantidad de operaciones de exportación simplificadas registradas en Aduana de Clorinda, conforme el siguiente detalle:

Año	Cantidad Destinaciones	FOB U\$S
2007	156	266.798,80
2008	213	458.121,05
2009	400	1.048.519,46
2010*	385	1.074.046,00

<sup>\*</sup>Actualizado al 31/10/2010



### Bibliografía

- Código Aduanero. Comentado y anotado. Editorial Universidad. Segunda Edición. Jorge Luis Tosi.
- 2. Código Aduanero. Edición Zavalia 2010.
- 3. Información Legislativa. <a href="www.infoleg.gob.ar">www.infoleg.gob.ar</a> Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Centro de documentación e información.
- 4. <a href="http://biblioteca.afip.gob.ar/">http://biblioteca.afip.gob.ar/</a> Administración Federal de Ingresos Públicos.