

LA ACTUALIZACION E INTERESES DE LOS REEMBOLSOS PAGADEROS EN AUSTRALES FRENTE A LOS BONOS DE CREDITO

Por Jorge E. Rodríguez Larreta

I

EL PLANTEO DEL PROBLEMA.

Tal como se desarrolla en un artículo publicado en esta misma revista (1), el pago de los reembolsos mediante la entrega de bonos de crédito ha creado significativas controversias. La que nos ocupa en este trabajo es la referida a la incidencia que la Resolución nro. 629/90 del Ministerio de Economía (B.O. 17/7/90) ha tenido en cuanto al desconocimiento de actualización e intereses de los reembolsos pagaderos en australes con motivo de exportaciones a la Isla Grande de Tierra del Fuego y que fueran devengados con anterioridad al dictado de la Ley 23.697.

El planteo que aquí nos ocupa se refiere al modo de liquidar los reembolsos antes mencionados, a fin de traducir dichos montos en los bonos (BOCREX) con los cuales el Estado pretende cancelarlos.

En el caso de las operaciones de exportación a la Isla Grande de Tierra del Fuego bajo el régimen de la Ley 19.640, la base de cálculo de estos beneficios, es decir los valores F.O.B., F.O.R. o F.O.T. son declarados en australes.

El Estado Nacional, por diversas razones, aproximadamente desde los meses

de marzo o abril de 1989, suspendió el pago de los beneficios.

La Resolución M.E. nro. 629/90 creó un nuevo régimen de actualización e intereses de estos beneficios, y determinó la fecha a partir de la cual deben calcularse los mismos.

Esta resolución aplica retroactivamente el régimen de ajuste establecido por la Ley 23.697 (por diferencia de tipo de cambio) a períodos en los cuales dicho ajuste debió realizarse por el régimen legal entonces vigente, es decir, el Código Aduanero (por variación de los índices de precios al por mayor con más una tasa de interés por la demora). Esta aplicación retroactiva tiene por efecto un cálculo de ajuste artificial que, en la práctica se traduce en un despojo del legítimo crédito del exportador.

Además, determina un momento para el inicio del cálculo de la actualización — por diferencia de tipo de cambio— denominado "momento exigible", que se aplica tanto para el período anterior como posterior de la Ley de Emergencia Nacional (25-9-89), que ocasiona al exportador una menor percepción del beneficio que le corresponde.

II

EL RÉGIMEN LEGAL APLICABLE.

En el caso de las operaciones de exportación desde el Territorio Continental hacia el Área Aduanera Especial, el mero transcurso del tiempo sin que se verifique el pago de los reembolsos, ocasiona al exportador serios perjuicios económicos, pues al documentarse este tipo de operaciones en australes, la gran inflación existente hace que al recibirse el pago en

importes nominales, varios meses después, en realidad se perciba una menor cantidad de moneda que la que le corresponde.

Por ello, nuestra legislación, haciéndose cargo del conflicto que ocasiona la percepción tardía de los beneficios, ha creado un régimen de actualización e intereses con el propósito que los exporta-

dores reciban lo prometido a valores constantes.

A - El régimen del Código Aduanero.

El art. 838 del Código Aduanero establece que cuando el servicio aduanero no pagare o no acredite los importes que debiere en concepto de estímulos a la exportación dentro del plazo fijado al efecto, tales importes devengarán un interés cuya tasa será la que fijare la Secretaría de Hacienda conforme al art. 794 del mismo ordenamiento.

Por su parte el art. 839 contempla, para el supuesto antes descrito, que los importes respectivos serán actualizados de acuerdo a la variación del índice de precios mayoristas al por mayor nivel general, desde el mes siguiente a aquel en que venciere el plazo referido en el artículo 836 hasta el penúltimo mes anterior al de la fecha de pago.

Con referencia a la oportunidad en que el servicio aduanero debe abonar dichos beneficios, debe tenerse presente que el art. 835 del Código Aduanero establece que el pedido de pago de los estímulos debe realizarse por escrito con las formalidades y dentro del plazo que establece la reglamentación.

Asimismo, el art. 836 del mencionado Código dispone que el pago o, en su caso, la acreditación de los reembolsos debe efectuarse dentro del plazo que establece la reglamentación, el que se computará a partir de que el pedido reuniera todas las formalidades exigibles.

La reglamentación, por su parte, dispone en su artículo 96 (Decreto 1001/82), que el Servicio Aduanero con el objeto de hacer efectivos los importes correspondientes a estímulos a la exportación, procederá a pagar, acreditar o hará llegar a los bancos intervinientes la documentación necesaria para su pago, según el caso, dentro de los veinte días contados a partir de la fecha de la finalización de la carga.

No obstante ello, en el caso de las exportaciones que nos ocupa, dicho plazo de 10 días debe computarse a partir de la

fecha de presentación de la liquidación del reembolso, y ello recién puede realizarse cuando la tornaguía es recepcionada por la aduana de registro.

En efecto, en los puntos 2.6. y 2.7 del Anexo VIII "E" de la Resolución nro. 2334/86, conforme el texto aprobado por la Resolución nro. 255/89 (B.A.N.A. 30/89), establece que las aduanas matrices (de embarque), al arribo de la tornaguía, controlarán que en la misma se encuentre la certificación expedida por la Comisión del Área Aduanera Especial, sin cuyo requisito no darán curso a los ejemplares 8, 9 y 0 para la liquidación del beneficio.

B - Las innovaciones introducidas por la Ley de Emergencia Económica.

La Ley 23.697 (B.O. del 25-9-89) dispuso en su Art. 20 la emisión de bonos de crédito con cuya entrega se cancelarían los reintegros, reembolsos o devoluciones de tributos pendientes de cancelación o que se devengaren durante los siguientes ciento ochenta días. El artículo 21, por su parte, dispuso que el bono de crédito se emitirá en australes y será ajustable por el tipo de cambio aplicable a las exportaciones de manufacturas.

C - La Resolución (M.E.) 629/90.

La mencionada Ley fue reglamentada por el Decreto 1333/90 (B.O. del 4/12/89), que creó los BOCREX y el Ministerio de Economía, por su parte, reglamentó el régimen mediante la Resolución M.E. 629/90.

Esta última dispuso que los importes de los reembolsos expresados en moneda nacional, correspondientes a beneficios que fueren exigibles con fecha anterior a la entrada en vigencia de la Ley 23.697, se convertirán de moneda nacional de curso legal a dólares estadounidenses a la fecha en que resulten exigibles, y que estos dólares deben reconvertirse en australes al tipo de cambio vigente el día de entrada en vigencia de la Ley 23.697 (25/

9/89), conforme Art. 2do. inc. b, apartado I.

Asimismo, determina que para aquellos reembolsos que resultaran exigibles a partir de la vigencia de la Ley de Emergencia Económica, los BOCREX se entregarán al precio técnico correspondiente a

la fecha en que el pago se tornó exigible (Art. 2 inc. b, apartado II).

A tales fines, establece que el momento exigible será el día de la presentación de la liquidación del beneficio por parte del documentante ante el Servicio Aduanero (Art. 3ro. inc. b, apartado I).

III

PERJUICIOS QUE OCASIONA EL RÉGIMEN.

Los problemas que trae aparejado este sistema pueden dividirse en dos cuestiones fundamentales:

- 1.- Aplicación del régimen de actualización de la Ley 23.697 respecto de reembolsos devengados con anterioridad a la vigencia de dicha Ley.
- 2.- La creación de un momento exigible para determinar el punto de partida del sistema de actualización previsto, a todas luces arbitrario, que no contempla la mora del Estado en el pago de los beneficios.

A - La primera cuestión.

En los casos de exportaciones al Area Aduanera Especial, beneficiadas con reembolsos y cumplidas con anterioridad al 25-9-89, la actualización e intereses debería calcularse de conformidad con los Arts. 838 y 839 del Código Aduanero (índice de precio mayorista nivel general mas intereses sobre capital actualizado).

Pero, la Resolución M.E. 629/90, determina ilegítimamente que durante ese lapso los reembolsos deben actualizarse por diferencia de tipo de cambio, utilizando el sistema creado en dicha resolución.

Esta medida, ocasiona, evidentemente graves perjuicios económicos, pues desde la asunción de la actual administración, encabezada por el Presidente Menem (9 de julio de 1989), la cotización del dólar fijada por el propio gobierno (dólar oficial) no presentó variaciones durante el resto de año que reflejaran la alta inflación interna.

De tal modo, durante ese período, las

diferencias que surgen entre las variaciones operadas por uno u otro método son enormes.

La Resolución en comentario, por una vía no autorizada por la Ley, impide tener en cuenta el cálculo de la real incidencia inflacionaria reflejada en la variación de los índices de precios mayoristas.

Ello, además de ser poco equitativo, es irrito al régimen legal vigente, pues pretende desconocer las normas del Código Aduanero, que, en esta materia no fueron modificadas con carácter retroactivo por la Ley 23.697.

Adviértase, que esta ley, así como el Decreto 1333/89, contempla el ajuste por tipo de cambio a partir de la fecha de vigencia de la mencionada ley. En cambio, la Resolución (M.E.) 629/90 lo hace retroactivamente, ajustando por esa variable períodos anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Emergencia Económica, en los cuales la actualización e intereses ya habían sido devengados conforme al régimen legal vigente, es decir, el Código Aduanero.

Consecuentemente, en la medida que la Resolución 629/90 pretenda derogar retroactivamente el régimen de actualización del Código Aduanero, transgrede una norma legal de jerarquía superior lesionando derechos adquiridos al amparo del status jurídico entonces vigente.

En tal sentido, debe tenerse presente que conforme los Arts. 2do. y 3ro. Código Civil, las leyes no son obligatorias sino después de su publicación, lo que recepta el art. 11 de la Ley nro. 19.549 en materia administrativa, y que la retroactividad

establecida por la ley en ningún caso podrá afectar derechos adquiridos amparados por garantías constitucionales.

B - La segunda cuestión: las fechas de pago exigibles.

El art. 3ro. de la Resolución nro. 629/90 estableció cuales eran las fechas en que se deben considerar exigibles los pagos de los reembolsos en cuestión.

Para los montos expresados en australes, indica que es exigible el pago en la fecha de recepción de la liquidación por el Servicio Aduanero en los ejemplares correspondientes en el Permiso de Embarque.

Dicha disposición no contempla el caso de las graves demoras en los trámites previos a cargo de los organismos del Estado (D.G.I., Comisión para el Area Aduanera Especial y la propia aduana) que impiden la presentación de la liquidación por razones ajenas al exportador.

Un breve repaso sobre las disposiciones emitidas por el Organismo aduanero sobre el modo, plazos de liquidar y pagar los beneficios, dará mayor claridad a la cuestión.

En efecto, el sistema de liquidación y pagos de reembolsos, durante la vigencia de la Resolución nro. 2334/86, tal cual se halla publicada en el Boletín A.N.A. nro. 184/86, funcionó sin mayores inconvenientes, pues una vez que la mercadería era remitida al Area Aduanera Especial y la misma era recepcionada por la Aduana de destino, esta devolvía a la Aduana matriz la tornaguía y el exportador o su despachante de aduana, liquidaba el beneficio petitionado.

A partir de ese momento, el servicio aduanero contaba con 20 días para abonar la devolución de tributos y, a su vencimiento comenzaba a devengarse actualización e intereses.

Ahora bien, el régimen establecido por la mencionada Resolución nro. 2334/86, a partir del 11 de marzo de 1988 fue modificado continuamente por numerosas resoluciones del Ministerio de Economía de la Nación, de la Secretaría de

Hacienda, de la Administración Nacional de Aduanas y del Ministerio de Economía de la Gobernación del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, tales como las Resoluciones nros. 614/88, 1055/88, 438/88 (M.E.), 80/88 (S.E.H.), 1580/88, 1798/88, 647/88 (M.E.), 2588/88, entre otras, estableciendo diversos requisitos adicionales como la intervención de la D.G.I., la extensión de un certificado por parte de la Comisión del Area Aduanera Especial e incluso la obligación de la Aduana receptora de la mercadería, de enviar la tornaguía a la citada Comisión para su intervención.

La nueva normativa estableció, además, que toda esta tramitación se debía efectuar vía oficial, es decir, sin que el exportador tenga intervención alguna en la misma.

Debe tenerse presente, que gran parte de estas intervenciones deben cumplirse en forma previa a la presentación de la liquidación del reembolso, lo cual en la práctica, hace que los administrados deban esperar uno, dos y a veces tres meses para realizar este trámite, que marca el punto de partida del plazo que tiene la Aduana para el pago del beneficio.

Como podrá comprenderse esta cuestión tiene íntima relación con el "cumplimiento de las formalidades exigibles" a fin de determinar el momento a partir del cual el Servicio Aduanero queda constituido en mora en el pago de "la devolución de tributos".

Una de las intervenciones que mayores demoras causa en la operativa descripta, es la que debe cumplirse ante la Comisión del Area Aduanera pues este Organismo no emite dichos certificados, ni interviene las tornaguías, sin verificar previamente que las firmas beneficiarias en el Area Aduanera Especial se encuentren al día en el pago de los distintos tributos municipales, ello sin perjuicio de las verificaciones que debe realizar conforme lo determina la reglamentación.

A tales retardos, debe sumarse el tiempo que insume la remisión de las tornaguías de la Aduana de destino a la

Comisión del Area Aduanera Especial, de este Organismo a la Aduana de destino y finalmente, de esta a la Aduana de Registro.

Tal como esta concebido el régimen, el único perjudicado por el tiempo que insumen estas diligencias son los exportadores, a quienes, paradójicamente, el Legislador quiso otorgarles incentivos para alentar las exportaciones.

A nuestro juicio, estas demoras responden a tramitaciones que en gran medida no revisten el carácter de aduaneras, tales como las intervenciones que se cumplen en otros Organismos.

Prueba de ello, es que ni bien que la mercadería es recepcionada por la Aduana de destino, la misma es librada a consumo en el Area Aduanera Especial con una copia del Permiso de Embarque —que obra de despacho de importación en la Isla—, todo ello en un lapso no mayor de cuatro días.

Consecuentemente, las tramitaciones posteriores a la recepción de la mercadería en destino, no pueden ser considerados trámites de carácter aduanero y, por lo tanto, no pueden formar parte de los requisitos exigibles a que alude el art. 836 del Código Aduanero a fin de iniciar el cálculo de los 20 días que tiene la Aduana para proceder al pago de los estímulos.

Desde otro punto de vista, adviértase que la creación de tal innumerable cantidad de requisitos, no puede acarrearle al exportador tener que percibir una menor cantidad de moneda a valores constantes, más aún cuando todos ellos se encuentran a cargo del propio Estado.

No estamos en contra que frente a los numerosos ilícitos detectados en operaciones cumplidas al Area Aduanera Especial, el Gobierno Nacional ponga todo su esmero a fin de determinar la veracidad y autenticidad de las operaciones, pero sin lugar a dudas ello no puede ir en desmedro de los intereses de los administrativos que actúan leal y correctamente.

Sin lugar a dudas la Resolución M.E.

629/90 debió hacerse cargo del problema, pero no sólo no lo hizo, sino que ni siquiera tuvo en cuenta las marchas y contramarchas dadas por la Aduana en el curso del año 1989 sobre el modo de liquidar los reembolsos, que hace, aún, mas injusta esta tácita denegación de la Resolución M.E. 629/90.

Durante el curso de ese año, la Administración Nacional de Aduanas impartió instrucciones en los meses de abril, mayo y junio, respecto de la forma en que los exportadores debían liquidar los reembolsos, determinándose que sólo debían liquidar el 25% del beneficio, luego el 40% y finalmente el 80%. (2)

Esta situación quedó finalmente resuelta con el dictado del Decreto 1333/89 cuyo Art. 4to. vino a interpretar correctamente las normas del Código Aduanero en esta materia, desautorizando las deducciones pretendidas por la Aduana.

Como consecuencia de ello, la Aduana mediante Circular Telex 788/89 del mes de diciembre de 1989, ordenó la devolución de las liquidaciones presentadas con anterioridad y la confección de nuevas en las que se debía calcular el 100% del beneficio.

Como se puede comprender esta situación hace que resulte imposible utilizar como fecha de momento exigible el de la presentación de las liquidaciones de los beneficios, pues, como ha quedado dicho, han existido durante todo ese período numerosas liquidaciones, no quedando en la Aduana constancia de las distintas presentaciones.

Es verdad que estos casos pueden llegar a ser objeto de controversia administrativa o judicial, pero también es cierto que la manera categórica en que se encuentra redactada la Resolución nro. 629/90 no permite remediar los casos de mora de la administración como los apuntados.

Por ello, entendemos que debe modificarse la Resolución 629/90, utilizando otro punto de partida para el cálculo de la actualización e intereses y, a ese fin, consideramos que el vencimiento de los veinte (20) días hábiles posteriores a la

fecha de recepción de la mercadería en el área Especial resulta mas justo y adecua-

do a fin de mantener debidamente actualizado el beneficio.

IV CONCLUSIONES

1) Debería modificarse el apartado I del inciso b) del art. 2 de la Resolución nro. 629/90 (M.E.) en la medida en que establece la conversión a dólares estadounidenses desde la fecha de exigibilidad del beneficio cuando esta fuera anterior a la vigencia de la Ley 23.697;

2) Debería establecerse, en sustitución del mencionado apartado I del inciso b) del art. 2 de la Resolución nro. 629/90 (M.E.), que durante el período que media entre la exigibilidad y el 25 de setiembre de 1989, se aplicará el régimen de actualización e intereses vigente en los arts. 838 y 839 del Código aduanero (índice de precios mayoristas, nivel general, INDEC con mas intereses sobre capital);

3) Debería modificarse el apartado I del inciso b) del art. 3 de la Resolución nro. 629/90 (M.E.), en cuanto determina que la fecha en que es exigible el pago es la de la recepción de la liquidación de los beneficios por la Aduana pues, de esta manera, no se está contemplando que en la mayor parte de estos casos la presenta-

ción de la misma se dilató por causas inherentes a los propios organismos del Estado;

4) Debería establecerse, en sustitución del mencionado apartado I del inciso b) del art. 3ro. de la Resolución nro. 629/90 (M.E.), que el pago de los beneficios se hizo exigible:

a) para los casos de exportación al Area Aduanera Espacial de la Isla Grande de Tierra del Fuego, a partir de los veinte (20) días posteriores a la fecha de recepción de la mercadería en el área Aduanera Especial; y

b) para los demás casos, a partir de los veinte (20) días posteriores a la fecha de carga del medio de transporte.

NOTAS

(1) Nos referimos al artículo del Dr. Enrique C. Barreira "El pago de los reembolsos mediante la entrega de bonos de crédito", publicado en este mismo número.

(2) BARREIRA, Enrique C., "Liquidación de reembolsos a la exportación", revista "Derecho Económico", Año I, Números 9/10.