

MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE TRANSITO HACIA Y DESDE LOS PAISES MEDITERRANEOS BOLIVIA Y PARAGUAY

por Mario Angel Alsina

Resumen Conclusiones y Recomendaciones del trabajo elaborado por el Dr. Mario A. Alsina para la ALADI en el contexto del Programa UPE/87 (Unidad de Programación Económica 1987 de la ALADI).

A continuación se publican el resumen, las conclusiones y las recomendaciones finales del mencionado trabajo, cuyo texto completo consta de ochenta folios más cuatro anexos, los que pueden ser consultados en la sede de la ALADI.

El trabajo fue elaborado sobre la base de visitas personales realizadas por el autor a las Aduanas de Posadas, Iguazú, Formosa, Clorinda, Jujuy, La Quiaca, Pocitos, Orán y de un muestreo relativo al Puerto de Buenos Aires.

El informe final fue presentado en 1988 y algunas de las propuestas han sido receptadas normativamente por la Administración Nacional de Aduanas.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. El examen de las condiciones que rodean el transporte de mercaderías en tránsito por la Argentina pone en evidencia un importante cúmulo de carencias e ineficiencias que se originan en distintas causas.

Resulta claro que el conjunto genera efectos perjudiciales, por las demoras y por costos que deben soportar los operadores del comercio exterior de las respec-

tivas comunidades de la Argentina, de Bolivia y de Paraguay.

La ineficiencia y los altos costos operativos constituyen tradicionalmente un gravamen implícito al comercio exterior en la Argentina y en los últimos tiempos el agravamiento de la situación económica general acentuó los efectos perjudiciales provocando una crisis en múltiples sectores de la sociedad.

La situación exige que el Gobierno impulse de inmediato una modificación de las condiciones imperantes como modo de contribuir al mejoramiento de todo el sistema. De ahí que pueda ser éste un momento propicio para emprender negociaciones por los países vecinos afectados por la situación.

2. Los cambios más importantes para los tránsitos fluviales pasan necesariamente por hacer más eficiente la gestión en el Puerto de Buenos Aires.

Se trata de un problema complejo que afecta no sólo a estos tránsitos sino también a todas las operaciones, de cualquier naturaleza, que allí se realizan.

Es evidente que si no se produce un cambio operativo de gran envergadura el Puerto de Buenos Aires corre riesgos ciertos de paralizarse.

El esquema de muelles comunes manejados en forma semimonopólica en donde el poder estatal está diversificado en varios organismos, con funcionarios de diversos rangos, unido a otros factores deficientemente manejados componen una

anarquía, el sistema portuario, donde concurren el dragado, el balizamiento, la estiba, etc., y una pluralidad de sindicatos que ha determinado una reducción de cargas a favor de otros puertos.

El esquema de muelles comunes ha sido dejado de lado en otros lugares de la Argentina y surge una nueva concepción de puertos privados que compiten entre sí, buscando nuevas ideas para lograr operaciones más rápidas, que impliquen una reducción en la estadía de los medios de transportes y utilizando equipos de alta capacidad y rendimiento.

Ante la falta de recursos oficiales parece necesario modernizar el sistema portuario con capital privado o mixto, con apoyo de instituciones crediticias internacionales.

Es probable, también, que la solución pase por permitir cierta competencia dentro del mismo puerto en distintos sectores de actividad, por ejemplo en el sistema de almacenamiento y depósito, mediante terminales que compitan entre sí, en lugar de un sistema público unificado.

Paraguay y Bolivia podrían emprender negociaciones para reducir las tarifas oficiales, para ajustarlas a la realidad acorde con los servicios prestados.

Con independencia de lo expresado es conveniente tener presente que existe una operatoria sencilla para la vía fluvial. Esto se da cuando las mercaderías no pierden la condición de "en tránsito" y ocurre cuando no existe consignatario mencionado para el Puerto de Buenos Aires.

En estos casos el transportista cumple todas las gestiones a través de su agente y no es necesario el despachante de aduana, detallar puntualizadamente la mercadería, ni mencionar el régimen arancelario, ni el tipo de cambio, ni efectuar controles fitosanitarios, haya o no trasbordo a buques, aviones o ferrocarril.

La mención del consignatario cambia todo el trámite porque cambian las exigencias. El consignatario es quien tiene la disponibilidad sobre la mercadería y no el transportista.

3. En los tránsitos terrestres intervienen necesariamente el ferrocarril y el camión. Las soluciones más ambiciosas pasan por reestructurar los pasos de frontera.

Un ejemplo de la interconexión de temas reformulando el sistema aplicado en las fronteras se examina con detalle a propósito del Puente Posadas - Encarnación. Las consideraciones allí expuestas sirven de modelo para otros lugares donde podrían adoptarse soluciones similares.

La concentración de actividades de distintos organismos facilita la aplicación de los regímenes legales y limita claramente el poder de los funcionarios en forma acorde con los objetivos de las normas. Reduce, además, las necesidades de ulteriores controles en otros espacios del territorio.

Asimismo, la concentración de funcionarios y actividades en un mismo lugar se potencia si concurren allí los de los países vecinos.

La reestructuración de los pasos de frontera debería realizarse tomando en consideración, además, que es necesario contar con elementos adecuados para realizar las actividades que suponen un control. Sin balanzas, sin básculas, sin elementos para desestibar las cargas, sin luz artificial para operar en horario nocturno y con funcionarios de distintos organismos que para cumplir con una imposible labor deben arribar al lugar operativo partiendo de sus residencias que distan a cientos de kilómetros y en cualquier caso a varias horas, todo ello con remuneraciones insuficientes, hace depender todo el funcionamiento de la buena o mala voluntad del agente público.

La realidad demuestra, además, la inexistencia de denuncias, de sumarios y de ejecuciones de garantías, es decir que el Fisco no es recaudador a pesar de tantos controles y formalidades.

El tráfico en contenedores no parece posible a corto plazo en las operaciones con Bolivia y Paraguay.

Cabe acotar asimismo que algunas demoras se plantean no sólo porque el tráfico no se realiza en contenedores sino también porque no se cuidan, a veces, los acondicionamientos y empaques.

Con independencia de lo expuesto, resulta del examen que, en los tránsitos terrestres existe una clara discriminación que favorece el ferrocarril y perjudica al camión. La discriminación no nace del Código Aduanero sino de su reglamentación. El ferrocarril pertenece al Estado Nacional argentino y los camiones no interesa a quién pertenecen.

En la práctica, el ferrocarril actúa bajo su propia responsabilidad en tanto que los camiones deben garantizar los tributos y restricciones económicas por las cargas que conducen, aún cuando los camiones pueden ingresar y egresar temporariamente sin prestar garantías por ellos mismos.

Se requieren una serie de formalidades adicionales a partir de la exigencia de la garantía. Así, por ejemplo, se exige un despachante de aduana que detalle puntualizadamente la mercadería, su nivel arancelario, el tipo de cambio, y realizar una liquidación que no se pagará sino que se garantizará.

Esta discriminación en contra del camión abarca tanto a los tránsitos directos (internacionales) como a los tránsitos de importación.

Una de las formas de encarar el alivio de formalidades para el camión podría ser la de ofrecer en garantía al medio de transporte y que en caso de de-

nuncia pueda sustituirse por una caución o bien otra forma de garantía adecuada.

A los países vecinos les interesa primordialmente el alivio de formalidades en los tránsitos directos, es decir en aquellos que Argentina sólo ocupa un lugar de paso en el itinerario completo de la mercadería. Pero también interesa a los países vecinos el alivio de formalidades en las demás modalidades o tipos de tránsito, ya que juegan los intereses de los cargadores en los tránsitos de importación y de los importadores en los tránsitos de exportación. En todos los casos están interesados los transportistas y las comunidades de unos y de otros países.

En los tránsitos de exportación se exige documentación que es superflua en Argentina pero que interesa a los países vecinos (manifiesto de exportación). Esta documentación se superpone con la exigida por las autoridades de Argentina (permiso de embarque y documentación del tránsito). El manifiesto de exportación y el permiso de embarque tratan de distintos formularios con datos e informaciones muchas veces repetidas.

El arancel consular exigible en algunas ocasiones por los países vecinos es la culminación de un engorroso trámite de tránsito de exportación desde la Argentina. Podría examinarse la conveniencia de suprimirlo en el contexto de una negociación más amplia.

Se han detectado, en fin, otros problemas que pueden ser objeto de consideración detallada, como ser el abuso en las facturaciones por servicios extraordinarios; la falta de comprensión adecuada de la legislación en algunas aduanas fronterizas; los desajustes de algunas resoluciones aduaneras que derivan en acumulación de vagones en la jurisdicción aduanera fronteriza; la utilización de los vagones como lugar de depósito; la falta de coordinación de los horarios con los otros paí-

ses; la posibilidad de reemplazar al despachante de aduana por los transportistas o por los agentes de transporte aduanero, etc.

4. A modo de conclusión global cabe expresar que Argentina ha firmado convenios internacionales con otros países, que dieron soluciones a los tránsitos involucrados en las vías aéreas y marítimas. Sería del caso emprender negociaciones detalladas para dar soluciones a la vía terrestre con Bolivia y Paraguay.

RECOMENDACIONES

Una vez examinadas las circunstancias y regímenes legales aplicados en la Argentina a los tránsitos de mercaderías se estima conveniente formular las siguientes recomendaciones a Bolivia y Paraguay:

a) Solicitar una reducción tarifaria respecto de todos los costos por servicios prestados por la Administración Nacional de Aduanas y la Administración General de Puertos respecto de mercaderías consideradas en tránsito a través del territorio de Argentina, cuando el paso por dicho territorio, con o sin trasbordo, almacenamiento, fraccionamiento del cargamento o cambio de medio de transporte, constituye sólo una parte de un viaje completo que comience y termine fuera de las fronteras de Argentina. Este beneficio se extenderá a las mercaderías transportadas por vía terrestre y/o acuática comprendiendo al ferrocarril y a los camiones, no así a la aviación, e involucrará a las mercaderías procedentes de Paraguay y de Bolivia con destino final a terceros países o procedentes de terceros países con destino a Paraguay o Bolivia.

La gestión podrá culminar con la re-

dacción de un acuerdo internacional que conceda el beneficio.

b) Considerar la eliminación de los aranceles consulares a mercaderías que son objeto de un tránsito por el territorio de Argentina con destino a Paraguay o Bolivia.

La gestión podrá culminar con la redacción de un acuerdo internacional que conceda el beneficio.

c) Adoptar las medidas del caso para informar adecuadamente a los sectores del comercio y de la industria de Bolivia y Paraguay, acerca de que en Argentina se facilitan las operaciones por vía acuática en tránsito cuando en la documentación respectiva no se designa un consignatario en Argentina. En tal caso, la mercadería puede trasladarse de un lugar a otro y trasbordarse y continuar hasta su destino final sin garantías ni requisitos complejos y sin despachante de aduana. La mención de consignatario en Argentina obliga a observar requisitos complejos de tramitación.

d) Considerar la alternativa de explotar un puerto privado con capitales privados o públicos de Bolivia y Paraguay, del mismo modo que compañías privadas han venido haciéndolo con éxito últimamente en Argentina.

En caso de considerar viable esta alternativa pueden explorar las posibilidades en base a la experiencia recogida en la localidad de San Lorenzo (Provincia de Santa Fe, Argentina).

e) Analizar, como alternativa menor a la explotación de un puerto privado, la conveniencia de explotar un sistema de servicio de almacenamiento y depósito combinados con terminales de carga y descarga de explotación privada, por comerciantes de Bolivia y Paraguay, en lugares a seleccionar.

f) Tomar en consideración que la reestructuración de los pasos de frontera mediante la configuración de un lugar común y único de control, en que intervengan los funcionarios de los diferentes países, en el que presten funciones los agentes de los distintos organismos, facilitaría los controles y verificaciones, disminuiría el poder indiscriminado de los funcionarios y facilitaría sus operaciones. Esta gestión debería culminar en un acuerdo internacional que regule el funcionamiento en cada lugar.

g) Considerar la conveniencia de integrar algunos acuerdos internacionales marco en materia comercial y de técnica aduanera, invitando a Argentina a hacer lo propio, como ser con la denominada Convención de Kyoto y su Anexo relativo al tránsito y llevar a la práctica las normas básicas que sobre la materia se establecen en la Resolución N° 53 de ALADI.

h) Tomar en consideración que el tráfico por contenedores permite aliviar muchas de las formalidades actualmente exigibles para el tráfico sin contenedores. A falta de los mismos es oportuno encarar el alivio de las formalidades aduaneras y conexas acudiendo a las menores generalizaciones posibles, indicando, por ejemplo, la naturaleza de la mercadería respecto de la cual se pretende una flexibilización, su valor, forma de empaque, etc.

i) Tomar en consideración como base de sus argumentaciones en los distintos foros de deliberación, que el tráfico por ferrocarril en Argentina tiene privilegio frente al de los camiones, a pesar de tratarse ambos de transporte terrestre en tránsito.

Esta particularidad no deriva del Código Aduanero de la Argentina sino de su reglamentación (decreto N° 1.001/82).

De ello deriva que el ferrocarril opere sin despachante de aduana, sin otorgar garantías, que le sea exigible documentación genérica al transbordar de la vía acuática a dicha vía, etc. Todo ello no afecta al Código Aduanero en la medida que no quede comprometido el interés fiscal (art. 23 inc. j) de dicho Código.

Por consiguiente, para avanzar las negociaciones puede resultar útil analizar detalladamente, entre otras cosas, respecto de qué mercaderías se propicia un alivio de formalidades para el tránsito en camión.

j) Gestionar por parte de Bolivia ante la Administración Nacional de Aduanas la supresión de la custodia aduanera en aquellos supuestos en que las operaciones son desarrolladas por compañías que no han dado lugar a denuncias por diferencias y en las que intervienen aduanas y/o resguardos de Argentina en la Provincia de Salta que están en condiciones de efectuar debidamente los controles sin necesidad de tal custodia.

k) Gestionar la sustitución de los seguros de caución en garantía, por la interdicción de los camiones con derecho a uso mientras transitan por Argentina. Esta interdicción cesaría automáticamente si al momento de la salida del automotor no pesa denuncia. Si existe denuncia debería otorgarse el seguro de caución para permitir la salida del respectivo camión.

l) Solicitar la simplificación de las declaraciones aduaneras en los tránsitos por camión, eliminando la necesidad de indicar el tipo de cambio y la declaración detallada de la naturaleza de la mercadería, por analogía con la vía marítima.

m) Analizar la conveniencia de unificar con Argentina las formalidades en los tránsitos de exportación de mercaderías

originarias de Argentina con destino a Bolivia y Paraguay. La existencia de un documento único a observar en todos los países involucrados coadyuvaría al tráfico, para lo cual se podría tomar en cuenta el modelo de declaración de tránsito aduanero previsto en el Anexo I de la Resolución 53 de la ALADI.

m) Gestionar que se permita a los transportistas tramitar sus operaciones de tránsito por sí, a través de sus represen-

tantes legales, sin necesidad de inscribirse como agentes de transporte aduanero, desde que dicha forma de operar no pretende que esos representantes legales actúen representando a terceras compañías de transporte sino a las propias.

n) Gestionar la eliminación de la paqueta de vagón en el ferrocarril, por necesidad, sin perjuicio de las anotaciones adicionales que sean necesarias en la restante documentación.