

Título La clasificación arancelaria y el uso del Sistema GS1 en las declaraciones aduaneras. Su inserción en el Plan Nacional de Gobierno Electrónico

Tipo de Producto Ponencia (texto completo)

Autores Schurig, Harry

X Jornadas Internacionales de Derecho Aduanero, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Código del Proyecto y Título del Proyecto

C18S16 - Análisis y Proyecciones del Régimen Aduanero Argentino

Responsable del Proyecto

Schurig, Harry

Línea

Derecho Empresarial

Área Temática

Derecho

Fecha

Agosto 2017

INSOD

Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas
Proyectuales

FUNDACIÓN
UADE

La clasificación arancelaria y el uso del Sistema GS1 en las declaraciones aduaneras.

Su inserción en el Plan Nacional de Gobierno Electrónico¹

Por Harry Schurig²

I.- Introducción

La nomenclatura arancelaria surgió como respuesta a las grandes dificultades que se presentaron el comercio internacional al tiempo de individualizar las mercaderías, no sólo por la subjetividad que toda descripción implica sino también por los distintos lenguajes existentes e incluso por las diversas formas de expresión dentro de un mismo país.

Su relevancia, inicialmente limitada a lo tributario y estadístico, fue con el tiempo extendiéndose hacia nuevos horizontes, alcanzando cuestiones vinculadas al origen y procedencia de la mercancías, armonización tributaria, dumping, control de actos ilícitos, procesos de integración regional, seguimiento del envíos y otros intereses comerciales³.

Los distintos sistemas de clasificación arancelaria han evolucionado a lo largo del tiempo, pasando desde los más simples, hasta las codificaciones complejas, de múltiple aplicación. Sin embargo, la informática ha revolucionado enormemente la generación, archivo, manejo y utilización de la información aduanera y, la clasificación arancelaria no ha sido aneja a ello.

Prueba de esta constante evolución es el nuevo sistema denominado GS1, que consiste en crear un código único para cada producto a comercializar, posibilitando la generación de un sinnúmero de aplicaciones y utilidades que exceden lo puramente aduanero.

El objetivo de este trabajo es introducirnos al conocimiento de este revolucionario sistema de identificación de mercaderías y para ello repasaremos – desde sus orígenes- los antecedentes de la nomenclatura; luego las normas nacionales e internacionales que regulan y estimulan la aplicación de recursos tecnológicos e informáticos en Aduana -en el marco del proceso de modernización del Estado que se viene llevando a cabo a nivel nacional-, para finalmente analizar en profundidad el GS1, sus aplicaciones y el estado actual con relación a su inclusión en la declaración aduanera.

II.- Antecedentes de la clasificación de mercaderías en aduana

Durante la primera mitad del siglo XX, uno de los principales inconvenientes que enfrentaba el comercio internacional, consistía en la dificultad de identificar en los documentos las mercaderías a intercambiar. Aparecieron entonces una serie de

¹ El presente trabajo se ha desarrollado en marco de la Actividad de Ciencia y Técnica (ACyT) n° C18S16 “Análisis y Proyecciones del Régimen Aduanero Argentino” que el autor desarrolla en el Instituto de Ciencias Sociales y Proyectuales (INSOD) de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

² Abogado. Especialista en Derecho Tributario (UBA) y en Derecho Aduanero y de la Integración (UBA). Magister en Finanzas Públicas (UNLaM).

³ Pranteda, Nicolás N, *Clasificación de mercancías en el comercio internacional*, La Ley, Bs. As., 2002, p. 1.

listas de productos ordenadas alfabéticamente, poco elaboradas y propias de cada país, que permitían -al menos- la aplicación de diversos tributos.

Como antecedente remoto podemos citar el *Arancel de Aduanas Astro Húngaro* de 1882. Este documento sigue los principios de clasificación de las mercancías según las grandes divisiones de la naturaleza consagradas por la ciencia en aquél entonces, utilizando un sistema progresivo que partía de lo simple a lo complejo, incluyendo en una misma categoría artículos que fueren de igual naturaleza y uso⁴.

En 1905 se elabora el *Proyecto de Arancel Belga Mario Campen*, fruto del análisis de datos estadísticos del comercio exterior, obtenidos por intermedio de las Aduanas locales. Este trabajo se estructuró en base a criterios científicos, abandonando la antigua clasificación alfabética, con la finalidad de establecer una nomenclatura que fuese aceptada por la mayor cantidad posible de países⁵.

En 1913 se confecciona la *Nomenclatura Común de Mercancías*, la cual fue aprobada por la Conferencia Internacional de Estadística Comercial. Constituyó el primer intento de unificar las clasificaciones aduaneras con base estadística (primera nomenclatura estadística uniforme) para diversos países⁶.

En 1931 se proyectó la *Nomenclatura de la Sociedad de las Naciones*, también denominada *Nomenclatura de Ginebra*, la cual se revisó en 1937. Tuvo por objeto incorporar todos los elementos generados por la ciencia, la producción y también las necesidades del comercio internacional. Se partía de la idea que “una *Nomenclatura Arancelaria refleja inevitablemente la situación de un país en el orden económico, es así que mientras una Nomenclatura detallada es necesaria para un país cuya industria está desarrollada, una nomenclatura simple lo será para países cuya industria sea incipiente...*”⁷. Esta nomenclatura fue aplicada en más de 20 países y sentó las bases para las que vendrían después⁸.

En 1938 se elaboró -con propósito estadístico- la *Lista Mínima de Mercancías para las Estadísticas del Comercio Internacional* (LMMCI)⁹. Esta nomenclatura

⁴ Consideraba también elementos tales como la composición de las mercaderías, los procedimientos de fabricación, su uso, su destino, entre otros aspectos. Establecía cuatro categorías: 1) mercancías en estado naturales, preparados alimenticios, grasas, bebidas y materias primas; 2) mercancía de la industria química, metales preciosos, monedas, maquinaria, material de transporte, relojería y objetos de arte, entre otros; 3) drogas y productos para perfumería, industria textil, papel, cuero, pieles, piedra, metales, entre otros; y finalmente 4) productos no comprendidos en otra parte del arancel.

⁵ Comprendía cinco categorías: 1) animales vivos, 2) bebidas; 3) productos alimenticios; 4) materias primas o con preparación simple y 5) productos manufacturados.

⁶ Es una nomenclatura de corte estadístico. Agrupa las mercaderías en cinco categorías: 1) animales vivos; 2) géneros alimenticios y bebidas; 3) materias brutas o con preparación simple; 4) productos manufacturados; y 5) oro y plata no elaborados y monedas y de oro y plata.

⁷ Secretaría General de la Comunidad Andina, *Antecedentes de Nomenclatura*, Bogotá, 29/01/02.

⁸ Esta Nomenclatura fue diseñada con propósitos aduaneros y se basó en la Nomenclatura del Imperio Austro-Húngaro. Las mercancías se agrupaban inicialmente en *Secciones*, y luego éstas se dividían en 86 *Capítulos*, dentro de los cuales se expresaban sus mercancías en 991 *Posiciones principales* (actuales *Partidas*), desdoblándose de una forma estructurada en *posiciones secundarias*, *terciarias* y *cuaternarias*, sumando un total superior a 4.000 *designaciones*. Constaba de 21 secciones, 86 capítulos, 991 posiciones principales que se desdoblaban y 4360 sub posiciones.

⁹ Fue ideada 1922 cuando en la Conferencia de Génova se recomienda la elaboración de una nomenclatura común, tarea que fue concluida en 1931 y adquirió vigencia en 1938.

siguió los lineamientos de la de Ginebra y su estructura fue completa, por lo que se utilizó como nomenclatura arancelaria por varios países¹⁰.

Con el desarrollo del comercio internacional y el avance de la tecnología, quedó de manifiesto la necesidad de crear un lenguaje universal que sirviera para múltiples fines. En la III Reunión de la Comisión de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas, se recomendó el estudio y análisis de la *Lista Mínima de Mercancías para las Estadísticas del Comercio Internacional*, a los fines de determinar si había cumplido con los objetivos trazados. Para tal fin se consultó a los países que la utilizaron. Éstos enviaron una serie de observaciones que sirvieron de base para elaboración de la *Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional* de 1950, conocida también por sus siglas como CUCI¹¹. Esta Nomenclatura de uso estadístico, fue aprobada en la 5ta. Reunión del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU (Res. De 12/07/50). En 1960, alrededor del 80% del comercio internacional incluía sus datos estadísticos en publicaciones diversas de organismos nacionales que usaban CUCI como base¹².

También en 1950 se creó el *Consejo de Cooperación Aduanera* (CCA), al tiempo que se elaboró un nuevo sistema de clasificación: la Nomenclatura Aduanera de Bruselas (NAB), de corte arancelario que se utilizó paralelamente con CUCI¹³. Esta nueva nomenclatura se gestó tomando como base la Nomenclatura de Ginebra y tuvo por finalidad uniformar el lenguaje aduanero, facilitar las negociaciones comerciales o arancelarias y establecer criterios comunes de clasificación, satisfaciendo de este modo los requerimientos europeos. Posteriormente se desarrollaron una serie de Notas Explicativas¹⁴.

Como dijimos, CUCI y NAB se utilizaron simultáneamente con gran acogida, lo que motivó que con el tiempo se modifiquen y revisen sus versiones originales, adquiriendo denominaciones como por ejemplo CUCI Rev.2 o CUCI Rev. 3.

Luego de la revisión de ambas clasificaciones, a partir de 1960 se logró una correlación biunívoca de la NAB con la CUCI modificada (Rev. 1)¹⁵.

Los principales criterios para estructurar las nomenclaturas aduaneras del CCA -que se aplicaron en todas las revisiones posteriores- fueron la simplicidad y la precisión, de forma de permitir una implementación objetiva.

En 1974, la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) pasó a llamarse *Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA)* y, en 1978 se le incorporaron 1.083 subpartidas estadísticas, derivadas de 262 de sus 1.011 partidas, para mantener una total correlación con la CUCI Rev. 2.

¹⁰ Las mercancías lo agrupaba en 17 secciones, 50 capítulos, 456 partidas, 399 subpartidas (ordenadas alfabéticamente) y 711 sub categorías. Perú lo utilizó hasta 1964.

¹¹ La nomenclatura CUCI constaba de 10 Secciones (1° dígito), 52 Capítulos (2° dígito), 150 Grupos (3° dígito) y 570 posiciones (4° y 5° dígitos, luego de un punto)

¹² Secretaría General de la Comunidad Andina, *op. cit.*

¹³ El Grupo Andino toma esta nomenclatura, la que pasa a denominarse NABANDINA, bajo el formato de 8 dígitos. Colombia lo adopta, subiendo a 10 dígitos (Decreto 3104/90 y actualmente con el decreto 4589/00).

¹⁴ La NAB se estructura en base a 21 secciones (identificadas con números romanos), 99 capítulos, 30 subcapítulos y 1.011 posiciones.

¹⁵ Seguimos en este punto lo expresado en CEPAL, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL n° 36, *El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA)*, Chile, publicación de las Naciones Unidas.

Nuestro país adoptó la NCCA mediante el dictado de la ley 16.686, aunque sin adherir al Convenio Relativo a la Nomenclatura Aduanera de Bruselas que le dio origen. A su turno, mediante la ley 21.544 se receptó el cambio de denominación de NAB por el de NCCA.

Sin embargo, las subdivisiones de la NCCA -así como las de la CUCI Rev. 2- resultaron insuficientes para cierto grupo de usuarios. Por una parte, la NCCA ya no respondía a las necesidades de los servicios aduaneros y, por la otra, tampoco constituía una base idónea para las estadísticas económicas de comercio exterior y las empresas de transporte¹⁶.

Asimismo, las nomenclaturas antes expuestas coexistían con otras que se aplicaban a fines específicos, como el transporte¹⁷.

En 1983, el Consejo de Cooperación Aduanera -que hoy se le conoce como *Organización Mundial de Aduanas* (OMA)¹⁸- asumió la responsabilidad de unificar todos los sistemas existentes, subsumiéndolos en uno solo al que denominó "unificado".

Surgió como consecuencia el *Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías* (SA o HSC en inglés) de 1983¹⁹, el cual fue aprobado por Argentina mediante el Decreto 1135/87, adhiriendo formalmente por la ley 24.206, que sustituyó la NCCA por el SA. Este sistema representó un avance notable en el comercio internacional, al contemplar en una sola nomenclatura, los diferentes sistemas de individualización y clasificación de mercaderías, que operaban hasta entonces en forma independiente, generando inconvenientes entre los operadores del comercio internacional²⁰. El art. 2 de la ley 24.206 sustituyó el texto del art. 11 del Código Aduanero, estableciendo su redacción actual²¹.

Mercosur adoptó al Sistema Armonizado (SA) como base del Arancel Externo Común (AEC) por medio del dictado de las Decisiones CMC 7/94 y 22/94, incorporadas a su vez por Argentina a través del Decreto 2275/94²². Para ello, se desarrollaron desdoblamientos regionales del sistema clasificatorio.

III.- Mutabilidad y dinámica del sistema

¹⁶ Grupo Mixto de Trabajo de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas sobre clasificaciones a nivel mundial, *A Harmonization Commodity Description and Coding System for use in International Trade* (UNSO/SOEC/1/2), citado en *Cuadernos Estadísticos...*, *op cit*.

¹⁷ Entre ellas cabe destacar la *Clasificación según Uso o Destino Económico* (CUODE), la *Unión Internacional de Química Pura y Aplicada* (IUPAC), la *Clasificación Industrial Internacional Uniforme para todas las Actividades Económicas* (CIIU) o las *Grandes Categorías Económicas* (GCE).

¹⁸ Dentro de la O.M.A. se creó como órgano regulador específico al Comité del Sistema Armonizado.

¹⁹ Su creación implicó una revisión de la NCCA en relación con la CUCI, Rev. 2 (también sometida a revisión), así como una ampliación de sus categorías (de cuatro a seis dígitos) para configurar el SA y mantener su correlación con la CUCI, Rev. 32.

²⁰ Alsina, Mario, Barreira, Enrique, Basaldúa, Ricardo, Cotter Moine, Juan P. y Vidal Albarracín, Héctor, *Código Aduanero Comentado*, T. I, Abeledo Perrot, Bs. As., 2011, p. 26/27, §6.

²¹ Por su parte, el art. 3° de la ley 24.206 sustituyó el texto del art. 12 del CA estableciendo su redacción actual y el art. 4° de la ley, derogó el art. 13 del CA.

²² A su vez, la Resolución 65/01 aprobó el Arancel Externo Común (AEC) de la Nomenclatura Común del Mercosur, ajustada a la III Enmienda del SA de designación y codificación de mercaderías, en su versión única en castellano, aprobada por la OMA, texto que fue receptado en nuestra legislación por el Decreto 690/02. Alsina, Mario, *et al.*, *op. cit.*, p. 29, §13.

Una nomenclatura implica una numeración descriptiva y sistemática, ordenada y metódica, según reglas y criterios técnico-jurídicos, formando una estructura coherente, interrelacionada y completa de clasificación.

La nomenclatura aduanera tiene por finalidad la aplicación de gravámenes y otros fines de orden fiscal y administrativo. La idea central es que el sistema permita al operador localizar fácilmente la posición que corresponde asignar a cada bien en cuestión.

Priman aquí los conceptos de facilidad, rapidez y precisión en la actividad clasificatoria. Es por ello que a lo largo del tiempo, los sistemas debieron ser rediseñados, ampliados y sustituidos, una y otra vez, a fin adaptarse tanto a las innovaciones tecnológicas (que generaban nuevos y más variados productos), como a las renovadas necesidades de los destinatarios del sistema (para satisfacer intereses recaudatorios, de control, de individualización de productos, etc.).

Hoy nos encontramos frente a nuevos desafíos que la tradicional clasificación de mercaderías parece no estar plenamente capacitada para afrontar. La demanda actual, se orienta no sólo a lograr la identificación o individualización de la mercadería en aduana (ya sea en aquella por donde se tramita la exportación del producto, como en aquella por donde se importa), sino también, interactuar con otros requerimientos, que no necesariamente coinciden con los del Fisco.

El sistema actualmente vigente, si bien permite un comercio internacional fluido, focaliza y centra su interés en el ejercicio del control aduanero (interés estatal) a los fines de aplicar medidas arancelarias o paraarancelarias. Sin embargo, la complejidad de la operatoria comercial, ha generado nuevas y legítimas expectativas en cabeza de los actores privados.

La búsqueda de nuevos métodos de identificación de mercaderías, que permitan por ejemplo el seguimiento *on line* del producto, garantizar su "trazabilidad", o simplificar el control privado de stock en depósito y que -a la vez-, reduzcan las posibilidades de incurrir en error clasificatorio (liberando personal aduanero anteriormente afectado a esa actividad de control), resulta a todas luces interesante.

El propio ordenamiento que regula el Sistema Armonizado prevé la vía para "auto actualizarse", por medio el instituto de las "enmiendas". Las primeras modificaciones que se introdujeron al SA -aplicadas a partir del 1º de enero de 1992 (SA92)- no alteraron, en lo sustantivo, su correlación con la CUCI Rev. 3, como sí ocurrió con la segunda, la tercera y la última de las enmiendas, vigentes a partir del 1º de enero de 1996 (SA96), el 1º de enero de 2002 (SA02) y 1º de enero de 2007 (SA07), respectivamente. Cabe mencionar también la enmienda efectuada en 2012 y en 2017. La próxima tendrá lugar en el 2022.

Son varios los motivos por los cuales se puede introducir una *enmienda* al sistema clasificatorio, entre los cuales encontramos:

- Cuestiones relativas al medio ambiente (cambio climático, contaminantes orgánicos);
- Cuestiones sociales (seguridad alimentaria, pandemias, endemias);
- Aspectos tecnológicos (evolución tecnológica);
- Represión de actividades ilícitas (tráfico de precursores químicos, estupefacientes, especies en peligro de extinción);
- Cambios en la tendencia del comercio internacional (nuevos flujos del comercio); y en general

- Perfeccionamiento del sistema para su mejor interpretación²³.

IV.- Modernización y tecnología informática aplicada a la Aduana

La permanente actualización del sistema de clasificación arancelaria resulta - como hemos visto- imprescindible para mantener un rápido flujo de mercaderías y, es en este punto, en el cual la tecnología informática aparece como aliado fundamental.

La implementación de una administración aduanera automatizada genera una disminución sustancial de gastos en la logística del transporte y del comercio. La presentación de las declaraciones aduaneras, el procesamiento de los documentos y el despacho de las mercaderías por vía electrónica conllevan ahorros sustanciales de tiempo y predictibilidad en todos los aspectos del comercio transfronterizo y limita el campo de maniobra tanto de los comerciantes como de los funcionarios aduaneros para burlar el sistema²⁴.

La cobranza de impuestos y derechos aduaneros mejora, así como también la base estadística con fines fiscales y de política económica. Tanto el gobierno como la comunidad comercial se benefician de este modo, de las ganancias que son inherentes a los procedimientos aduaneros automatizados.

Un sistema aduanero eficiente²⁵:

- desde la perspectiva de las exportaciones, permite:
 - la salida de productos rápida, puntual, oportuna, flexible y sin daños, que se traduce en ventajas en el precio,
 - seguridad en los cargamentos para que no sean víctimas de vandalismo o actos ilícitos, lo cual traduce una mejor imagen del país,
 - la mejora en la percepción de la calidad y el precio del producto,
 - la obtención de información suficiente y actualizada sobre el tráfico, origen y destino de los productos,
 - fomenta la sana competencia, el aprovechamiento de oportunidades y el uso de la inteligencia de los mercados para obtener mejores precios.
- desde la perspectiva de las importaciones, permite:
 - el ingreso de insumos de buena calidad a precios competitivos, en forma ágil y oportuna,

²³ Los autores citan por caso el de las máquinas de escribir que se clasificaban en la partida 84.69, pero que a partir del año 2017 deben ser incluidas en la partida 84.72, es decir que, dado el bajo volumen de actividad comercial de este producto, dejaron de tener una partida propia para incorporarse a otra en forma residual. Por el contrario, la cerveza sin alcohol dejó de ubicarse en la subpartida 2202.90 (residual) para adquirir una subpartida específica (2202.91), con la finalidad de que la Organización Mundial de la Salud pueda recabar información más precisa y diferenciada sobre los volúmenes de bebidas alcohólicas que se comercializan. Calviño, Jorge Horacio y Pellegrino, Leonardo, *Dinámica de la Clasificación Aduanera de Mercaderías en el comercio internacional. VI Enmienda a la Nomenclatura del Sistema Armonizado (NSA)*, Guía Práctica del Comercio Exterior, n° 326, 31/02/17, p. 4.

²⁴ Schurig, Harry, *Modernización de la Gestión Aduanera, Técnicas y Experiencias*, Centro de Estudios sobre Gestión Pública y Responsabilidad – CGPyR, 10/2011 publicación on line, ISSN 2451-5582 disponible en www.gestion-publica.org.ar.

²⁵ Conf. Barahona, Juan Carlos y Romero, Engelbert, *Proyecto de Modernización Aduanera. El proceso, sus logros y acciones pendientes*, Colección Libros del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLADS) n° 301. Año 1.999.

- una mejor respuesta de la industria local a las exigencias del mercado.
- disminuye costos, al:
 - reducir la cantidad de horas dedicadas a trámites,
 - incrementar el número de transacciones por persona/hora,
 - reducir la presión sobre las instalaciones de almacenamiento en Aduana,
 - reducir los costos del transporte (horas del conductor, viáticos, mantenimiento, combustibles, etc.) y
 - reducir el riesgo asociado a las esperas en Aduana y puntos de entrada y salida de bienes.
- beneficia el retorno del capital, al:
 - mejorar el uso de la infraestructura nacional,
 - expandir la capacidad para que el trabajo y el capital sean productivamente empleados y
 - permitir la obtención de mayores ganancias por unidad con la misma base de capital.

V.- Normativa referida a la aplicación de la tecnología en Aduana

V. a- Normativa Internacional²⁶

V. a). i.- Convención de Kyoto

Este acuerdo denominado de “*Simplificación y armonización de los regímenes aduaneros*”, fue realizado el 18/05/73 bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera y entró en vigencia el 25/09/74. Argentina si bien fue uno de los países signatarios, no lo ratificó. Sin embargo el Código Aduanero incorporó en su redacción muchos de sus lineamientos.

El convenio plantea una serie de condiciones orientadas a que las partes firmantes alcancen una administración aduanera moderna, sin desmedro de la aplicación de métodos eficaces de control.

En el año 1999, su texto fue “*revisado*” por un organismo técnico intergubernamental de la OMA denominado Comité Técnico Permanente. El convenio, compuesto por su cuerpo y 31 anexos, pasó a tener un anexo general (ambos de aceptación obligatoria por las partes adherentes) y anexos específicos (de aceptación opcional).

El “*convenio revisado*” no solo regula regímenes aduaneros, sino también prácticas aduaneras, entendidas como un conjunto de reglas que a pesar de no aplicarse directamente sobre las mercaderías, inciden en su tratamiento, al referirse a otras cuestiones vinculadas, tales como la operativa informática o la habilitación de lugares a efectos del arribo de los medios de transporte al territorio aduanero.

²⁶ Por su pertinencia, transcribimos aquí algunos lo expresado sobre la Convención de kyoto, la Declaración de Columbus y el Marco Normativo SAFE, expresados en un trabajo anterior. Schurig, Harry, *Convenciones y normas internacionales destinadas a modernizar y agilizar el tráfico aduanero*, en Revista de Derecho Tributario, Número 15, febrero 2017, IJ Editores, Bs. As. 09/02/17. IJ-CCLIII-844. Versión papel en prensa. Publicación *on line* disponible en <http://www.ijeditores.com.ar/pop.php?option=articulo&Hash=f7b2c20611a5a5a14a7c9c3a7b1010d4>.

Mediante el dictado de la ley 27.138, Argentina adhirió en el año 2015 al Convenio Revisado.

V. a). ii.- Declaración de Columbus

En 1994 la OMA presentó un documento denominado Declaración de Columbus, en el cual se reflejaban recientes experiencias y aspiraciones de organizaciones representativas del comercio internacional tendientes a lograr la reforma y modernización de las Aduanas. Ellas expresaban que:

- La Aduana debería elaborar en coordinación con otras entidades públicas y privadas un plan estratégico que recoja sus objetivos fundamentales, dándose posteriormente a conocer, tanto a los operadores económicos como al público en general;

- Deben revisarse los procedimientos operativos, identificando aquellos ineficientes, redundantes o que obstruyan el desarrollo normal de las operaciones, reemplazándose por otros más flexibles y transparentes. En particular debería agilizarse la entrega de mercaderías y simplificarse el procedimiento de valoración;

- Utilizar en la mayor medida posible la tecnología informática;

- Fomentar los modelos de cooperación y coordinación entre los organismos públicos intervinientes en las operaciones de comercio exterior a fin de evitar actuaciones superpuestas y gastos redundantes;

- Establecer niveles mínimos de conocimientos y profesionalidad para los operadores del comercio internacional, tanto en el sector privado como en los agentes públicos;

- Asignar por parte de los gobiernos, los recursos adecuados para que el organismo pueda cumplir adecuadamente los objetivos propuestos.

No obstante la pertinencia de estas propuestas, las Aduanas de América Latina y el Caribe no han contado con un verdadero plan estratégico, sino que trabajaron en base a proyectos concretos y de plazos cortos que durante su etapa de ejecución fueron numerosas veces adaptados y modificados. Tampoco se los coordinó con los otros sectores de la administración pública vinculados al quehacer aduanero. Por ello en la práctica pocas han sido las recomendaciones plena y efectivamente incorporadas a los sistemas nacionales, salvo algunas excepciones.

En los países de la actual Unión Europea, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia y Australia, estas recomendaciones han sido aplicadas con diversa intensidad, llegando en cierto punto a mejorar la relación con los usuarios aduaneros, al facilitar el diálogo y la cooperación mutua.

Por el principio de transparencia en la gestión y regulación, las Aduanas se comprometerían a facilitar a los operadores toda la información necesaria, en tanto se considera que existe una responsabilidad compartida en el cumplimiento de las obligaciones legales a cargo de estos últimos.

Más allá de lo útil y adecuado que puedan resultar las nuevas propuestas que lleguen a efectuarse con el fin de mejorar la prestación del servicio aduanero, no debe perderse de vista que muchas de ellas vienen siendo sostenidas desde antaño, por lo que su definitiva incorporación implicaría un beneficio inmediato.

V. a). iii.- Marco Normativo SAFE

En el año 2005, los Directores Generales de la OMA adoptaron el denominado Marco Normativo SAFE, el cual, dada su importancia y vigencia sintetizamos a continuación:

- **Objetivos del marco normativo:**
 - Garantizar una cadena logística que incremente la certidumbre del comercio internacional;
 - Permitir una gestión integral de esa cadena logística;
 - Mejorar las funciones de las aduanas;
 - Reforzar la cooperación entre aduanas del mundo;
 - Fomentar la circulación de productos.

- **Elementos básicos que exige y propugna el Acuerdo:**
 - Armonización de requisitos relativos a la información electrónica;
 - Diseño de un análisis de riesgos coherente por cada país;
 - Posibilidad de que las Aduanas del país de despacho efectúen una inspección de carga rumbo al exterior, a pedido del país de destino;
 - Otorgamiento de ventajas y privilegios a operadores comerciales que cumplan con los requisitos legales exigidos.

- **Beneficios de la implementación del marco normativo SAFE:**
 - Fomento del comercio mundial;
 - Mayor celeridad en las operaciones aduaneras;
 - Incremento del bienestar económico y social de los países;
 - Mejora en los controles, dando mayores garantías contra actividades terroristas;
 - Mayor recaudación; y
 - Modernización de regímenes aduaneros.

Este marco normativo, ha sido estructurado en forma flexible, de modo tal que cada administración aduanera pueda incorporar por etapas los requerimientos operativos establecidos en el Acuerdo, con arreglo a sus propios niveles de desarrollo y características particulares. Una vez en funcionamiento, deberán realizar informes estadísticos periódicos, indicando entre otros elementos: la duración de los despachos, el número de envíos revisados y dentro de ellos los de alto riesgo, los exámenes efectuados y los resultados positivos y negativos.

El sistema descansa sobre dos pilares fundamentales; el primero es de colaboración entre aduanas y el segundo entre las aduanas y empresas.

V. a). iv.- Acuerdo de Facilitación del Comercio

El Acuerdo de Facilitación del Comercio (CAF, según sus siglas en inglés) recientemente aprobado por el Congreso, busca simplificar y reducir los costos del intercambio mundial y agilizar el movimiento, traslado y despacho de las mercancías, incluidas las que están en tránsito²⁷.

²⁷ En noviembre de 2014, el Consejo General adoptó el Protocolo de Enmienda relativo al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, con lo que el Acuerdo pasó a formar parte del marco jurídico de la OMC.

Interesa aquí focalizar en lo dispuesto por el artículo 7 referido al *levante y despacho de bienes*. Esta norma determina los procedimientos que los Estados miembros están obligados a establecer o mantener para el levante o despacho aduanero de bienes para la importación, la exportación o el tránsito. De hecho, proporciona las mejores prácticas en aduanas y otros procedimientos fronterizos e incluye las recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas, en especial las del Convenio de Kyoto Revisado

El artículo 7 incluye lo siguiente:

- *Tramitación previa a la llegada*: El nuevo acuerdo requiere que los Estados miembros utilicen procedimientos que permitan que la gestión de la documentación, incluyendo en formato electrónico, y otros trámites, pueda realizarse antes de la llegada de los bienes importados para poder así proceder con su levante rápidamente apenas arriben.

- *Pago electrónico*: El acuerdo obliga a los Estados miembros -en la medida de lo posible- a que permitan a los comerciantes tener la opción de realizar los pagos de las deudas, tarifas y otros cargos aduaneros de forma electrónica.

- *Separación del levante y de la resolución final sobre los derechos aduaneros*: Si se cumplen todos los otros requisitos normativos, los Estados miembros deben poner en práctica procedimientos que permitan el levante de los bienes para la importación y la exportación antes de que se facilite una resolución final sobre las tasas aduaneras y cargos. Puede pedirse una garantía u otra forma de pago, pero el importe de dicha garantía no puede ser mayor que la cantidad total que resulte y tiene que devolverse en el momento en el que no sea necesaria.

- *Gestión del riesgo*: Todo Estado miembro debe, en la medida de lo posible, administrar un sistema apropiado de gestión del riesgo con el cual los controles aduaneros deberán centrarse en los envíos de alto riesgo, con lo que se permitirá el levante rápido de los envíos de bajo riesgo. Pueden aplicarse, sin embargo, controles aleatorios a cualquier envío, pero siempre manteniendo las mejores prácticas aduaneras en la gestión del riesgo²⁸.

Entre los beneficios que tendrán los países que han adherido al Acuerdo - cuando rija plenamente-, podemos destacar:

- Reducción de los costos de intercambio mundial en un 14% aproximadamente, beneficiando especialmente a los países en desarrollo y simplificará los trámites para las exportaciones e importaciones;
- Beneficios para las PyMEs argentinas, al tener mayor acceso a las cadenas globales de valor;
- Incrementa la recaudación estatal de ingresos y aumenta la transparencia de los regímenes aduaneros;
- Genera ahorros de entre 1 y 2% en los precios de importación.
- Disminuye el número de inspecciones físicas y de prospección de mercancías y una entrega rápida;
- Prevé el pago aplazado de derechos, impuestos y cargos;
- Contempla una sola declaración de mercancías para todas las importaciones y exportaciones en un período determinado;
- Reduce a un día el plazo para importar y a 2 días para exportar;

²⁸ Centro de Comercio Internacional (ITC – Agencia conjunta de la OMC y ONU), *Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la OMC. Una guía de negocios para los países en desarrollo*, documento técnico, Doc. n° BTP-13-239.S, xi, Ginebra, 2013, p. 14/15.

- Disminuye en un 47% el tiempo necesario para importar y en 91% para exportar;
- Aumenta del número de nuevos productos exportados hasta un 20% para los países en desarrollo y un 35% para los países menos adelantados (PMA);

V. b).- Normativa y lineamientos nacionales

V. b). i.- Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico -Decreto 378/2005

Esta norma dispone que los organismos comprendidos en los incisos a) y c) del art. 8 de la ley 24.156²⁹ deberán seguir los *Lineamientos Tecnológicos* que rige el Plan Nacional de Gobierno Electrónico y los Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico.

El Plan Nacional de Gobierno Electrónico tiene por objeto impulsar el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) por parte del Estado Nacional para mejorar la relación del gobierno con los habitantes y ciudadanos, aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión y los servicios públicos e incrementar la transparencia y la participación, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad (art.1 – Anexo I).

Consagra los siguientes principios rectores (art. 2 – Anexo I):

- Mejor servicio al habitante y al ciudadano;
- Mejor gestión pública;
- Reducción de costos;
- Transparencia;
- Participación;
- Integración;
- Apoyo al desarrollo; e
- Integración económica y mundial.

A tal fin la Jefatura de Gabinete de Ministros desarrollará, administrará y mantendrá los programas e instrumentos que a continuación detallamos (art. 5):

- Guía de trámites, con información fácilmente comprensible para su realización;
- Portal general del Gobierno de la República Argentina;
- Sistema de seguimiento de expedientes administrativos accesible por internet, con utilización de la firma digital;
- Ventanilla única de trámites en forma coordinada entre los niveles nacional, provincial y municipal y con organizaciones de la sociedad civil;
- Portales temáticos del Gobierno de la República Argentina; y
- Directorio en línea de organismos y funcionarios de la Administración Pública Nacional.

²⁹ El art. 8 de la ley 24.156 establece “*Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por: a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social... c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones*”.

Se exige entonces, que la Administración Pública Nacional utilice -como mínimo- los siguientes instrumentos (art. 3 – Anexo I):

- Internet; publicando toda la información pública en su poder que facilite el control ciudadano y asegure la transparencia en la gestión de gobierno, creando cuando sea viable, instancias de participación (tales como foros temáticos, encuestas, etc.);
- Centros de atención telefónica;
- Servicios web para realizar transacciones electrónicas con los sistemas de información del Estado Nacional;
- Tramitación electrónica, para presentar formularios y permitir que todas las transacciones posibles sean realizadas en forma electrónica;
- Documento electrónico, incorporando la creación, archivo y verificación de documentos en formato electrónico (en los términos de la Ley 25.506 de Firma Digital); y finalmente
- Timbrado electrónico, para certificar documentos mediante un código de identificación único que el usuario podrá entregar a otros organismos de la Administración Pública Nacional o a terceros.

V. b). ii.- Sistema Informático Malvina – Resolución General 3560 (2013)

Esta norma dictada teniendo en cuenta el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE) y el Plan Nacional de Gobierno Electrónico - antes vistos-, aprobó la aplicación del *Sistema Informático Malvina* (SIM), el cual quedaría integrado por una serie de módulos iniciales³⁰.

³⁰ El art. 1 del Anexo I de la norma establece los siguientes módulos (sin perjuicio de los que en el futuro se incorporen):

- Mis Operaciones Aduaneras (MOA)
- Registros Especiales Aduaneros. Integración en el Sistema Registral de la AFIP
- Recaudación Electrónica a través de toda la red bancaria. (Volantes Electrónicos de Pago)
- Planes de Facilidades. Integración de planes de facilidades de pago Impositivos, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social
- Seguimientos de cobros de operaciones de exportación (SECOEXPO) y de pagos de deudas de operaciones de importación (SEPAIMPO)
- Sistema de Tránsito Internacional Aduanero (SINTIA)
- Iniciativa de Seguridad en Tránsito Aduanero (ISTA)
- Intercambio de Información de los Registros Aduaneros (INDIRA)
- Archivo y Digitalización de la Declaración Aduanera (Depositario Fiel)
- Administración de Poderes y Autorizaciones Electrónicas
- Ratificación de Autoría de Declaraciones Aduaneras
- Sistema de Rezagos para Donaciones (SIREME)
- Garantías electrónicas. Integración en el Sistema Único de Garantías de la AFIP (SUG)
- Seguimiento del Valor Declarado (MOSEVA)
- Declaración del Valor de Importaciones
- Declaración Simplificada de Importación y Exportación (COURRIER)
- Entrada y Salida de vehículos por frontera (ENYSA)
- Registro de infractores
- Operador Logístico Seguro (OLS)
- Sistema Aduanero de Operadores Confiables (SAOC)
- Régimen de Aduanas en Factoría (RAF)
- Recintos físicos georreferenciados (Coraza Electrónica)
- Sistema de Comunicación y Notificación Electrónica Aduanera (SICNEA).

Su antecedente, -el *Sistema Informático María*-, fue creado en la década del 80 y representó un gran avance y mejoramiento de los procedimientos técnicos y operativos y de control aduanero. Sin embargo, el incremento de la competitividad y la globalización, exigieron con posterioridad a las administraciones aduaneras mayores esfuerzos en la facilitación del comercio internacional, estableciéndose nuevos procesos que simplificaron los trámites y operaciones aduaneras sin descuidar su control a partir de una gestión del riesgo inteligente.

Malvina es el resultado de la integración y articulación de una serie de módulos que en forma complementaria se venían diseñando y aplicado junto al antecesor *Sistema María*; con la finalidad de atender funcionalidades no contempladas. Así es como se diseñaron en su momento herramientas tales como la de "*Gestión de Autorizaciones Electrónicas*" y la de "*Ratificación de la autoría de las destinaciones y operaciones aduaneras*" y módulos interrelacionados al Sistema Informático MARIA, como el de "*Seguimiento de Cobros (de Divisas) de Exportaciones*" (SECOEXPO) y "*Seguimiento de Pagos (de Divisas) de Importaciones*" (SEPAIMPO) que permitieron el intercambio de información entre AFIP y el Banco Central de la República Argentina (BCRA); el módulo "*Iniciativa de Seguridad en Tránsito Aduanero*" (ISTA) que permitió la trazabilidad de los traslados y tránsitos terrestres de importación que circulen por el territorio nacional, el módulo "*Sistema Informático del Tránsito Internacional Aduanero*" (SINTIA) que posibilita el intercambio electrónico de información entre las administraciones aduaneras y el módulo "*Sistema INDIRA*" implementado entre los Estados Partes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), por el cual se efectúa el intercambio de información internacional en línea, permitiendo analizar los riesgos sobre bases más efectivas, mejorando los controles a lo largo de la cadena logística internacional.

V. b). *iii.*- Cien objetivos prioritarios de la gestión de gobierno

A finales del año 2016 el Gobierno presentó los cien objetivos prioritarios de la gestión, los cuales –si bien no son normativa vigente- implican los lineamientos de la política general que el Gobierno pretende asignar a las distintas áreas operativas de la Administración.

Se trata del plan dividido en ocho ejes estratégicos que abarcan: 1) Estabilidad Macroeconómica, 2) Acuerdo Productivo Nacional, 3) Desarrollo de Infraestructura, 5) Combate al narcotráfico y mejora de la inseguridad, 6) Fortalecimiento institucional, 7) Modernización del Estado y 8) Inserción inteligente al mundo³¹.

En cada eje intervienen distintos ministerios para cumplir con el centenar de objetivos prioritarios, trazados por la Jefatura Gabinete. Se apunta de este modo a la "gestión por resultados".

En cuanto a los aspectos que afectan o se vinculan con la actividad aduanera destacamos los siguientes:

- Eje 1º - *Estabilidad Macroeconómica*:
 - 1) Ordenamiento del gasto público hacia un equilibrio fiscal (intervienen Jefatura de Gabinete y Hacienda),

³¹ Disponibles en <http://www.casarosada.gob.ar/objetivosdegobierno/>

- 2) Plan de Formalización de la Economía (AFIP)³²;
- Eje 2 - “Acuerdo Productivo Nacional”:
 - 9) Desburocratización y facilitación de procesos (intervienen varios ministerios),
 - 13) Reforma Tributaria (Hacienda),
 - 21) VUCE (Producción)³³.
- Eje 3 - *Desarrollo de la Infraestructura*:
 - 37 Fomento de Inversiones vía PPP (Agencia de Inversiones)³⁴,

³² En el primer punto, *Estabilidad Macroeconómica* se cuentan 5 objetivos. 1). Ordenamiento del gasto público hacia un equilibrio fiscal (intervienen Jefatura de Gabinete y Hacienda), 2) Plan de Formalización de la Economía (AFIP), 3) Plan Financiero (Hacienda), Plan Monetario y Cambiario (BCRA) y sinceramiento fiscal (Hacienda).

³³ El segundo eje del “Acuerdo Productivo Nacional” concentra otros veinte objetivos y es el más ambicioso del programa de Gobierno junto a Desarrollo Humano: 6) Plan de Desarrollo y Transformación de Sectores Productivos (Producción), 7) Plan de Desarrollo de Sectores Primarios (Agroindustria), 8) Fortalecer la Defensa de la Competencia (Producción), 9) Desburocratización y facilitación de procesos (intervienen varios ministerios) y 10) Agencia para la empleabilidad y la productividad laboral (Trabajo, Educación y Producción), 11) Desarrollo de Mercado de Capitales (Hacienda), 12) Plan de Desarrollo Regional (Producción), 13) Reforma Tributaria (Hacienda), 14) Fomento del Empleo y la productividad laboral (Trabajo), 15) Normalización del Mercado de Hidrocarburos (Energía), 16) Normalización del Mercado eléctrico (Energía), 17) Plan Nacional de Turismo, 18) Desarrollo minero responsable (Energía), 19) Plan de desarrollo del sector TIC (Comunicaciones), 20) Promoción de la innovación y *emprendedorismo* (Ciencia y Tecnología y Producción), 21) VUCE (Producción), 22) Viabilizar el Yacimiento Carbonífero de Río Turbio (Energía), 23) Competitividad en puertos y vías navegables (Transporte), 24) Fomento de la investigación y el desarrollo (Ciencia y Tecnología), 25) Pampa Azul (Ciencia y Tecnología) 26) Plan Belgrano (Plan Belgrano).

³⁴ El tercer eje, *Desarrollo de la Infraestructura* contiene 12 objetivos: 27) Desarrollar las Energías renovables (Energía), 28) Plan Energético de Infraestructura 2016-2030 (Energía), 29) Plan de Agua y Saneamiento (Interior), 30) Plan Nacional Vial (Transporte), 31) Plan de Infraestructura de Transporte Urbano para el AMBA (Transporte), 32) Plan Ferroviario de Cargas (Transporte), 33) Restauración de Cuencas (Jefatura de Gabinete, Ambiente, Ciudad y Provincia), 34) Plan de Riego (Interior, Agroindustria y Energía) 35) Prevención de inundaciones (Interior), 36) Plan Nacional de Puertos y aeropuertos (Transporte), 37) Fomento de Inversiones vía PPP (Agencia de Inversiones), 38) Duplicar el tráfico aéreo (Transporte).

El eje número cuatro, de *Desarrollo Humano Sustentable* reúne treinta objetivos. 39) Plan Nacional de Primera Infancia (Desarrollo Social), 40) Plan de Infraestructura Escolar (Educación), 41) Acceso a la vivienda (Interior), 42) Centro de análisis y gestión de la información para el Desarrollo Humano (Desarrollo Social y Jefatura de Gabinete), 43) Cobertura universal de salud (Salud), 44) Planificación a largo plazo de la política educativa (Educación), 45) El Estado en tu barrio (Desarrollo Social, Jefatura, varios), 46, Política de Ingreso familiar (Desarrollo Social, Trabajo, ANSeS), 47) Participación ciudadana (Desarrollo Social), 48, Integración Social y Urbana (Jefatura de Gabinete, Desarrollo Social, Interior), 49, Fortalecimiento familiar (Desarrollo Social), 50) Estrategia Nacional para Adolescentes y jóvenes vulnerables (Desarrollo Social, Educación, Salud, SEDRONAR, ANSeS), 51) Plan Nacional de Protección Social (Desarrollo Social), 52) Plan Nacional de Protección Social (Desarrollo Social), 53) Políticas de Género (Vicepresidencia, Desarrollo Social, Jefatura). 54) Fortalecimiento del sistema previsional (Trabajo, ANSeS), 55) Reparación histórica para jubilados (ANSeS), 56) Sistema de Salud Público AMBA (Ciudad, Provincia, Salud), 57) Tarifa Social (Energía, Interior, Transporte, Desarrollo Social), 58) Formación superior y universitaria (Educación), 59) Cuidado del Ambiente (Ambiente), 60) Ordenamiento Ambiental del Territorio (Ambiente), 61) Acuerdo Nacional de Cultura (Cultura), 62) Plan Nacional de Deportes (Educación), 63) Plan de Formación Docente (Educación), 64) Ahorro y Eficiencia Energética (Energía), 65) Asegurarla precisión y celeridad de los beneficios sociales (ANSeS, Desarrollo Social), 66) Prevención de Adicciones (Sedronar), 67) Política Nacional de Discapacidad (Vicepresidencia y

- Eje 5 - *Combate al Narcotráfico* y mejora de la inseguridad,
 - 74) Ciberseguridad (Modernización, Seguridad, Defensa)³⁵,
- Eje 6 - *Fortalecimiento Institucional*
 - 79) Programa de Lucha contra la Corrupción (Justicia, SIGEN, UIF, AGN y OA),
 - 80) Reforma AFI (AFI)³⁶,
- Eje 7 - *Modernización del Estado*:
 - 84) Gobierno Abierto (Modernización), Revalorización y optimización del Empleo Público (Modernización),
 - 87) Plan de Reingeniería de Procesos Aduaneros (AFIP),
 - 89) Reforma administrativa (Modernización),
 - 94) País Digital (Modernización)³⁷.
- Eje 8 - *“Inserción Inteligente al mundo”*:
 - 95) Inserción política (Relaciones Exteriores),
 - 96) Acuerdos económicos internacionales (Relaciones Exteriores, Producción),
 - 97) Incorporación a la OCDE (Jefatura, Hacienda y Relaciones Exteriores),
 - 99) Organización de OMC y G20 en Argentina (Jefatura de Gabinete, Hacienda, Relaciones Exteriores, Producción y secretaría General)³⁸.

Respecto del punto 87 denominado *“Plan de Reingeniería de Procesos Aduaneros”* se expresa que se pretende *“agilizar procesos y facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la exportación y a la importación de insumos,...*

Desarrollo Social), 68) Red Federal de Ciudades Sustentables (Ambiente), 69) Derechos Humanos (Justicia).

³⁵ El quinto eje *Combate al Narcotráfico* y mejora de la inseguridad, depende casi en su totalidad de la Cartera de Seguridad. Los objetivos son 70) Plan de lucha contra el Narcotráfico (Seguridad), 71) Mejora de la Seguridad Ciudadana (Seguridad) 72) Fortalecimiento institucional (Seguridad), 73) Cárceles federales (Justicia), 74) Ciberseguridad (Modernización, Seguridad, Defensa), 75) Plan de Restricción de Armas de Fuego (Justicia), 76) Erradicar Violencia en el Fútbol (Seguridad).

³⁶ El sexto eje, de *Fortalecimiento Institucional*, reúne cinco objetivos. Son 77) Reforma Política (Interior), 78) Mejora de la Justicia (Justicia), 79) Programa de Lucha contra la Corrupción (Justicia, SIGEN, UIF, AGN y OA), 80) Reforma AFI (AFI), 81) Fondo Conurbano Bonaerense - Sustentabilidad de la Provincia (Jefatura de Gabinete).

³⁷ El penúltimo eje es *Modernización del Estado*. Los objetivos son 82) Ordenamiento de gestión de las empresas públicas (Jefatura de Gabinete), 83) Recuperación de las estadísticas públicas (INDEC), 84) Gobierno Abierto (Modernización), Revalorización y optimización del Empleo Público (Modernización), 86) Reforma del PAMI (PAMI), 87) Plan de Reingeniería de Procesos Aduaneros (AFIP), 87) Reforma de SENASA (Agroindustria), 88) Reforma de SENASA (Agroindustria), 89) Reforma administrativa (Modernización) 90) Ventanilla Única Digital y Presencial ANSES/Modernización, 91) Reconversión de las Fuerzas Armadas (Defensa), 92) Reordenamiento de inmuebles del Estado (AABE), 93) Plan de Sistema de Medios Públicos (Sistema de Medios), 94) País Digital (Modernización).

³⁸ En el octavo eje estratégico *“Inserción Inteligente al mundo”* tienen particular incidencia la cancillería, el ministerio de Hacienda, la Jefatura y Producción. Los objetivos de este tramo son 95) Inserción política (Relaciones Exteriores), 96) Acuerdos económicos internacionales (Relaciones Exteriores, Producción), 97) Incorporación a la OCDE (Jefatura, Hacienda y Relaciones Exteriores), 98) (Gabinete Nacional de Cambio Climático (Jefatura, Ambiente y otros), 99) Organización de OMC y G20 en Argentina (Jefatura de Gabinete, Hacienda, Relaciones Exteriores, Producción y secretaría General).

digitalizando los procesos aduaneros, reduciendo la discrecionalidad y aumentando su eficiencia”.

V. b). iv.- Implementación del Código de Producto GS1 – Resolución General 3814 (2015)

La presente, es una derivación de las dos normas nacionales anteriormente reseñadas (Decreto 378/05 y Res. Gral. AFIP 3560), mediante la cual se dispone la implementación del Código de Producto GS1 correspondiente a la estructura provista por la Asociación Argentina de Codificación de Productos Comerciales. Esta medida se integra con lo dispuesto en el Régimen de Factura Electrónica, para la identificación de los datos relativos a las operaciones realizadas mediante su codificación.

La norma aclara que el empleo de este tipo de códigos posibilita la identificación única e inequívoca de las mercaderías a nivel internacional, generando -entre otras ventajas-, la reducción de los costos, el ahorro de tiempo, el seguimiento del movimiento físico del producto a lo largo de toda la cadena de valor, una mayor seguridad en la gestión de la información y la posibilidad de interactuar con catálogos electrónicos. Con este instrumento se permite el seguimiento y localización de la mercadería, desde su importación/fabricación y a lo largo de toda la cadena de valor y comercialización en el mercado interno o externo, con lo cual se posibilita su *trazabilidad*. La utilización del Código de Producto GS1 en la Declaración Aduanera constituye una importante herramienta para combatir el fraude y la falsificación marcaría.

GS1 ayuda a eliminar el uso innecesario de papel mediante la automatización de los procesos de órdenes de pedidos, envío y facturación; agiliza la comunicación entre socios comerciales y minimiza los costosos errores en los procesos comerciales.

A continuación explicaremos los aspectos técnicos y las derivaciones de la utilización de este nuevo sistema de descripción de mercadería.

VI.- El Código de Producto GS1³⁹

La codificación GS1 es un estándar mundial para la identificación de productos a nivel global. A través de GS1 se asignan estructuras numéricas estándares que individualizan de manera única e inequívoca a empresas, productos y servicios que posteriormente se graficarán mediante código de barras⁴⁰.

VI. a).- Antecedentes

El sistema de código de barras fue desarrollado en 1969 y se empleó por primera vez en 1974 en la ciudad de Ohio (EEUU). Por su parte, en Europa, fabricantes y distribuidores de 12 países desarrollaron un código similar y lanzaron el *European Article Number* (EAN). La fusión de estos dos sistemas, el americano y el europeo, dio lugar al nacimiento del actual GS1, un único sistema de carácter global.

³⁹ Por su claridad e importancia, transcribimos buena parte de la información disponible en la página web de la organización del sistema GS1, disponible en www.gs1.org.ar.

⁴⁰ <http://www.afip.gob.ar/codigoproducto>.

En nuestro país, la Cámara Argentina de Supermercados gestionó en el año 1984 la incorporación como Organización Miembro local para el desarrollo del código de barras. Actualmente en Argentina existen múltiples sectores y servicios que se encuentran identificados con este sistema.

GS1 es una organización global, neutral y sin fines de lucro, conducida por sus socios, dedicada específicamente al diseño e implementación de estándares globales y soluciones para mejorar la eficiencia y la visibilidad a lo largo de la cadena de valor.

A nivel mundial GS1 cuenta con una red de organizaciones miembro en 150 países que brindan servicio a más de 1 millón de compañías en más de 20 Sectores⁴¹. Actualmente el sistema adquirió dimensiones mundiales y su magnitud puede resumirse en los siguientes datos:

- 100.000 productos codificados por mes,
- 1.800 personas capacitadas por año,
- 18.000 asociados en todo el país,
- 10.000.000 de códigos leídos por mes en los distintos puntos de venta,
- 70 empresas asociadas por mes, y
- 4.600.000 artículos inscriptos activos

VI. b).- Aplicaciones

El sistema ofrece la posibilidad a las empresas de acceder de manera eficaz a la información sobre los elementos en sus cadenas de suministro y compartir esta información con los socios comerciales. Existen 11 claves (*ID Key*) que permiten a las organizaciones asignar identificadores estándares de productos, documentos o lugares (entre otras posibilidades). En el cuadro siguiente se describen algunas:

ID Key	Usado para identificar	Ejemplos
Global Trade Item Number (GTIN)	Productos y Servicios	Lata de sopa, barra de chocolate, álbum
Global Location Number (GLN)	Partes y Ubicaciones	Empresas, almacenes, fábricas, tiendas
Serial Shipping Container Code (SSCC)	Unidades de Logística	Las cargas unitarias sobre paletas, jaulas de rodillos, parcelas
Global Returnable Asset Identifier (GRAI)	Activos retornables	Casos de paletas, cajas, bolsas
Global Individual Asset Identifier (GIAI)	Activos	Fabricación, equipos de transporte y TI médica
Global Service Relation Number (GSRN)	Proveedor de servicios y relaciones receptores	Afiliados de fidelización, médicos de un hospital, miembros de la biblioteca

⁴¹ <http://www.gs1.org.ar/Site/Nosotros/gS1EnElMundo.html>.

Global Document Type Identifier (GDTI)	Documentos	Demandas de impuestos, formularios de envío, permisos de conducción
Global Identification Number for Consignment (GINC)	Envíos	Unidades de logística transportados juntos en un contenedor marítimo
Global Shipment Identification Number (GSIN)	Embarque	Unidades de logística entregados a un cliente en conjunto
Global Coupon Number (GCN)	Cupones	Cupones Digitales
Component/Part Identifier (CPID)	Partes y componentes	Partes de automóviles

VI. c).- Diferentes tipos de código de barras disponibles

VI. c). i.- Códigos estándar

Los códigos de barras estándar GS1 (EAN-UCC) son abiertos y globales, lo que significa que pueden ser leídos durante cualquiera de los procesos de la cadena comercial, no sólo en Argentina, sino en cualquier parte del mundo. Un producto que posee un código de barras estándar es identificado de manera única a nivel mundial. De allí que pueda decirse que el sistema GS1 es un estándar internacional.

Entre los distintos códigos de barras estándar GS1 utilizados por las cadenas de venta de consumo masivo (mayoristas y minoristas) encontramos:



GTIN 13 (EAN 13): Código de barras estándar utilizado para la identificación de unidades de consumo las cuales son escaneadas en los puntos de ventas.



GTIN 12 (UPC-A): Código de barras estándar utilizado para la identificación de unidades de consumo provenientes desde Estados Unidos o aquellos que se comercializan en ese país.



GTIN 8 (EAN-8): Código de barras estándar utilizado para la identificación de unidades de consumo de dimensiones pequeñas las cuales son escaneadas en los puntos de ventas.



GTIN-14 (DUN-14, ITF-14, SCC-14): Código de barras estándar utilizado para la identificación de unidades de despacho las cuales no pretenden ser escaneadas en los puntos de ventas minoristas.



DATABAR: constituye una nueva serie de códigos de barras que GS1 desarrolló para bienes específicos (por ejemplo, productos de medida variable (alimentos frescos, joyas, productos listos para armar o cupones de descuento.)

VI. c). ii.- Códigos bidimensionales

Los símbolos bidimensionales permiten la identificación de productos pequeños, incorporando a la vez gran cantidad de información. Su lectura se realiza con un escáner que captura la simbología en imagen mediante una cámara celular o escáner⁴².



GS1 Datamatrix: puede incorporar en su estructura más de dos mil trescientos caracteres alfanuméricos y más de tres mil caracteres numéricos.



GS1 QR-Code: puede incorporar en su estructura más de cuatro mil doscientos caracteres alfanuméricos y más de siete mil caracteres numéricos⁴³.

VI. c). iii.- Código Electrónico de Productos EPC

Actúa en forma combinada con la Tecnología de Identificación por Radio Frecuencia (RFID), constituyéndose como lenguaje común entre proveedores y clientes. A tales fines GS1 creó EPC (*The Electronic Product Code*TM), que utiliza las bondades de la tecnología de radio frecuencia (RFID) para la identificación de cualquier objeto físico, unidades de carga, ubicaciones o cualquier otra entidad identificable que necesite ser administrada y controlada.

De este modo, mediante el uso de EPC, las empresas (y la Aduana) puede controlar cualquier proceso interno, tales como el almacenamiento, inventario, preparación de pedidos, expedición y hasta inclusive la venta.

Concretamente mediante la tecnología EPC puede realizarse una toma de inventarios sólo acercándose a los productos con un lector especial que automáticamente los identifica y los cuenta. También es posible identificar automáticamente un pallet con mercadería sin necesidad de desarmarlo, pues basta simplemente con pasarlo por un “arco” de radio frecuencia RFID.

En actividades más domésticas, el sistema permite que en los supermercados no sea necesario pasar los productos por las cajas registradoras, porque la mercadería se registra y contabiliza automáticamente al pasar por un portal electrónico.

Aunque surge obvio con los ejemplos dados, destacamos que la tecnología RFID permite reducir tiempos y costos, debido a que no es necesario mantener una línea de visión (contacto visual) entre las etiquetas y el lector, tal como sucede hoy con el código de barras, pues los productos pueden ser leídos por su sola presencia cerca de una antena receptora de radio frecuencia (RFID).

VI. d).- Operatividad del sistema y aplicación aduanera

VI. d). i.- Alta del código

⁴² Ambas simbologías se utilizan para identificar productos de cualquier tipo y tamaño de envases, para realizar operaciones comerciales, trazabilidad y logística donde requiera concatenar datos dentro de la simbología para la captura automática de datos.

⁴³ Actualmente GS1 DataMatrix es el más usado en forma general en productos vinculados a la salud (insumos y material quirúrgico, empaque secundario, unidosis, instrumental médico, entre otros) y GS1 QR-Code para los *smartphone*.

Cada producto es registrado en GS1 por el dueño/responsable de la marca (no necesariamente el fabricante) y solamente él puede modificar los atributos del producto registrado. En el momento del registro, GS1 solicita los datos básicos del producto y genera un identificador (GTIN), que es un código numérico (también llamado *estructura de datos*) que permite la identificación inequívoca de los artículos comerciales en todo el mundo.

Cada empresa que cataloga productos en GS1 posee un identificador (GLN). Cada producto (GTIN) tiene asociado el GLN de la empresa que lo registró.

Si un operador de comercio exterior decide importar o exportar un producto ya registrado, deberá suscribirse a GS1 y registrar los productos con el GTIN de la empresa que los cargó originalmente, pero asociándolos a su propio GLN.

Consecuentemente un mismo producto puede estar registrado más de una vez con igual GTIN y distinto GLN.

Ingresando en el Catálogo de Productos de GS1 con GLN (empresa) y GTIN (producto) se registran los datos adicionales del artículo. Con ello se amplía la información de cada producto de GS1.

VI. d). ii.- Descripción de la mercadería en aduana por Catálogo GS1

El código GS1 (GTIN) se incorpora a la declaración aduanera a través de *Malvina* en el campo de código de ítem o subítem o subítems, según corresponda. Cada código de producto se relaciona con la empresa importadora/exportadora, por lo tanto el código declarado y los sujetos en cuestión, deben corresponderse.

Para declarar el Código de Producto GTIN se debe utilizar el campo "Código", a nivel de ítem y de subítem. En la confección del archivo de interfaz, el GTIN se ingresará en los campos CARTCODEAN Y CSBTCODEAN, a nivel de ítem y subítem respectivamente.

Al momento de oficializar la declaración aduanera, se verifica que el código ingresado exista en el registro de GS1 y se relacione con el importador/exportador, pues de existir diferencias, *Malvina* no permitirá oficializar, generando un mensaje de rechazo y emitiendo alertas al funcionario aduanero.

En las tareas de verificación y control, a partir del Código de Producto declarado, los funcionarios aduaneros verificadores podrán visualizar el producto existente en el Catálogo de Productos AFIP, con el nivel de detalle de información obtenido del Catálogo de Productos GS1.

El Nomenclador Común del Mercosur está incluido como dato del catálogo. A partir del requerimiento formulado por la AFIP, las empresas que cataloguen sus productos -a los fines de su incorporación en la declaración aduanera- deberán consignar obligatoriamente los datos del capítulo, partida, subpartida o NCM, como así también los Sufijos de Valor, con la misma lógica aplicada para su registración en el KIT de declaración aduanera.

Los productos catalogados en GS1 que se aplicarán a declaraciones aduaneras estarán identificados, de modo que AFIP pueda acceder al detalle de información sobre tales productos e incorporar datos genéricos de ellos en el Catálogo de Productos AFIP.

El acceso a los datos registrados en el Catálogo de Productos se realiza bajo criterios de confidencialidad.

VI. d). iii.- El Código CIP

Mediante Resolución 850⁴⁴ del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se aprobó el formulario de *Declaración Jurada de Composición de Productos* (DJCP) aplicable a productos textiles, prendas y calzados de fabricación nacional o importados que se comercialicen en el mercado interno, con la finalidad implementar instrumentos de control y verificación para asegurar que los consumidores reciban información correcta y clara de los bienes que utilicen y no sean inducidos a engaño⁴⁵.

Posteriormente mediante la Resolución MEFP 248⁴⁶ se estableció que la presentación de la información correspondiente a la Declaración Jurada de Composición de Productos (DJCP) relativa a los bienes a importar, se realice a través del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SISCO)⁴⁷ y que para cada uno de los bienes alcanzados por el procedimiento indicado, se consigne un *Código de Identificación de Producto*, denominado por sus siglas CIP⁴⁸

Finalmente, con fecha 14/06/13 la Secretaría de Hacienda dictó la Resolución 99/13 mediante la cual estableció el procedimiento para que las personas físicas o jurídicas cuyas operaciones de importación se encuentren alcanzadas por las disposiciones de la Res. MEOSP 850 y la Res. MEFP 244, se registren en el sistema SISCO y presenten la Declaración Jurada de Composición de Productos (DJCP), la cual debe formalizarse una sola vez, salvo que los datos oportunamente consignados sean modificados (art. 1 y 8). También reguló la asignación del Código de Identificación de Producto (CIP), el cual consiste en una codificación numérica o alfanumérica de hasta catorce (14) caracteres (art. 6).

VI. d). iv.- Cruce de CIP con GS1

El código interno del Catálogo de Productos GS1 se utiliza a su vez para informar el CIP de la Declaración Jurada de Composición de Productos (DJCP) prevista por la Secretaría de Comercio. El declarante ingresará en el SIM el GTIN y posteriormente, cuando la AFIP envía la información a la Secretaría de Comercio, se produce la asociación con el catálogo a fin de seguir informando el CIP.

Además de CIP, existen otros tipos de códigos internos que el Fisco ha ido creando para mantener el control de la importación y exportación de productos y que GS1 lo ha incorporado y vinculado como "*código interno*". Así es como en materia empresas automotrices, GS1 recurre al código interno SKU para informar el "*Partnumber*" que corresponda.

⁴⁴ La Resolución 850 se dictó el 27/06/96 y fue modificada por la Resolución 1.318 del 16/10/98.

⁴⁵ La norma encuentra fundamento en la Ley de Lealtad Comercial, mediante la cual – específicamente- se coloca a los importadores en un pie de igualdad con los productores, fabricantes y envasadores, toda vez que su responsabilidad surge de haber ingresado del fruto o producto de procedencia extranjera a la plaza interna, máxime cuando además de introducir las mercancías, se ocupan de su posterior comercialización, quedando también en ese carácter, alcanzados por las disposiciones de aquella ley. Esta norma dispone que los productos que se comercializan en el país (fuesen de industria nacional o extranjera) deben llevar impresas en idioma nacional las indicaciones que correspondan (de composición, uso, etc.).

⁴⁶ La Resolución 248 fue dictada el 4/06/13 por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

⁴⁷ El Sistema SISCO fue aprobado por Resolución 52 del 11/03/11 por la ex Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Industria.

⁴⁸ La norma dispone en su art. 3 que "*La información declarada en el Código de Identificación de Producto (CIP) no implicará por parte de la Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Industria, un pronunciamiento sobre la veracidad o exactitud de la información proporcionada*".

VII.- Aspecto normativo aduanero

La Res. Gral. 3814 habilita la implementación del Código GS1, permitiendo su inclusión en la declaración aduanera. A tal fin la norma dispone que *“El importador o exportador que opte por efectuar la declaración aduanera adhiriendo, de tal forma, a la utilización del Código de Producto GS1, quedará alcanzado por lo dispuesto en la presente resolución general”* (art. 2).

Sin embargo, dicha descripción es facultativa y complementaria para el declarante. Pero –y aquí lo relevante– no integra la declaración aduanera. En este sentido el art. 3 dispone *“La mencionada declaración no formará parte de la declaración comprometida aduanera”*. En razón de ello, el error en el cual pudiera incurrirse en su inserción no generaría –en principio– los efectos de los arts. 954 del CA (sin perjuicio de la posible aplicación del art. 995 del CA).

Reiteramos entonces que el ingreso del Código de Producto GS1 es optativo, sin embargo, en el caso de emplearlo, el mismo generará un trámite de validación de su existencia en el Catálogo de Productos AFIP (GS1 para Factura Electrónica⁴⁹ y para Declaración Aduanera).

En el año 2010 se firmó el Proyecto Matrix entre AFIP y GS1 Argentina, para optimizar la gestión fiscal de la Factura Electrónica (creado en el 2008). Mediante este acuerdo se habilitaba a usar en la factura electrónica el mismo código de barras que tiene cada producto. El Programa Matrix se basa en la transmisión de datos de la factura electrónica con detalle, permitiendo a la AFIP la lectura de los códigos GS1, dentro del sistema, para determinar cuál es el producto que se está vendiendo y su precio en todas las etapas de comercialización

Esta negociación tuvo por objetivo mejorar la fiscalización y el conocimiento de la cadena de valor para poder evaluar una correcta tributación, permitiendo sumar simplicidad y visibilidad en los procesos.

Volviendo a la materia aduanera, debe tenerse presente que si se utiliza GS1, se controlará que el código ingresado exista en el Catálogo de Productos AFIP y que lo informado en el mismo sea igual a lo declarado en el SIM.

Si el código ingresado no existe en el Catálogo de Productos AFIP, se rechazará la declaración.

El uso del Código de Producto GS1 también es optativo para productos comprendidos en la Res. SCE 99/13 (productos textiles, prendas y calzados), pero necesariamente deberá tener un CIP asociado (lo mismo ocurre para automotrices con el código SKU).

En caso de emplearse se validará de acuerdo al siguiente esquema:

- GS1 existe en la base AFIP con código CIP asociado: se acepta la declaración.
- GS1 existe en la base AFIP sin código CIP asociado: se rechaza la declaración.
- GS1 no existe en la base AFIP: se acepta la declaración, asumiéndose que el informado es un código CIP.
- Campo “Código” en blanco, se rechaza la declaración.

Para las destinaciones del Régimen de Aduana en Factoría (RAF), el Código de Producto informado debe tener un código SKU cargado en el Catálogo de

⁴⁹ Actualmente hay más de 1.139 empresas involucradas en el sistema y más de 3 millones de artículos registrados en este régimen. <https://www.gs1.org.ar/Site/Sectores/dgi.html>

Producto existente en GS1 y en el Catálogo de Productos AFIP, pues de lo contrario el sistema no permite su oficialización.

Ingreso optativo del Código de Producto GS1 para productos de empresas automotrices:

- GS1 existe en la base AFIP con código SKU asociado: se acepta la declaración.
- GS1 existe en la base AFIP sin código SKU asociado: se rechaza la declaración.
- Campo “Código” en blanco, se acepta la declaración.

Es decir que los códigos CIP continúan operativos. Si el declarante opta por informar un Código de Producto, se exige que el CIP esté cargado previamente en el Catálogo de Producto existente en GS1 y en el Catálogo de Productos AFIP, pues de lo contrario, el sistema no permite la oficialización⁵⁰.

VIII.- El futuro del GS1 y el sistema tradicional de clasificación de mercaderías en aduana

La utilización del Código de Producto GS1 en el KIT de la declaración aduanera, a nivel de ítem y subítem, en todos los subregímenes del SIM, quedó habilitada a partir del 1° de diciembre de 2015 y, -tal como vimos-, no sustituya la descripción de la mercadería por medio del uso de la Posición Arancelaria del SA (NCM).

El Sistema Armonizado utiliza un método codificado que se caracteriza por ser “cerrado”, en tanto la posibilidad máxima de clases agrupadas en capítulos no puede ser mayor a 99. La nomenclatura actualmente tiene 96 capítulos activos, por lo cual la cantidad máxima de clases posibles serían 9.508 (99 x 96). Hoy se utilizan sólo 1200. GS1 por el contrario es un sistema de codificación abierto e ilimitado.

La doctrina ha considerado que GS1 *aborda otro objetivo que difícilmente puede compararse con la definición de políticas tributarias o seguimientos estadísticos*. Éste sistema *asigna un documento de identidad a las mercaderías que son objeto de comercio internacional permitiendo la catalogación comercial del productos*⁵¹.

Resulta innegable que el sistema de catálogo por producto reduce la posibilidad de error y en definitiva de comisión de infracciones, al aumentar los controles informáticos cruzados, reduciendo en definitiva los conflictos clasificatorios, liberando personal aduanero anteriormente afectado a esa actividad de control.

Sabemos que el procedimiento de Consulta de Clasificación Arancelaria establecido por la Resolución General AFIP 1618 (2003) en la práctica ha generado un procedimiento complejo que involucra un tiempo excesivo en relación con los parámetros que demanda el comercio exterior, a lo cual se suma la reducida cantidad de técnicos especializados en materia clasificatoria disponibles⁵².

⁵⁰ AFIP, *Manual Código Producto GS1 Kit María*.

⁵¹ Calviño, Jorge Horacio y Pellegrino, Leonardo, *op. cit.*, p. 8, §9.

⁵² A ello se suma que en las áreas técnicas (como la de Nomenclatura y Clasificación Arancelaria), no se generan remuneraciones complementarias (por ej. Por viáticos o servicios extraordinarios) como ocurre respecto del personal de áreas operativas.

El sistema GS1 comenzó su aplicación con algunos productos para luego expandirse a casi todo el sector de consumo masivo. En la actualidad, la organización trabaja junto a los organismos gubernamentales mediante acuerdos con AFIP, ANMAT y SENASA.

Será cuestión de tiempo, para ver el avance que GS1 asuma en el futuro respecto la descripción de la mercadería efectuada en la declaración aduanera.