



**USAL**  
**UNIVERSIDAD**  
**DEL SALVADOR**

---

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

MAESTRÍA EN COMERCIO INTERNACIONAL



Tesis final.

La modernización como meta para la Gestión Aduanera.

El contexto argentino en el siglo XXI.

**USAL**  
**UNIVERSIDAD**  
**DEL SALVADOR**

Alumno: Lic. Sergio Javier Ammaturo.

Tutor: Lic. Claudio Blanchart.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009.

## SUMARIO:

### 1) INTRODUCCIÓN.

- i) Problemática investigativa.
- ii) Objetivos y propósitos.

### 2) ANTECEDENTES.

- i) Referencia histórica.
- ii) Marco referencial.
- iii) Cuadro de situación



### 3) GESTIÓN ADUANERA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONALES.

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

### 4) ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS ADUANERAS EN PAÍSES INTEGRANTES DEL MERCOSUR.

- i) Tratados de integración.
- ii) Acuerdos bilaterales.
- iii) Códigos aduaneros.

- iv) Funciones del servicio aduanero.
- v) Leyes y decretos.
- vi) Resoluciones y disposiciones, avisos y circulares, instrucciones Generales.

5) CONTROL ADUANERO VERSUS FLEXIBILIDAD, EN EL CONTEXTO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y GLOBALIZACIÓN.

- i) Gestión aduanera.
- ii) Control selectivo aduanero.
- iii) Fiscalización aduanera.
- iv) Recaudación aduanera.
- v) Administración tributaria.

6) ENSAYO DE UN MODELO DE GESTIÓN ADUANERA PARA PAÍSES QUE INTEGRAN AMÉRICA LATINA.

- i) Algunos aspectos de la experiencia brasileña.
- ii) Experiencia en modernización de aduanas en Perú.
- iii) Proceso de modernización en aduanas de Ecuador.
- iv) El proceso de modernización de las aduanas de México.
- v) Proceso de modernización de Uruguay.
- vi) Automatización de los procesos aduaneros: caso Venezuela.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

7) CRITERIOS DE GESTIÓN. PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS ADUANEROS.

- i) Sistema Automatizado y Comunicaciones
- ii) Fiscalización
- iii) Recaudación
- iv) Recursos Humanos
- v) Capacitación
- vi) Infraestructura y modernización

8) CONCLUSIONES

9) BIBLIOGRAFÍA



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## 1) INTRODUCCIÓN.

### i) Problemática investigativa.

Dentro del marco de un país que pretende mantener índices de productividad en constante alza, uno de sus aspectos esenciales para realizar las transformaciones del estado y de cada una de sus áreas de acción a fin de mejorar la administración y la gestión pública optimizando la eficacia de las instituciones que lo conforman, es específicamente, el desarrollo de un proceso de crecimiento y dinamización de su comercio exterior, buscando por distintos canales la adecuación de las actividades aduaneras a su nueva realidad .

Este llamado a la modernización se hace evidente debido a las profundas modificaciones de la estructura del comercio exterior ocurridas en la actualidad de los países que integran el bloque americano. La diversificación de las mercaderías negociadas; la introducción de modalidades y formas de transporte, carga y descarga más rápida y a veces independientes de las estructuras locales disponibles; y la necesidad de aceleración y simplificación de esas operaciones, junto a la reducción de sus costos, son algunos de los ejemplos de las modificaciones sufridas.

Este panorama demuestra la imperiosa necesidad de que las aduanas del mundo y específicamente la de nuestro país, se capaciten para poder prestar servicios más complejos pero al mismo tiempo ágiles dotándolas de instrumentos, recursos y administración que acompañen esta realidad.

La investigación de la presente tesis está orientada hacia la búsqueda de modelos de gestión pública en sintonía con las medidas de flexibilización para la integración económica, y la promoción de negocios internacionales.

La problemática que se persigue tiene en una arista, la adopción, por parte de la gran mayoría de los estados que integran América Latina, de políticas tendientes a facilitar el comercio internacional y aportar un servicio eficiente al comercio exterior, pero al mismo tiempo se han visto obligados a mantener y mejorar los niveles de recaudación, combatiendo la evasión tributaria y el contrabando, por lo tanto ¿qué políticas de gestión aduaneras se deberían aplicar en el contexto actual considerando los primeros años de este milenio?

Otro interrogante a considerar en la investigación será qué rol tendrá la Gestión Aduanera frente a la disyuntiva del control versus la flexibilidad en el contexto de Integración Económica y Globalización regional en América.

En el presente trabajo se evaluarán las tendencias que vienen marcando el impulso innovador y modernizador de la Gestión Aduanera, teniendo en cuenta las experiencias en los procesos de transformación llevados a cabo en la legislación y en las estructuras de las organizaciones a fin de poder llegar a un diagnóstico que nos permita establecer las causas de las problemáticas y en consecuencia plantear un camino a su resolución.

En un contexto económico mundial tendiente a la globalización e integración económica, se analizará el impacto que tienen en el control, en la fiscalización, en la recaudación y en la Administración Aduanera.

Al definir si es necesario un nuevo rol y/o modernización de la Gestión Aduanera para cumplir con los objetivos que el actual contexto económico mundial demanda, se realizará un análisis del riesgo que implica en la fiscalización el utilizar métodos aleatorios en oposición a procedimientos inteligentes, orientados a facilitar el flujo del comercio exterior y al mismo tiempo a asegurar la recaudación y un control eficiente.

Se evaluará, asimismo, la adaptación de la gestión actual a las tendencias mundiales en vistas de rediseñar una estratégica totalizadora del Servicio Aduanero. ¿Qué incidencia tendrá la globalización y los procesos de integración económicos respecto de la gestión aduanera?

ii) Objetivos y propósito.

El presente trabajo tiene como objetivos primordiales: tratar de analizar el mejoramiento de los niveles de recaudación, combatiendo la evasión tributaria y el contrabando, asegurando asimismo los controles sobre las importaciones y exportaciones.

Para alcanzarlos nos proponemos analizar las tendencias a nivel mundial tanto de la gestión aduanera como de la tributaria, haciendo hincapié en los procesos de transformación llevados a cabo en la legislación de distintos países del bloque Latinoamericano, como así también los ajustes estructurales producidos en las organizaciones administrativas.

El aporte de estas soluciones posibles resultan vitales para las diversas instancias funcionales y operativas de la administración, con vistas a la modernización de la gestión y de la administración, apuntando a la adaptación del estado al contexto económico actual en armonía con las medidas de flexibilización necesarias para la integración económica de los mercados regionales.

A su vez, tomar en cuenta estos elementos teóricos, nos permitirán que ayuden al mejoramiento de la institución aduanera, ya sea desde el enfoque de la recaudación como así también desde el control. Al mismo tiempo que desarrollar un aporte para lograr la optimización de los recursos destinados a la gestión aduanera y de la implementación de

aumentos en los niveles de recaudación sin entorpecer el comercio internacional y fomentando a su vez los negocios internacionales.

También es importante observar la optimización del control aduanero, ya no sólo en lo referente a la recaudación, sino respecto de la seguridad nacional en un contexto internacional y específicamente regional, que se presenta cada día más complejo.

En síntesis el objetivo principal de nuestro trabajo es a la vez de abordar el proyecto de modernización de las aduanas en Argentina comparando con otros modelos latinoamericanos, (Venezuela, Perú, Brasil, Ecuador, Uruguay) establecer normas y procedimientos operativos con el propósito de impulsar una mayor inserción de nuestro país en el mercado internacional de bienes y servicios.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## 2) ANTECEDENTES.

### i) Referencias históricas.

La ADUANA ARGENTINA es la institución más antigua del país. Su origen se remonta a los tiempos de la conquista y colonización española. Existen antecedentes históricos que señalan que los primeros derechos aduaneros en tierras del Plata fueron establecidos en la "Capitulación" celebrada entre Carlos V y Don Pedro de Mendoza para la conquista del Rio de la Plata. Por Real Cedula del 19 de julio de 1534, se establecía la exención del pago de derechos de todos aquellos bienes que llevaran consigo los colonos y pobladores, siempre que lo introducido fuera para uso personal y provisión de sus viviendas, anulándose el privilegio en caso del cambio de destino de la mercadería a introducir.

El 3 de febrero de 1536 arriban a estas costas las navés de la Armada de Don Pedro de Mendoza. Así, según la tesis que sustenta dicha admisión, en ese mismo día el Adelantado habría fundado la población que denominó "Puerto de Nuestra Señora Santa María del Buen Aire", a la entrada del puerto y brazo norte del Riachuelo. Mendoza había llegado investido con el título de Adelantado, Gobernador, Capitán General de las Provincias del Rio de la Plata y Alguacil Mayor. Representa, por lo tanto la primera autoridad que ejerció funciones aduaneras y policiales en el puerto y en la ciudad de Buenos Aires.

Según la mayoría de los historiadores, si bien la actividad aduanera, como entidad recaudadora y proveedora de recursos económicos, existió en forma elemental desde la primera fundación, la puesta en funcionamiento de la Aduana en el Rio de la Plata se corporizó durante la segunda y definitiva fundación de Buenos Aires, llevada a cabo el 11 de

junio de 1580 por Don Juan de Garay, con el nombre de "Ciudad de la Santísima Trinidad y Puerto de Santa María de los Buenos Aires".

Fundada ya la nueva ciudad, Juan de Garay, en nombre de su Majestad Real, y en virtud de los poderes y comisiones que de su persona real tenía, era el encargado de nombrar y proveer de los correspondientes títulos a los distintos funcionarios que debían secundarlo en las diversas tareas de gobierno. Así pues, instalada ya la Aduana con el nombre de "Aduana y Registro", Garay puso en funciones al criollo D. Diego de Olabarieta, escribano, alcalde, y uno de los primeros pobladores de Buenos Aires, en su nuevo cargo de Receptor de Rentas Aduaneras de la ciudad de Buenos Aires.

El desembarco de mercaderías arribadas en la carabela "Nuestra Señora del Rosario" el primero de junio de 1586, al mando del Capitán Alonso de Vera y Aragón y con carga procedente de las costas del Brasil, constituyó el primer registro oficial que se conserve de una operación de importación.

En cuanto a antecedentes que dan cuenta de la primera exportación, la misma data del 2 de septiembre de 1587, cuando zarpó con destino a los puertos del Brasil la carabela "San Antonio", conducida por el Capitán Antonio Pereyra, transportando frazadas, sombreros, sobrecamas y otros artículos artesanales oriundos de la región.

Los primeros gobiernos patrios se fijaron como objetivos mejorar los servicios aduaneros, combatir el contrabando y el aumento de la recaudación, tanto nacional como provincial, dado que existían Aduanas Interiores. Desde 1826 fracasaron diversos intentos para unificar las Aduanas. Recién en 1852, después de la caída de Rosas, en el Acuerdo de San Nicolás, se determina que los impuestos de Aduana en las importaciones y exportaciones

tendrán carácter nacional y que las mercaderías de origen extranjero, una vez nacionalizadas, podrán transitar libremente de una provincia a otra.

ii) Marco referencial.

Considerando la escasa bibliografía existente que aborda el tema elegido, se concentrará la atención en la búsqueda de la mayor cantidad de información disponible en los distintos organismos involucrados, a efectos de llegar a un análisis profundo sin que la falta de material disponible sea condicionamiento para que lograr un punto de vista con seriedad en los enfoques alcanzados respecto de la gestión aduanera.

Si bien es cierto que numerosos autores han desarrollado aspectos parciales sobre las cuestiones a tratar en la presente investigación, también lo es que, las mismas no redundan en datos técnicos, sino que y sobre todo en países en vías de desarrollo, los materiales alcanzan un aceptable nivel teórico pero con escaso contenido desde lo práctico-experimental.

En el presente trabajo se desarrollará un análisis de las gestiones aduaneras de diferentes países del continente americano, incluyendo el nuestro, realizando menciones de sus estructuras administrativas y en las legislaciones de aplicación, como son: los Acuerdos de integración, Acuerdos bilaterales, Leyes, Códigos Aduaneros, Decretos, Disposiciones, Resoluciones, Avisos, Circulares, Instrucciones Generales y Notas internas.

ii) Cuadro de situación.

En las condiciones actuales en que se desenvuelve el comercio mundial, en el cual cada vez existen menos barreras para el intercambio de bienes y servicios, las aduanas juegan un papel determinante porque pueden ser factor de éxito o bien de fracaso, al permitir o en