



BOLETÍN
FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



www.eclac.cl

Edición N° 239 – julio de 2006

NOTAS TÉCNICAS SOBRE MEDIDAS DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

A finales del 2004, los Miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) iniciaron formalmente negociaciones sobre la facilitación del comercio, sobre la base de las modalidades que figuran en el Anexo D del denominado “paquete de julio” del 2004. En el marco de ese mandato, se ha encomendado a los Miembros aclarar y mejorar tres artículos del el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En concreto, son el Artículo V sobre libertad de tránsito, el Artículo VIII sobre derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, y el Artículo X sobre la publicación y la aplicación de los reglamentos comerciales.

Para apoyar estas negociaciones, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) ha creado un Fondo Fiduciario. Gracias a este fondo, con aportes de los Gobiernos de Suecia y de España, se han podido desarrollar una serie de seminarios y reuniones, y también se han producido un total de 20 Notas técnicas sobre medidas específicas de facilitación del comercio. Se cubren sobre todo medidas de facilitación que son tópicos de propuestas específicas que se han hecho durante las negociaciones en la OMC. En esta edición del Boletín FAL se presentan resúmenes de varias de estas Notas técnicas, especialmente sobre temas relacionados a aduanas.

Las Notas técnicas completas y otras adicionales se pueden bajar de <http://r0.unctad.org/ttl/technical-notes.htm>. Para mayores detalles, comentarios o sugerencias, sírvase contactar a Jan Hoffmann, Sección de Facilitación del Comercio, UNCTAD, Ginebra, Suiza, jan.hoffmann@unctad.org.

A. El uso de sistemas de automatización de aduanas (Nota técnica 3)

Los sistemas automatizados en las aduanas constituyen una de las herramientas más útiles en lo que respecta a la facilitación de los procedimientos que rigen el comercio internacional. Como complemento a la reforma aduanera, la automatización es un catalizador de la modernización de las aduanas y un estímulo para un mayor uso de la tecnología de la información y las comunicaciones por parte de otros servicios estatales y de colectivos interesados del sector privado cuyas actividades impliquen operaciones aduaneras. Estas partes interesadas deberían participar de forma activa en la iniciativa de automatización. Las principales consecuencias de este proceso de automatización son una mayor transparencia en la evaluación de los derechos e impuestos, una reducción considerable de los plazos de despacho aduanero, y la previsibilidad, ventajas que llevan aparejados ahorros directos e indirectos tanto para el gobierno como para los comerciantes.

La automatización consiste en sustituir el tratamiento manual de los documentos aduaneros por el tratamiento por ordenador de información transmitida por medios electrónicos. La reforma y la modernización no son sólo un vehículo para introducir las normas internacionales y las mejores prácticas recomendadas en materia de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), sino que además brindan la oportunidad de revisar y adaptar los procedimientos aduaneros a las normas, los convenios y otros instrumentos internacionales, como por ejemplo el Convenio de Kyoto revisado de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

La experiencia demuestra que la asistencia técnica para la aplicación del sistema aduanero automatizado de la UNCTAD (SIDUNEA) puede costar entre medio millón y varios millones de dólares de los EE. UU. y prolongarse durante unos dos años. Pueden producirse retrasos debido a la revisión de la legislación, la construcción de nuevos edificios de oficinas, la adquisición de equipos informáticos, u otras razones. La aplicación satisfactoria de los sistemas de automatización de aduanas sólo puede lograrse si se consiguen una serie de condiciones desde el principio:

- La voluntad política y el apoyo del gobierno y de los funcionarios responsables de las aduanas para realizar reformas y modernizar el sistema.
- Un enfoque transparente y que fomente la colaboración por parte de la dirección del proyecto para ganarse el apoyo del personal y de los usuarios externos, como los agentes.
- Una aplicación por fases de los sistemas de automatización de aduanas.
- La introducción de convenios, normas y otros instrumentos internacionales, como un arancel nacional de aduanas basado en el Sistema Armonizado y una declaración inspirada en el formulario clave de las Naciones Unidas y el documento administrativo único.
- La revisión y modificación de la ley de aduanas y otros instrumentos jurídicos en la materia a fin de garantizar su compatibilidad con los nuevos procedimientos, en particular la presentación por medios electrónicos de los datos relativos al despacho y la introducción del documento administrativo único.
- Sistemas de TIC que permitan a los países ofrecer conexiones electrónicas.

B. Levante de las mercancías en caso de recurso (Nota técnica 4)

Su propósito es mejorar el sistema de despacho de aduana asegurando el pago de los derechos de aduanas por parte de los comerciantes mediante la introducción de una garantía financiera y permitiendo que los comerciantes tomen posesión de las mercancías mientras se resuelve el recurso. Esta medida aumentaría la transparencia, previsibilidad y agilidad de los procedimientos aduaneros.

Si bien ni el artículo VIII ni el artículo X tratan expresamente la cuestión de ofrecer una garantía financiera para efectuar el levante de las mercancías, el Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la OMC recoge una disposición en este sentido en su artículo 13, cuyo enunciado es el siguiente: "Si en el curso de la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas resultase necesario demorar la determinación definitiva de ese valor, el importador de las mercancías podrá no obstante retirarlas de la Aduana si, cuando así se le exija, presta una garantía suficiente en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado que cubra el pago de los derechos de aduana a que puedan estar sujetas en definitiva las mercancías. Esta posibilidad deberá preverse en la legislación de cada Miembro."

La medida tiene por objeto asegurar que, en caso de recurso, las mercancías se despachen a

cambio de una garantía financiera. Se insta a los Miembros de la OMC a que “consideren la posibilidad de asumir los compromisos” o a “mantener un sistema” para el despacho de las mercancías antes del pago de los derechos. Esto implicaría que, en caso de que se adoptase la medida, los Miembros de la OMC deberían introducir esta disposición en sus legislaciones nacionales.

Las autoridades aduaneras no suelen despachar las mercancías hasta que se hayan resuelto todas las cuestiones y pagado todas los derechos e impuestos. Los retrasos en la recepción de las mercancías debidos al despacho de aduana constituyen un problema para todas las empresas, y en particular las PYME, habida cuenta de las apremiantes exigencias del mercado actual. Estos retrasos pueden deberse a distintos motivos, como a problemas relativos a la valoración y otras cuestiones que no se rigen actualmente por normas de la OMC, por ejemplo, problemas en la clasificación, la determinación de la partida arancelaria, la documentación que no se ha presentado, la falta de certificados de origen o sanitarios y los retrasos debidos a los procedimientos de pago.

El Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (Convenio de Kyoto revisado, 1999) de la OMA considera la posibilidad de ofrecer una garantía financiera para obtener el despacho de las mercancías en la Norma 3.41, que establece lo siguiente: “En caso que la Aduana tenga la certeza que el declarante cumplirá con todas las formalidades respecto al desaduanamiento, la misma autorizará el retiro de las mercancías a condición que el declarante presente un documento comercial u oficial con los datos principales relativos al envío y que sea aceptado por la Aduana, así como una garantía, si correspondiera, que asegure el cobro de los derechos e impuestos exigibles”. El Convenio de Kyoto revisado entró en vigor en febrero de 2006.

C. Auditoría posterior al despacho (Nota técnica 5)

La auditoría posterior al despacho consiste en un control o una auditoría que realiza la administración de aduanas después del levante de las mercancías del depósito aduanero. Este control puede tener en cuenta transacciones individuales o abarcar las importaciones/exportaciones llevadas a cabo durante un periodo determinado. La auditoría puede tener lugar bien en una oficina de aduanas bien en las instalaciones de la empresa auditada. La aplicación de una auditoría posterior al despacho constituye un gran paso en la simplificación del control aduanero, lo cual revierte en una facilitación para los comerciantes. El tiempo de espera hasta que se realice el despacho de aduana se verá reducido al mínimo, y los comerciantes podrán disponer de sus mercancías poco después de su llegada al país.

Según los procedimientos aduaneros tradicionales, las mercancías están sujetas a un control a la llegada a la frontera o al puerto de entrada. Las mercancías suelen depositarse en un almacén o un muelle hasta que el importador o su agente de aduanas presenten la declaración y los documentos justificantes requeridos para el despacho en la oficina de aduanas. El proceso puede llevar varios días, incluso semanas, si surgen diferencias o irregularidades. Aun así, las mercancías permanecen en el depósito aduanero hasta que se hayan realizado todas las comprobaciones y cumplido todos los requisitos, incluido el pago de los derechos e impuestos.

Al aplicar las técnicas de gestión de riesgos y el control por auditoría, las aduanas pueden despachar la mayor parte de los envíos y retener sólo aquellas expediciones que coincidan con los perfiles de riesgo. Las mercancías que no hayan sido seleccionadas durante el control se despacharán inmediatamente, pero podrán estar sujetas a un control a posteriori, esto es, a una auditoría posterior al despacho. Dicha auditoría se centrará en la documentación justificante, así como en los libros, registros y observaciones en las instalaciones de la empresa importadora.

Habitualmente, este método de control se aplica a las aduanas como parte de un proyecto de modernización, en virtud del cual se introducen una serie de mejores prácticas aduaneras. El instrumento internacional clave en materia de reforma aduanera es el Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (Convenio de Kyoto revisado). El Convenio de Kyoto establece

un amplio número de normas recomendadas relativas a todos los aspectos de los procedimientos aduaneros. El Capítulo 6 (Control Aduanero) recomienda, entre otras prácticas, el uso de los métodos de gestión de riesgos y el control por auditoría.

La auditoría posterior al despacho permite a las aduanas cambiar el enfoque de un control centrado exclusivamente en la transacción a un control más completo de la empresa. La auditoría aduanera puede beneficiarse de una visión más amplia de las transacciones correspondientes a un periodo más largo. Los detalles para la comparación procederán de las bases de datos locales o nacionales que recopilan la información de todas las declaraciones aduaneras registradas. Al comparar los precios y las partidas arancelarias para productos idénticos o similares de distintas empresas, los datos que no concuerden pueden revelar un caso de fraude. Un enfoque especializado es más eficaz y resulta más económico para las aduanas.

D. Administración del riesgo en los trámites aduaneros (Nota técnica 12)

Las propuestas vinculadas con la clarificación y mejora del Artículo VIII, entre otras, consideran la introducción de técnicas de administración del riesgo en los procedimientos aduaneros que minimizarían las intervenciones aduaneras respecto del comercio legítimo.

Una característica común del trabajo de aduanas es el gran volumen de transacciones y la imposibilidad de controlarlas a todas. Las administraciones de aduanas, por lo tanto, se enfrentan con el desafío de facilitar el movimiento de los pasajeros y carga legítimos mientras aplican controles que detectan el fraude y otras infracciones aduaneras. Los servicios de aduanas se encuentran bajo la presión creciente de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales para que faciliten el despacho de los pasajeros y la carga legítimos al mismo tiempo que responden al incremento del crimen transnacional. Estos intereses en pugna determinan que sea necesario encontrar un equilibrio entre la facilitación y el cumplimiento de las normas.

El propósito del control aduanero es asegurar que el movimiento de todo buque, vehículo, aeronave, mercancía y persona que cruce un límite internacional lo haga dentro del marco de las leyes, reglamentos y procedimientos que abarcan el proceso de despacho de aduanas. Contra este telón de fondo, la mejor solución a la inspección de personas y carga se encuentra en el desarrollo de controles aduaneros que se basen en la evaluación, relevamiento y selectividad del riesgo.

En el ámbito de la importación, los tres niveles de control aduanero son las auditorías previas al despacho, de despacho y posteriores al despacho. Estos controles se orientan a través de información de inteligencia y se concentran en la identificación de la actividad comercial de alto riesgo. La identificación del riesgo es crucial para el proceso y se logra mediante la individualización de aquellos riesgos que constituyen una amenaza seria a las actividades de contralor aduanero y la consideración de los controles aduaneros existentes y sus vulnerabilidades, determinando por qué existen ciertas debilidades y estableciendo los indicadores de riesgo que puedan aumentar o reducir el grado de riesgo. Los indicadores de riesgo pueden relacionarse con un código particular de mercancías, país de origen, valor, etc.

La evaluación del riesgo es un proceso analítico que se utiliza para determinar tanto el nivel de riesgo real cuanto el aceptable y comprende el cálculo de probabilidades de que cierta mercancía sujeta a control aduanero no haya sido declarada total o parcialmente. La evaluación de los factores de riesgo incluye los patrones de importación, las tasas arancelarias y tributarias, el tipo de mercancías, los resultados de exámenes previos y las rutas y modos de transporte. El proceso de evaluación de riesgo, por lo tanto, se hace efectivo mediante un procedimiento que incluye la elaboración de perfiles, que son simplemente un conjunto de características que exhiben los envíos ilegales (o los pasajeros en infracción) en una ubicación específica y que se comparan con otras operaciones aduaneras usuales.

El desarrollo de perfiles descansa mayormente en la recolección de información, trazado y análisis de la información de la base de datos de la OMA, la base de datos de la Oficina de Enlace de Inteligencia Regional (base de datos RILO), los informes de capturas a nivel nacional, otras administraciones que actúan de conformidad con la Convención de Nairobi o con acuerdos bilaterales. Se trata de encontrar patrones en indicadores tales como el método de ocultamiento, el tipo de transporte utilizado, el lugar y hora de la captura, los datos biográficos del infractor y el origen e itinerario de las mercancías o del pasajero. Estos perfiles luego resultan en programas de selectividad de las inspecciones.

Los programas de selectividad de las inspecciones analizan los datos declarados y seleccionan los embarques sobre la base de parámetros de riesgo o criterios predeterminados de acuerdo a los riesgos potenciales propios de envíos específicos. Según el nivel de riesgo elegido, las mercancías se encaminan a través de vías o canales:

- Canal Verde = Liberación inmediata sin revisión
- Canal Amarillo = Verificación de la documentación
- Canal Rojo = Revisión física de las mercancías y documentos
- Canal Azul = Revisión en una etapa posterior (auditoría posterior al despacho).

Cambiar el procedimiento de control puede implicar un giro fundamental en la forma de pensar tradicional de la aduana. Mientras muchas personas piensan que un control del 100 por ciento es el objetivo final, la filosofía moderna de aduanas ha demostrado que la administración del riesgo brinda un enfoque mucho más eficiente. Por lo tanto, la implementación y la operación exitosa de estas nuevas técnicas requieren un alto grado de preparación, con miras a crear conciencia y comprensión del sistema. Dichas actividades de preparación están incluidas en la siguiente lista:

E. Despacho de aduanas previo al arribo de la mercancía (Nota técnica 15)

En el comercio globalizado de hoy en día, las demoras resultantes del despacho de aduanas y los controles complicados se deben eliminar o reducir al mínimo posible y se debe procurar la modernización de los trámites del comercio y el transporte, tales como el comercio electrónico y las operaciones “justo a tiempo”. Esta necesidad ha recibido el reconocimiento y motivado a gobiernos de todo el mundo a introducir cambios. La visión prevaleciente para la administración de la aduana tiene dos vertientes, cuales son, asegurar y proteger efectivamente la recaudación nacional y acelerar el despacho y la liberación de la mercancía.

Ciertos grupos son particularmente sensibles a que la liberación de la mercancía por parte de la aduana se produzca lo antes posible, como por ejemplo los embarques por vía aérea, que resultan ser muy costosos para los comerciantes. Del mismo modo, es necesario que los envíos urgentes de periódicos, medicamentos y equipo hospitalario, productos perecibles, etc. se liberen inmediatamente una vez que arriban al puerto de entrada. Esto es aplicable igualmente a los envíos expresos de repuestos, muestras, etc. El acceso al despacho de mercancías previo al arribo, les permite a los comerciantes y transportistas procesar sus mercancías a través de la aduana sin demoras o con muy poca demora.

La OMA ha considerado las necesidades de los comerciantes de obtener la pronta liberación de la mercancía en los Lineamientos para la Liberación Inmediata de Envíos por parte de las Aduanas. De acuerdo con los lineamientos, los diferentes tipos de mercancías se dividen en cuatro categorías, para las cuales se puede permitir la liberación inmediata conforme ciertos requisitos simplificados. (véase www.wcoomd.org)

El despacho de aduanas se puede acelerar aún más cuando los comerciantes y transportadores están registrados en los sistemas de aduana para la presentación electrónica de documentación. En los países en los que se utilizan sistemas informáticos modernos, los comerciantes pueden presentar los datos de despacho a la aduana antes de que la mercancía arribe al país. Los sistemas aduaneros procesan los datos automáticamente, incluido el control de los perfiles de administración de riesgo, el cálculo de los aranceles e impuestos y liberan las mercancías por vía electrónica, incluso antes de que arriben al país. En el caso en que la mercancía debe pasar por una inspección física, el importador recibe una notificación electrónica, de modo que pueda arreglar que la mercancía se presente en aduanas sin demora.

Cuando una compañía de negocios demuestra ser una entidad confiable y responsable, su asociación con la aduana se puede establecer en términos de cooperación estrecha, en beneficio de ambas partes. En la medida en que el comerciante cumpla con ciertos criterios, la aduana puede firmar un Memorando de Entendimiento con el mismo, que especifique los trámites facilitados de los que se beneficiará.

F. La separación de la liberación de las mercancías de los trámites de despacho (Nota técnica 19)

La separación de la liberación de la mercancía del despacho significa que la mercancía recibe el visto bueno de la aduana antes del pago de los aranceles e impuestos en los casos en que la clasificación final de la mercancía, su valuación y otras transacciones están todavía pendientes. Usualmente, se requiere una garantía en forma de depósito en caución o bono. La adopción de procedimientos de liberación separados debe ir de la mano de la introducción de otras herramientas aduaneras modernas, incluidos la evaluación del riesgo y los arreglos de garantía financiera. El despacho previo sobre la base de documentación aprobada con anticipación al arribo de la mercancía y otros trámites previos al arribo permiten a los comerciantes disponer de la mercancía a partir de su llegada y permiten ahorros de tiempo y dinero.

Tradicionalmente, las autoridades de aduana no liberan la mercancía hasta que todas las cuestiones se resuelven y los aranceles e impuestos están pagados. La clasificación arancelaria de la mercancía es a veces difícil de completar en un primer momento, como es el caso de las sustancias químicas, que pueden demandar análisis prolongados de laboratorio. Del mismo modo, el proceso de establecer la valoración correcta puede resultar un trámite extendido en el tiempo. Tales preocupaciones y cuestiones similares que retienen el pago final y la liberación de la mercancía tienen un impacto negativo en la competitividad del comerciante y se deben eliminar o minimizar lo más posible. En otras palabras, separar la liberación de la mercancía de los trámites de despacho resulta ser una medida significativa por el ahorro de tiempo y gastos consiguientes.

Poner en funcionamiento mecanismos de financiamiento para asegurar el pago y el cumplimiento por parte de los comerciantes es un requisito previo para la liberación anticipada de la mercancía. Una vez que el comerciante deposita una fianza o garantía en la aduana, puede disponer de numerosos procedimientos simplificados. Por lo tanto, un servicio útil que los gobiernos pueden brindar a los comerciantes es tomar los recaudos para implementar tales opciones de garantía en la legislación nacional. Los instrumentos de aseguramiento pueden ser de varias formas, incluidos depósitos en efectivo, fianzas bancarias o de compañías de seguro, bonos u otras obligaciones con valor legal que confirmen el pago de los aranceles e impuestos. La garantía puede cubrir una sola transacción o ser de naturaleza general, es decir, cubrir un conjunto de transacciones.

G. Otras Notas técnicas

Otros temas cubiertos por Notas Técnicas ya traducidas al castellano y que no se han resumido en esta

edición del Boletín FAL incluyen:

- Publicación de los reglamentos comerciales y su aplicación uniforme (Nota técnica 1)
 - Servicios nacionales de información (Nota técnica 6)
 - Mantenimiento y refuerzo de la integridad y la conducta ética entre funcionarios (Nota técnica 7)
 - Libertad de tránsito y acuerdo regionales de tránsito (Nota técnica 8)
 - Exigencias de documentación en el transporte marítimo (Nota técnica 9)
 - Derecho de apelación contra decisiones y resoluciones de aduanas y otros organismos (Nota técnica 10)
 - Coordinación/cooperación entre agencias de frontera (Nota técnica 14)
-