

MEJORES PRÁCTICAS Y FUTURO DE LAS ADUANAS

Manuel Castilla Domingo
División Fiscal
Banco Interamericano de Desarrollo

MEJORES PRACTICAS Y FUTURO DE LAS ADUANAS

INDICE

Introducción: una larga historia

Capítulo I: La reforma de la administración aduanera

- 1.1 El fin de las aduanas
- 1.2 Situación de las aduanas
- 1.3 La reforma aduanera
- 1.4 La Declaración de Columbus

Capítulo II: Las mejores prácticas

- 2.1 Los recursos humanos
- 2.2 La reconstrucción de los procedimientos
- 2.3 La información en las aduanas
- 2.4 La integridad en las aduanas

Capítulo III: El futuro de las aduanas

- 3.1 Las demandas del sector privado
- 3.2 Respuestas de las aduanas

Conclusiones

Cuadros

- 1. Las aduanas de los 80's
- 2. La raíz política de la corrupción
- 3. Los factores del cambio
- 4. Componentes de la reforma
- 5. Los recursos humanos en la aduana de Perú
- 6. Los circuitos o niveles de control
- 7. Las trabas a la exportación

MEJORES PRÁCTICAS Y FUTURO DE LAS ADUANAS

Manuel Castilla Domingo¹/
División Fiscal - BID

INTRODUCCION: UNA LARGA HISTORIA

Desde tiempos prehistóricos el hombre y el grupo o tribu a que pertenece están ligados a un territorio propio que excluye a otros individuos o grupos. Durante mucho tiempo, el grupo armado fué un instrumento adecuado para defender el territorio de la llegada de intrusos; de esta forma, la vigilancia y el cierre de las fronteras quedaron vinculados al concepto de ejército. Pero los pueblos más avanzados entendieron las ventajas del comercio, de la relación con otros pueblos y levantaron las barreras militares para permitir la entrada de otras gentes que traían productos nuevos y apetecibles.

Los permisos para la entrada y salida de mercancías a través de la frontera se concedían a cambio del pago de un derecho de paso y, como los ejércitos nunca han sido buenos administradores, el Poder encargó a otras personas el cobro del derecho de paso y los situó estratégicamente en lugares fronterizos o en puertos marítimos por donde, necesariamente, tenían que llegar o salir las mercancías. Estos puestos, encargados de controlar el tráfico procedente de o dirigido al exterior del territorio y de recaudar el derecho de paso, fueron y son las aduanas.

Estos orígenes de la Aduana han marcado algunas de sus características que se han mantenido, casi invariables, poco menos que hasta hoy: su carácter fronterizo relativamente aislado de los centros de poder político y administrativo, su mentalidad controlista y protectora y, desde luego, su vocación recaudadora. Tampoco han variado mucho, a lo largo del tiempo, las relaciones entre las aduanas y el Poder: especialmente por lo que a la recaudación se refiere que, en otro tiempo, estuvo concesionada a terceras personas pero, en los últimos ciento cincuenta años, ha estado a cargo de empleados o funcionarios del gobierno.

El hilo conductor del trabajo serán las cosas que había que cambiar definidas por el divorcio existente entre la situación de las aduanas y las demandas de los sectores económicos de la sociedad (capítulo 1), lo que se ha avanzado como consecuencia de los programas de reforma (capítulo 2) y lo que falta por hacer o se está haciendo en otros países pero no todavía en América Latina o el Caribe (capítulo 3).

¹ El trabajo se basa principalmente en la experiencia de campo del autor dentro de la División Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo y las opiniones expresadas en el documento son de la exclusiva responsabilidad de aquel.

CAPITULO I: LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION ADUANERA

Con el comienzo de la presente década las aduanas iniciaron un proceso de renovación y cambio, más o menos profundo, en la mayor parte de los países y en casi todas las regiones. En este trabajo se analizarán algunos aspectos de esta reforma, en los países de América Latina y el Caribe, presentando las mejores prácticas derivadas de la reforma y se comentarán cambios interesantes que se están produciendo en otros países de mayor desarrollo y que, probablemente, constituirán la segunda fase de la reforma en los países en desarrollo.

Los términos *administración aduanera* o *aduanas* se utilizarán indistintamente para designar a la entidad del gobierno que tiene a su cargo el control de las operaciones de comercio exterior para determinar los tributos aplicables y verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para dichas operaciones.

1.1 El fin de las aduanas

Decir que la aduana está encargada del control de las operaciones de comercio exterior no revela mucho sobre el contenido o el propósito de su actuación. Aunque es cierto que no hay unanimidad a la hora de señalar cuáles son los fines de la aduana es un hecho generalmente aceptado que, desde la antigüedad, los Estados obligaban a pagar un derecho de paso a todo el que pretendía introducir en su territorio mercancías procedentes de otros países; también la salida de mercancías nacionales estaba sujeta al pago de derechos. Y para cobrar estos derechos situaron, en los puntos estratégicos, a las aduanas; de manera que se puede afirmar que las aduanas se constituyeron *para* recaudar tributos: este fué el fin principal de la aduana inicialmente y durante mucho tiempo.

Pero, al mismo tiempo que recaudaban tributos, impedían la entrada o salida de las mercancías no autorizadas con lo que se quería proteger los intereses del Tesoro, la economía, la salud o la paz del país. Se puede decir, por tanto, que las aduanas tenían una doble finalidad: proporcionar recursos al Fisco y proteger determinados intereses nacionales. 1/

Ambos fines han evolucionado al compás de los cambios en las ideas políticas y económicas y de las nuevas demandas sociales. Así, la finalidad recaudadora se ha visto afectada cuantitativamente cuando se ha liberalizado el comercio y se han establecido nuevas formas de imposición sobre el consumo. Aunque la aduana recauda también estos nuevos tributos en la parte del consumo que se cubre mediante productos importados la percepción general es que la aportación de la aduana a la recaudación fiscal ha perdido importancia y que debe enfocar su actuación de manera diferente. Al mismo tiempo, la preocupación por la defensa de los consumidores, la calidad de vida, el patrimonio artístico, el entorno ambiental, etc. significan nuevos valores que la aduana debe proteger frente a eventuales riesgos provenientes del exterior.

La idea de protección, aplicada a la aduana, tiene una connotación peyorativa derivada de su actuación en el pasado reciente y que se identifica como la antítesis de la apertura de las economías y de la liberalización del comercio. La reticencia a aceptar claramente la función protectora se da en los países de América latina como parte de un complejo de culpabilidad. A diferencia de ellos, tanto Estados Unidos como Canadá incluyen la protección como una de las tareas fundamentales de la aduana.

2

La facilitación del comercio no es propiamente un fin sino un objetivo de la aduana.

A título de ejemplo, el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos 1/ describe sus principales fines de forma absolutamente clara y directa:

- * Liquidar y recaudar los derechos, impuestos y tasas sobre las mercancías importadas;
- * proteger a la industria nacional y a los trabajadores americanos contra la competencia desleal de los productores y fabricantes extranjeros;
- * regular el tráfico de personas, transportistas y mercancías entre los Estados Unidos y otros países;
- * proteger a los americanos y a su medio ambiente contra la introducción de productos nocivos o peligrosos;
- * evitar el tráfico de drogas y el contrabando de otros productos; y
- * hacer cumplir ciertas restricciones de las leyes en relación con algunas exportaciones.

Se puede observar que todas estas competencias están comprendidas dentro de los dos fines antes mencionados: la recaudación de tributos y la protección de intereses nacionales.

1.2 Situación de las aduanas

Puesto que vamos a hablar de la reforma aduanera, resultará útil conocer o recordar, siquiera en forma muy resumida, la situación en que se encontraban las aduanas cuando se inician los procesos de reforma. Tomamos el inicio de estos procesos hacia 1990 por considerar que es entonces cuando se inician los primeros intentos de cambio profundo de las aduanas con la llegada al poder de gobiernos decididos a abrir las economías al exterior y necesitan contar para ello con una aduana radicalmente diferente. Argentina y Perú son los dos primeros países en abordar la reforma y modernización de sus aduanas.

En esa época, se afirmaba con razón, en los círculos políticos y en los medios de difusión, que todas las aduanas de América Latina y el Caribe, aunque con diferencias entre los países, eran ineficaces e ineficientes, en cuanto a la consecución de sus fines, y obstaculizadoras y corruptas. A partir de ese año, muchos países dieron comienzo a programas para el fortalecimiento institucional o reforma de las aduanas. El Cuadro 1 presenta un resumen de la situación de las aduanas a fines de los 80's.

Las normas aduaneras

Las leyes aduaneras habían quedado obsoletas e inadecuadas para regular las funciones de la aduana en relación con el comercio exterior. Varios factores, de distinta naturaleza, habían contribuido a diseñar las leyes aduaneras de una manera similar en cada país: las políticas proteccionistas de las décadas anteriores, las dictaduras militares y, en los textos más antiguos,^{1/} la influencia de las Ordenanzas de Aduanas de España versión de 1922. El resultado fue la existencia de regulaciones detalladas que imponían la intervención continuada de los funcionarios aduaneros en todas las operaciones de comercio exterior pero especialmente en las de importación.

La minuciosa regulación de las leyes hacía prácticamente innecesario el desarrollo de manuales o normas de aplicación. Sin embargo, con los años y los avances del transporte y las comunicaciones y las nuevas tendencias del comercio, empezaron a aparecer lagunas cada vez mayores por las que paulatinamente empezaron a circular una buena parte de las operaciones comerciales. Cada autoridad o funcionario trataba de regular, a su manera, las situaciones nuevas no contempladas en la ley. Estas regulaciones, a veces de carácter local, introdujeron un nuevo elemento perturbador como fue la dispersión de las normas y la diversidad de tratamientos para una misma situación. El detalle y la rigidez de las leyes junto a la confusión introducida por la proliferación de normas, abrió un amplio campo de discrecionalidad en la administración aduanera; el deterioro de los niveles técnicos y morales, en este ambiente, condujo a una situación bastante generalizada de aduanas ineficientes y corruptas.

Recursos humanos

Los Gobiernos, en general, habían dedicado escasos recursos financieros y materiales a la creación y sostenimiento de una Administración pública tecnificada y productiva. Las crisis económicas redujeron aún más los recursos disponibles para estos fines. Por si fuera poco, en algunos países, se introdujeron prácticas absolutistas o nepóticas, en virtud de las cuales cada gobernante podía sustituir y, de hecho sustituía, a los empleados públicos, en la Administración central, regional o local, por personas que estaban ligadas a él por vínculos políticos, familiares, de amistad, etc. Cada cambio de gobernante implicaba el cese de una parte del sector funcional bajo su dependencia y su sustitución por personas, generalmente ajenas a la función para la que eran designadas, pero afines al nuevo jefe.

Cuadro 1	Las aduanas de los 80's
----------	-------------------------

4

Las leyes de aduanas de Bolivia y Guatemala databan de 1929 y 1934 respectivamente.

Esta forma de reclutamiento, por su propia naturaleza, limitó o suprimió la mayoría de las reivindicaciones de carácter profesional o salarial y produjo un perfil de empleado público de baja formación técnica y mal retribuido. En muchos casos, los Gobiernos quisieron "compensar" su escasa atención a la Administración permitiendo que sus funcionarios buscaran otras fuentes de ingresos que nivelaran sus exigüos salarios.

En aquellos sectores, como el de Aduanas, cuyo marco legal ofrecía un amplio margen de actuación discrecional y contaban, además, con instrumentos de presión eficaces las oportunidades de multiplicar los sueldos fueron abundantes y notorias. La dispersión y el desorden normativo favoreció la aparición de procedimientos arbitrarios que, al complicar la gestión administrativa, permitía obtener ventajas económicas.

Las Leyes: resultaban anticuadas en relación con las nuevas ideas y políticas sobre el comercio internacional e inconsistentes con otras normas que regulaban aspectos colindantes con los aduaneros.

Estructura: Por razones salariales o políticas se habían creado múltiples órganos intermedios que demoraban las resoluciones y diluían responsabilidades; las verdaderas decisiones e, incluso, muchas rutinarias seguían concentradas al nivel más alto.

Procedimientos: Eran manuales y reflejaban la complicada e inútil estructura de la organización aduanera; se multiplicaban los trámites y los controles eran estériles.

Corrupción: El personal de las aduanas (y de la administración en general) había crecido excesivamente por el clientelismo político, con una fuerte caída del nivel técnico y de los salarios. El deterioro del personal junto a la ingerencia de los políticos que utilizaron las aduanas como baza para la negociación política condujo a una situación escandalosa en algunos países.

Abandono: Ni la sociedad ni los poderes políticos creían en la Administración del Estado y, menos aún, en la aduana; los Ministerios de Finanzas tampoco se ocuparon de ella y la abandonaron a su suerte. Cuando quisieron recuperarla se encontraron con enormes dificultades dentro y fuera de la institución.

De esta forma, la despreocupación de los Gobiernos, la inestabilidad laboral y los reducidos ingresos de los empleados crearon el marco sociopolítico para la corrupción y la ineficiencia.

Los procedimientos

Los procedimientos, al igual que toda la administración aduanera, estaban orientados principalmente a asegurar la recaudación de los derechos e impuestos y, de paso, a frenar la entrada de productos extranjeros. Por tanto, todos los controles y cautelas parecían pocos. A esto hay que añadir que los procedimientos previstos en las leyes pronto quedaron obsoletos y se fueron adaptando con las interpretaciones de los funcionarios. Como consecuencia, en muchos países no existían procedimientos claros, aplicados de manera armonizada en todas las oficinas del país.

El procedimiento para la importación es, sin duda, el más representativo de los procedimientos y, en este sentido, refleja aproximadamente la situación general de éstos. Los principales *puntos críticos* del de importación se localizan en las siguientes fases:

- ! El carácter manual del procedimiento que obliga al interesado a llenar la declaración, en forma manual o mecánica, y hacer filas para presentarla en la aduana; multiplicidad de trámites y registros: cada vez que la declaración era enviada de una oficina a otra, dentro de la aduana, era registrada manualmente tanto a la entrada como a la salida de cada sección.
- ! La obligatoriedad del reconocimiento físico de las mercancías en todas las operaciones; esta práctica que hubiera sido innecesaria puesto que la mayor parte de las declaraciones

revisadas estaban correctas y, además, en la práctica, la inspección física no se hacía o se hacía en forma somera y rutinaria.

- ! Con todo, la traba principal era la obligación de efectuar la valoración de las mercancías antes del reconocimiento y aforo y, por tanto, antes de su entrega al importador. La aduana podía pedir cualquier documento o información complementaria que, muchas veces, no estaba en poder del importador y cuya obtención dependía de oficinas o empresas en el extranjero; por tanto, la evacuación del trámite de la valoración podía requerir un tiempo que no es controlable de antemano ni por el funcionario ni por el importador.

Este procedimiento, igual que el resto, ofrecía, además, oportunidades para la corrupción a través del contacto físico permanente, el congestionamiento de las oficinas a determinadas horas y la amplia discrecionalidad para la toma de decisiones que afectaban a la duración del trámite (mayor costo) o, directamente, al costo de la operación (análisis injustificados, pesaje, documentos no necesarios, vaciado de contenedores, etc.).

La información

Con procedimientos manuales los documentos y la información en general llegaba a la aduana mediante soporte de papel; la forma desintegrada con que se enfocaban y manejaban cada uno de los procesos hacía innecesario o difícil el flujo de información de unos departamentos a otros. La información se generaba a mano y en papel, fuera de la aduana, y se reproducía, también a mano y en papel, dentro de la aduana cuando era necesario.

Pero, si miramos la información desde el punto de vista del usuario que la necesita, la situación era peor todavía. La aduana, durante mucho tiempo, ha sido un ente encerrado en las *Acavernas* de espaldas a lo que ocurría en el mundo exterior, y predispuesto contra cualquier petición de información o aclaración. Incluso, dentro de las propias aduanas, los funcionarios que tenían acceso a informaciones que deberían haberse difundido, las guardaban celosamente como instrumentos poderosos de negociación en beneficio propio.

La integridad

Como se ha visto en los párrafos anteriores, el nivel de integridad en las aduanas, en la época que estamos considerando, era muy bajo. La inestabilidad de los funcionarios, los bajos salarios y la ingerencia política son algunas de las causas que condujeron a esa situación; por otra parte, la pérdida o subversión de valores morales dentro de la sociedad facilitaron la pervivencia y la expansión de las prácticas corruptas.

Es obvio que la corrupción no era ni es igual en todos los países ni tampoco son iguales las posibilidades de adoptar las medidas preventivas y correctoras que permitan eliminar la corrupción.

Por ejemplo, aunque haya consenso en cuanto a la necesidad de adoptar políticas de personal adecuadas y salarios dignos, no todos los países están en condiciones de poner en marcha tales políticas ni disponen de los recursos necesarios para ello.

Con ser tan deficiente la situación de las aduanas, lo descrito no constituye más que uno de los tres elementos que propician la corrupción y hacen tan difícil su erradicación: las normas, los procedimientos, la falta de recursos sólo proveen las oportunidades para introducir prácticas corruptas. Con todo, oportunidades para la corrupción pueden existir o se pueden buscar siempre aunque la adopción de determinadas medidas puede reducirlas de manera importante.

Hay, además de las oportunidades, otros dos elementos de carácter sociopolítico que son la aceptación social y la tolerancia institucional y que son los que dificultan la lucha contra la corrupción. La aceptación por la sociedad de conductas irregulares en la actividad pública y privada elimina el poder disuasorio o de autocontrol que podría representar el rechazo social hacia tales comportamientos ilícitos. A veces, incluso, son percibidos como la respuesta informal a los excesos tributarios o a la complejidad burocrática. El cambio de actitud social sólo es esperable cuando se han revertido los otros dos elementos.

El tercer elemento, la tolerancia institucional, es el más pernicioso de todos e incluye desde el Gobierno y los responsables de la gestión aduanera hasta los operadores económicos considerados colectivamente. Su gravedad radica en que la posición clara y definida de las instituciones contra la corrupción es el requisito imprescindible para combatirla y para implementar los cambios que implica un programa de reforma.

1.3 La reforma aduanera

Se han utilizado distintas denominaciones como fortalecimiento, reforma, modernización, etc. para designar el movimiento que, en algunos países, se inició en los últimos años de los 80's y continuó, en casi todos, durante la década siguiente. Actualmente, se ha generalizado la expresión acuñada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) de *reforma y modernización de las aduanas*.

Pero la reforma de las aduanas no se plantea como un movimiento espontáneo dirigido a mejorar el cumplimiento de sus fines. Diversos factores, actuando conjuntamente, han promovido un proceso de cambio importante dentro de las administraciones aduaneras. En el proceso, aunque se mantienen los fines de las aduanas, se replantean sus objetivos y se modifica la forma en que se desempeñan sus funciones. Como consecuencia, la tradición milenaria de las aduanas se ha visto, de pronto, sacudida en sus más firmes convicciones: lo que siempre había sido así comenzó a cuestionarse y a tratar de que fuera de otra manera.

Cuadro 2 **ALa raíz política de la corrupción®**

- El reclutamiento de los empleados públicos, con criterios políticos, ha producido un perfil de funcionario de baja formación técnica y mal retribuido. Cada gobernante sustituye a los empleados de las administraciones central, regional o local, por personas que ligadas a él por vínculos políticos, familiares, de amistad, etc.
- En muchos casos, los Gobiernos han querido "compensar" su escasa atención a la Administración permitiendo que sus funcionarios buscaran otras fuentes de ingresos que nivelaran sus exiguos salarios.
- El producto ilícito de las prácticas corruptas beneficia no sólo al empleado que las realiza sino a quien lo designó, al grupo al que pertenece y al partido político que le respalda. Por otra parte, se beneficia -y en mayor medida- quien realiza el pago ilegal (importador, agente o ambos).

El origen de la reforma

Al principio, cada una de las aduanas creyó que estaba efectuando un cambio importante en solitario; hasta que empezaron a darse cuenta que otros países estaban haciendo cambios parecidos. La Organización Mundial de Aduanas hizo una encuesta que reveló que el cambio se había convertido en un fenómeno generalizado a nivel mundial. Pero no sólo eso: los motivos que impulsaron al cambio eran fundamentalmente los mismos, las áreas que habían sufrido mayores modificaciones también eran coincidentes. No es posible pensar que se trata de una casualidad o que las aduanas tienen tantas cosas en común, en todos los países, que sus movimientos se producen necesariamente en la misma dirección. Más bien, lo que ocurre es que los cambios vienen impulsados por otros cambios que se han producido en la economía internacional y en el mundo de los negocios. El mundo de los negocios ha desarrollado comportamientos comunes y exige que las aduanas les ofrezcan, en todas partes, las mismas facilidades en cuanto a las operaciones de comercio exterior.

El cuadro resume los principales factores del cambio en las aduanas y su importancia de acuerdo con la frecuencia de las respuestas expresada en porcentaje, según la encuesta de la OMA.

A pesar de la encuesta cabe preguntarse si realmente la reforma fue igual en todas partes. Los factores determinantes fueron los mismos a nivel global pero cada uno tuvo diferente peso en cada país. Por ejemplo, los programas de ajuste

estructural y la implantación de un nuevo sistema impositivo es un factor casi exclusivo de los países en vías de desarrollo y para alguno de ellos pudieron ser los impulsores decisivos o únicos de la reforma aduanera. Pero ese no fue el caso de todos los países y, si los factores dominantes son distintos, cabe esperar que los resultados también lo sean.

Durante décadas, en América Latina y el Caribe, la imagen de la aduana ha sido la de una institución "dedicada" a entorpecer las operaciones del comercio exterior, creando obstáculos, legales o no, para retrasar la entrega de las mercancías al importador y encareciendo innecesariamente los costos de la operación. Y todo ello bajo la mirada complaciente de un Estado protector de sectores productivos ineficientes o monopolistas.

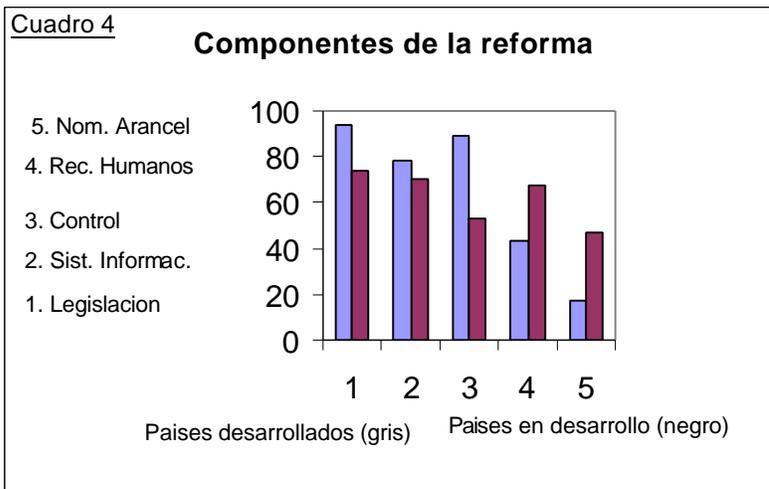
Cuando se inicia el cambio, una primera reacción fué tratar de compaginar una cierta agilización de los trámites aduaneros con el mantenimiento de los viejos procedimientos. Pero esta situación no pudo sostenerse por mucho tiempo y la mayoría de los países optaron por afrontar abiertamente el problema e iniciar, de verdad, el proceso de reforma y modernización de sus aduanas.

Alcance de la reforma: componentes y objetivos

Dada la situación de deterioro de las aduanas había que hacer una reforma que incluyera todo el ámbito aduanero. Tampoco podía ser de otra forma puesto que todos los componentes están fuertemente relacionados; sin embargo, el énfasis no se puso por igual en todas las áreas como se ve en el cuadro adjunto.

- La integración de los países en zonas de libre comercio o uniones aduaneras (71%).
- La liberalización del comercio internacional (64%).
- La revisión del papel del Estado y la necesidad de mejorar la eficiencia de los organismos públicos y agencias del sector público (60%).
- Los programas de ajuste estructural para restablecer los equilibrios fiscales (45%).
- Implementación de un nuevo sistema impositivo (45%).
- El aumento del tráfico de drogas y de los problemas de inseguridad (35%).

Primero, porque la situación de partida no era la misma en todos los países; así se ve, en el cuadro de la página siguiente, el distinto peso que tienen, según el grado de desarrollo de los países, la legislación, el control, los recursos humanos y la nomenclatura arancelaria. Segundo, porque, como se dijo hace un momento, los motivos dominantes de la reforma no fueron los mismos en todos los países; pero, sobre todo, porque al mundo de los negocios y a la política del Gobierno le interesaban más los temas relacionados con la eficiencia y la facilitación que la eficacia; de gran importancia era y es también la integridad en las aduanas puesto que afecta a todos los demás objetivos y directamente al clima de inversiones, a los negocios y a los ingresos públicos.



Estos son los tres objetivos **estrella** en la reforma de las aduanas, especialmente en los países de América Latina. En mi experiencia personal, durante años, he percibido claramente el mensaje, a veces explícito, de que los Gobiernos se preocupan mucho más por la eficiencia y la facilitación que por la eficacia. El mensaje está claramente ubicado dentro del contexto de la política neoliberal.

Estos objetivos se podrían traducir a un principio básico que debería regir la gestión aduanera: El trámite aduanero o paso de las mercancías por la aduana debe ser, simplemente, *un intercambio de información entre el importador/exportador y la aduana de manera que ésta facilite a aquel el cumplimiento voluntario de sus obligaciones y obtiene los datos necesarios para el cumplimiento de sus fines.*

1.4 La Declaración de Columbus

Se conoce como Declaración de Columbus el documento presentado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) durante el Simposio sobre **eficiencia en el Comercio** que, organizado por la UNCTAD, tuvo lugar en aquella ciudad de Ohio (Estados Unidos) durante el mes de octubre de 1994.

Para entonces ya se habían iniciado los procesos de reforma en las aduanas de numerosos países pero fue un momento oportuno para que la Organización Mundial de Aduanas presentara, debidamente estructuradas, las líneas básicas para la reforma y modernización de las aduanas aglutinando las recientes experiencias y las constantes aspiraciones de las organizaciones representativas del comercio internacional. El Secretario General de la OMA presentó a las administraciones aduaneras y al mundo empresarial un conjunto de detalladas recomendaciones para facilitar el intercambio de mercancías a través de las fronteras sin perjuicio de los controles que las aduanas deben ejercer.

El conjunto de recomendaciones formuladas en la Declaración de Columbus se pueden agrupar de la siguiente forma:

- ! La aduana debería elaborar, en coordinación con otras entidades de los sectores públicos y privados, un Plan Estratégico que recoja los objetivos de la aduana. Este Plan debería darse a conocer a los operadores económicos y al público en general.
- ! Los procedimientos operativos deben ser revisados en profundidad para identificar aquellos que son ineficientes, redundantes o que obstruyen el desarrollo normal de las operaciones de comercio exterior. Los procedimientos identificados se deben eliminar o sustituir por otros que sean más flexibles y transparente. En especial, se debería:
 - ! Dar mayores facilidades para realizar algunos trámites aduaneros antes de la llegada del medio de transporte;
 - ! Hacer esfuerzos para agilizar la entrega de las mercancías (levante); y
 - ! Simplificar el procedimiento de valoración de las mercancías (que puede causar importantes retrasos en el despacho de aquellas) mediante la implantación del método establecido en el Acuerdo para la implementación del art. VII del GATT conocido también como Acuerdo de Valoración de la OMC (Organización Mundial de Comercio).
- ! Utilizar en mayor medida la tecnología informática para llevar a cabo el cometido de la aduana de una manera eficiente;
- ! Modificar la actitud hacia los operadores comerciales y fomentar modelos de cooperación estrecha con ellos; al mismo tiempo, establecer unos niveles mínimos de conocimientos y profesionalidad para los Agentes o Despachantes de Aduana, los Agentes de carga y otros intermediarios con el fin de eliminar la parte de demora que es imputable a algunos de estos profesionales;
- ! Los Gobiernos deberían imponer la coordinación de todos los Organismos públicos que intervienen en las operaciones de comercio exterior a fin de evitar actuaciones superpuestas y gastos redundantes;
- ! Los Gobiernos deben tomar medidas para asegurar el mayor nivel de integridad y profesionalidad dentro de los servicios de aduanas; al mismo tiempo, deberían adoptar medidas para desalentar las conductas irregulares por parte de los comerciantes;
- ! Los Gobiernos deberían asegurar a las aduanas los recursos adecuados para cumplir con sus cometidos de manera eficaz y eficiente. Una aduana sin recursos será, con toda seguridad, un obstáculo para el comercio.

Hay que anticipar dos comentarios, de carácter general, sobre el Plan Estratégico y sobre el conjunto de las recomendaciones.

1) Los programas de reforma de las aduanas no han contado con un verdadero Plan Estratégico: se ha trabajado sobre la base de planes concretos y de corto plazo que se han sustituido, total o parcialmente, por otros a medida que aquellos se iban cumpliendo, en todo o en parte, o se adaptaban a los cambios ocurridos en la política del Gobierno o en la situación económica nacional. En general, los planes no fueron elaborados en coordinación con otros sectores relacionados con el comercio exterior; esto es comprensible puesto que se partía, en muchos casos, de situaciones de confrontación entre la aduana y los operadores comerciales. El

paso de posiciones como esa a una actitud de cooperación no es fácil para ninguna de las partes y requiere un proceso de maduración y esfuerzo que puede resultar largo.

2) Esta misma razón ha hecho que, como veremos a continuación, solamente algunas de las recomendaciones se hayan incorporado ya en las prácticas habituales de las aduanas de América Latina y del Caribe; otras han sido o están siendo introducidas en países de mayor desarrollo como son Canadá, los Estados Unidos, la Unión Europea, Nueva Zelandia o Australia.

En el capítulo siguiente se presentan las mejores prácticas de los países en áreas concretas y se podrá ver en qué medida los procesos de reforma han incorporado algunas de las recomendaciones en la actuación diaria de las aduanas. En el capítulo tercero, nos referiremos a aquellas otras recomendaciones que se están poniendo en práctica en países de mayor desarrollo y que, probablemente, constituirán la segunda fase de la reforma aduanera en América Latina y el Caribe.

CAPITULO II: LAS MEJORES PRÁCTICAS

Las prácticas se han seleccionado, preferentemente, entre las que siguen las aduanas de América Latina y el Caribe. Los criterios para seleccionar una práctica con preferencia a otra se basan en su mayor adecuación a los objetivos de la aduana. En ocasiones, se ha considerado conveniente seleccionar, para un mismo tema, más de una práctica por considerar que se trata de *prácticas* y no de conceptualizaciones teóricas; la práctica se diferencia de la teoría, entre otras cosas, por haberse incorporado, sin límite de tiempo, a la conducta de una persona o grupo.

Las áreas seleccionadas siguen los componentes esenciales de la administración aduanera y coinciden, en parte, con los que se señalaron al resumir la situación de las aduanas al comenzar la década de 1990. No se han incluido mejores prácticas en materia de legislación ni estructura organizativa por la dificultad de establecer comparaciones válidas en materias que tienen tan estrecha dependencia del ordenamiento jurídico general de cada país. Una norma considerada óptima, aisladamente, podría ser inadaptable al marco constitucional o legal de un país concreto.

2.1 Los recursos humanos

La situación de los recursos humanos ha sido y continúa siendo uno de los más graves problemas que tienen las aduanas de América Latina y del Caribe. Por eso se han identificado algunas de las medidas adoptadas en relación con este tema y se ha seleccionado la solución más completa que ha sido implementada hasta el momento.

Como se mencionó anteriormente, al hablar del contenido de la reforma aduanera, los países en desarrollo situaron este tema entre las tres primeras áreas junto con la legislación y los sistemas de información. A la hora de concretar el problema, cada país podría destacar aspectos diferentes relacionados con los recursos humanos de acuerdo con la gravedad del efecto que produce o de la mayor o menor visibilidad social que tenga cada uno de ellos. Sin embargo, es muy probable que los países coincidieran al señalar, en una enumeración lineal sin prioridades, los siguientes puntos: inestabilidad laboral de los empleados, baja preparación técnica, retribuciones inadecuadas, ingerencia política en la selección del personal, ausencia de estímulos, irresponsabilidad, inamovilidad, rigidez del Sistema Civil, etc. Todos ellos están fuertemente relacionados entre sí de manera que no es posible resolverlos si no es con una estrategia global.

La OMA advertía a los Gobiernos que, de no proporcionar a las aduanas los recursos suficientes para el cumplimiento de sus fines, se convertirían en un obstáculo para el comercio. Esto es claramente aplicable a los recursos humanos; cuando son inadecuados afectan, de manera global, a la totalidad de los objetivos de la aduana en un esquema que funciona, más o menos, así: su insuficiencia las hace ineficaces y su ineficacia permite el crecimiento del fraude y del contrabando, la ineficiencia multiplica los costos y las trabas disuadiendo a los operadores del cumplimiento de sus obligaciones y, por tanto, estimula también la utilización de vías ilegales como el contrabando y el soborno; la inestabilidad laboral, los bajos salarios, la ausencia de carrera y de estímulos, junto con las oportunidades que ofrecen las normas y los procedimientos aduaneros, propician el nacimiento y mantenimiento de la corrupción.

Mejor práctica. La reforma de la Aduana de **Perú** comenzó, fundamentalmente, con la adopción de medidas que implicaron el cambio de buena parte del personal y la aplicación de una nueva política. Esta nueva política incluye una estrategia global que contempla todos y cada uno de los elementos relacionados con los recursos humanos.

La renovación radical de

l personal, junto con las medidas adoptadas en otras áreas, permitió llevar a cabo, en un período corto, la transformación espectacular de los resultados de gestión de la aduana y un cambio de su imagen tal como era percibida por la sociedad. El total del personal aduanero pasó de 3.800, en 1991, a 2.600 en 1996; el personal profesional, en el mismo período, pasó de un 2% a un 60%; la recaudación, creció de US\$626 millones a 2.723 en 1996 con un crecimiento del 435% frente a un crecimiento del valor CIF de las importaciones del 187%. Se han automatizado la totalidad de los procedimientos aduaneros y administrativos y la retribución de los funcionarios es competitiva con categorías similares en el sector privado.

Cuadro 5 Los recursos humanos en la Aduana de Perú

Selección: Un centro universitario se encarga de la primera selección entre egresados de las Universidades del país; el candidato debe superar otras pruebas objetivas para ingresar en la Escuela de Aduanas.

Capacitación: Quienes superan la selección participan en un ciclo de formación de un año que combina las enseñanzas teóricas sobre la profesión con períodos de prácticas en las aduanas de la República para cerrar con un período de maduración del aprendizaje teórico y práctico.

Evaluación: Se realiza semestralmente tomando en cuenta el desempeño y la identificación institucional; evaluaciones negativas sirven de aviso al empleado para corregir su comportamiento y, si se repiten, pueden terminar con la separación del servicio.

Carrera: Las evaluaciones, el tiempo de servicio y el cumplimiento de los requisitos establecidos para cada puesto de trabajo son los criterios para progresar dentro de la carrera aduanera.

Retribuciones: El régimen autónomo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y los buenos resultados de la gestión aduanera han permitido establecer una escala salarial competitiva con el sector privado peruano.

2.2 La reconstrucción de los procedimientos

En la teoría administrativa, los procedimientos se definen como los cauces a través de los cuales se desarrollan las actuaciones de los interesados y de la administración; estas actuaciones son las *prácticas* o trámites. No se debe confundir procedimiento y trámite: Un procedimiento suele constar de varios trámites. Por tanto, es fundamental el rediseño de los procedimientos para facilitar la implantación ágil de nuevas prácticas y su modificación cuando sea necesario. A continuación se seleccionan solamente algunos aspectos de los dos procedimientos que tienen mayor impacto en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior: la importación y la exportación.

La importación a consumo

El procedimiento de importación a consumo o, simplemente importación, es el destino o régimen aduanero que permite que las mercancías extranjeras, previo pago de los tributos y cumplimiento de las formalidades establecidas, puedan utilizarse en el mercado interno en las mismas condiciones que las similares producidas en el país. Este procedimiento abarca desde la entrada del medio de transporte dentro de los límites jurisdiccionales del país de importación hasta que la aduana autoriza la retirada (levante) de las mercancías y su libre utilización en los canales de producción o distribución nacionales.

Mejor práctica. En el procedimiento general, las mejores prácticas están siendo aplicadas, con ligeras variantes, en Argentina, Costa Rica y Perú. 1/ Estas prácticas representan un cambio cualitativo importante respecto al procedimiento tradicional que se venía aplicando durante décadas

⁵ El procedimiento seguido en estos tres países contiene las modificaciones que se enumeran a continuación. Otros países cumplen con una o más de ellas pero no con todas.

en la mayoría de los países. Estas son las principales modificaciones que introduce el nuevo procedimiento:

- ! El manifiesto de carga se puede presentar *antes de* la llegada del medio de transporte lo que permite a la aduana tener información anticipada sobre las mercancías que están por llegar, analizarla y tomar decisiones sin demorar las operaciones portuarias ni aduaneras;
- ! El pago se puede hacer en entidades bancarias, incluso antes de presentar la declaración, en base a la *autoliquidación* de tributos hecha por el interesado o su representante;
- ! Los datos de la declaración se pueden enviar por medios electrónicos al sistema de la aduana, a cualquier hora, evitando así la concentración del trabajo a ciertas horas y las aglomeraciones y presiones sobre los funcionarios;
- ! El sistema selecciona, en forma automática, el nivel de comprobación a que serán sometidas las declaraciones y mercancías por parte de la aduana (ver recuadro sobre *Acircuitos o niveles de control*);
- ! La valoración se realiza *después* de que las mercancías han sido retiradas por el importador, de manera que no produce ninguna clase de demora.

El control de los manifiestos de carga

En forma genérica este control incluye las actuaciones de la aduana desde la llegada del vehículo en que se transportan las mercancías, durante su descarga y almacenamiento por el tiempo que las normas establecen para la presentación de la declaración aduanera.

Todas las legislaciones aduaneras imponen a los transportistas la obligación de presentar en la aduana correspondiente al punto de su llegada una declaración o manifiesto de la carga que transportan. Este documento, originario del transporte marítimo, se extendió más tarde al aéreo y resume la totalidad de la carga que transporta un vehículo. Consiste en una relación ordenada y resumida de los conocimientos de embarque o aéreos, acompañada de los propios conocimientos y de la lista de tripulantes, provisiones y pertrechos o equipo móvil de trabajo del buque.

El control de la aduana en relación con la descarga de las mercancías consiste en verificar que *todo* lo que se descarga había sido declarado en el manifiesto y que todo lo que se había manifestado se encuentra realmente al costado del buque o en la pista del aeropuerto. Las diferencias, en más o en menos, tienen que justificarse de manera satisfactoria ante la aduana o, en caso contrario, dan lugar a la imposición de sanciones que pueden incluir el comiso de las mercancías no declaradas por presumir la ley que pretendían introducirse de contrabando a menos que exista un motivo que explique la omisión habida en el manifiesto. De igual forma, las mercancías faltantes, si no se justifica su ausencia, pueden también ser consideradas como introducidas clandestinamente y, en consecuencia, ser objeto de sanciones similares a las establecidas para el contrabando.

Después de la descarga, hasta hace pocos años, las mercancías eran almacenadas en las bodegas e instalaciones de la propia aduana y manipuladas y custodiadas por sus empleados. Actualmente, en casi todos los países, las mercancías son depositadas en almacenes privados habilitados por la aduana.

El control del manifiesto es el primer control que debe realizar la aduana como único medio de conocer qué mercancías han llegado al país y, por tanto, están sujetas a la presentación de una declaración, al cumplimiento de las formalidades establecidas y al eventual pago de derechos e

impuestos.

Mejor práctica. La Aduana de Perú aprobó y puso en vigencia un procedimiento que es el que mejor cumple con todos los requisitos del control de los manifiestos.

- ! A principios de 1997, habilitó el procedimiento para que las navieras y otras empresas de transporte envíen los manifiestos por medio electrónicos utilizando el mensaje IFTMCS de EDIFACT. El conocimiento anticipado de las mercancías que están por llegar al país permite a la aduana someter esta información a un análisis y determinar cual puede ser su nivel de riesgo en base a criterios previamente establecidos y decidir qué mercancías o contenedores es necesario inspeccionar en el momento de la llegada del medio de transporte.
- ! La verificación de la descarga de las mercancías se basa en la concurrencia de intereses contrapuestos del transportista y del almacenista; el primero es responsable de las mercancías hasta que el almacenista exprese la conformidad entre la cantidad y estado de las mercancías recibidas y las que figuran en el manifiesto. El juego de estos intereses es la mejor verificación sin necesidad de que intervenga la aduana. Es recomendable una comprobación aleatoria para reforzar la obligación de denunciar también los bultos sobrantes ya que, en este caso, no existen intereses contrapuestos entre ambos operadores.
- ! La rectificación de manifiestos sólo se autoriza cuando, dentro del plazo establecido, se prueba la existencia de alguna de las causas justificativas:
 - C para los bultos faltantes: (i) que no se hubieran cargado en el punto de embarque; (ii) se enviaron a otro lugar de destino o (iii) se perdieron por accidente que deberá ser probado. En los dos primeros casos, la prueba será aceptada cuando se reciban las mercancías que faltaron y que, por error, fueron enviados a otro lugar.
 - C para los bultos sobrantes: (i) se cargaron por error ya que su destino no está incluido en la ruta del vehículo; (ii) estaban destinadas y manifestadas para otro puerto incluido en la ruta del viaje y se descargaron por error; o (iii) no se incluyeron en el manifiesto por haberse cargado en el último momento.
- ! El control contable del manifiesto se realiza por el sistema informático de la aduana. Se crea una estrecha relación entre las partidas del manifiesto (conocimiento de embarque) y las declaraciones de manera que sólo acepta aquellas que se refieren a uno o varios conocimientos registrados en el sistema y cuyo número de bultos es igual o mayor que el consignado en la declaración. 1/
- ! Abandono de las mercancías. Las legislaciones aduaneras establecen un plazo, a partir de la llegada de la mercancía al país, para que su dueño o consignatario presente a la aduana una declaración indicando el destino que desea dar a los bienes. Cuando ha transcurrido este plazo sin que se haya presentado la declaración, el sistema automáticamente bloquea las partidas correspondientes y no permite su despacho hasta que regularice previamente la situación. Si no lo hace, el sistema emite un listado con las mercancías pendientes de despacho para que se inicien los trámites de abandono y remate. Este listado se coteja con

⁶ El número de bultos en la declaración puede ser menor que el del conocimiento solamente cuando el procedimiento del país permite que se realicen despachos parciales por una cantidad de bultos inferior a la que figura en el conocimiento de embarque.

los listados que los almacenistas deben enviar a la aduana periódicamente.

La valoración de mercancías

En la actualidad, alrededor de la tercera parte de los países de la región están aplicando el Código de Valoración de la OMC en sustitución del método conocido como la Definición del valor de Bruselas. Si, en principio, parece una proporción modesta no lo es si se considera que esos países realizan más del 85% de las importaciones de América Latina y el Caribe.

El cambio del método de valoración, en sí mismo, representa una práctica mejor que la utilización que muchos países han hecho de la Definición de Bruselas con fines recaudadores y/o proteccionistas. Pero, además del método, otro cambio importante ha sido la realización de la valoración después de haberse autorizado el levante de las mercancías en lugar de hacerlo *antes* de la verificación como ha sido la norma tradicional en las aduanas. Esto ocasionaba graves demoras y, sobre todo, incertidumbre respecto al momento en que serían liberadas las mercancías puesto que, en ocasiones, se requerían documentos adicionales que no siempre se encontraban en poder del importador. Esta incertidumbre y la discrecionalidad implícita en el concepto de *Aprecio normal* que servía de base a la Definición de Bruselas, proporcionaba una nueva oportunidad para la negociación y/o la corrupción.

Mejor práctica. Si bien, con arreglo al nuevo Código, las aduanas deben aceptar el valor de transacción como valor de las mercancías que se importan esto no significa que tal valor no pueda ser cuestionado y, en determinadas circunstancias, rechazado como inaceptable. Para eso, las aduanas tienen que contar con un buen sistema de información que suele concretarse en una base de precios y, por supuesto, un buen equipo de profesionales.

La aduana de **Perú** desarrolló su propio Sistema de Valoración de Mercancías (SVM) que constituye una excelente herramienta de apoyo a los expertos en valoración. El SVM se alimenta con la información procedente de las declaraciones, contrastados con los Certificados de Inspección previa al embarque, de las revistas especializadas y de las listas de distribuidores oficiales de productos. Estos precios son analizados y clasificados según las características de las mercancías, modelo, cantidad, nivel comercial, tiempo, etc. hasta poder establecer la comparación con mercancías idénticas designadas por un código. Si el precio declarado excede el margen de tolerancia establecido (+/- 5%) la aduana inicia las investigaciones correspondientes o requiere al importador para que aporte documentación adicional que justifique la desviación del precio. Si el precio se encuentra dentro de la franja y, además, reúne todas las condiciones exigidas para asegurar un nivel mínimo de credibilidad se incorpora a la base de datos contribuyendo, de esta forma, a su actualización.

El SVM es accesible a través de Internet previa autorización de la Superintendencia Nacional de Aduanas de Perú.

La verificación de mercancías

El reconocimiento físico de las mercancías se tornó materialmente imposible, en la mayoría de los países, cuando las cifras de comercio exterior llegaron a unos determinados niveles. La selección arbitraria de las expediciones que habían de someterse a reconocimiento se convirtió en traba selectiva al comercio y en oportunidades claras para la corrupción. De ahí que el empleo de métodos, aleatorios o basados en análisis de riesgo, para determinar la intensidad de inspección que la aduana desea ejercer se considera como una de las principales medidas para la modernización de las aduanas.

No existen reglas para determinar el porcentaje de declaraciones que deberían pasar por cada uno de los circuitos: dependerá de múltiples factores como la experiencia en la implementación del sistema de selección, la calidad y cantidad de la información disponible para definir los criterios de selección, las sanciones establecidas y el rigor en su aplicación, la tradición proteccionista, la propensión al fraude, etc.

Perú es el país que realiza la mejor práctica en este aspecto aunque está todavía lejos de lo que sería un sistema de selección basado en análisis de riesgo. Se están probando nuevas metodologías para mejorar el sistema actual pero, aún así, es hoy la mejor práctica en materia de selectividad. En promedio, entre el 12-15% entran por el circuito rojo; entre el 9% y 12% pasan por el circuito verde y son liberadas inmediatamente; el resto, son objeto de examen documental.

Cuadro 6 Los circuitos o niveles de control

Como resultado del proceso de selección las declaraciones se encaminan por alguno de los siguientes circuitos:

C verde : permite la retirada o levante de las mercancías sin ninguna clase de examen previo;

Naranja: requiere un examen para verificar que se han presentado los documentos exigibles y que su contenido es consistente con los datos de la declaración;

Rojo: conlleva el reconocimiento físico de las mercancías.

La tendencia es no superar el 15% en el circuito *rojo*, alrededor del 35% en el *naranja* y del 50% en el *verde*.

No debería emplearse el término **Asemáforo** para referirse a la selección de los niveles de control ya que su uso inicial por México y otros países sugiere la idea de que la entrada en uno u otro circuito es producto del azar y no el resultado de una selección basada en criterios establecidos en base a un análisis de riesgo.

Un cambio arriesgado

Se puede concluir que el rediseño de los procedimientos permite la introducción de prácticas más eficientes y que facilitan las operaciones de comercio exterior; sin embargo, la consecución de estos objetivos tiene que hacerse sin menoscabo de la eficacia que, al fin y al cabo, es la primera justificación de la existencia de los procedimientos. Son múltiples las causas que empujan a los gobiernos de numerosos países a incorporar en sus aduanas las mejores prácticas existentes en otros sin tener en cuenta que tales prácticas son el resultado de un proceso que lleva su tiempo y, sobre todo, que se apoyan en una serie de medidas que permiten y garantizan su implantación sin correr excesivos riesgos.

El ejemplo más claro es la introducción, en el procedimiento de importación, de una serie de modificaciones, importantes y necesarias, que tienden a agilizar el despacho pero que ponen en grave riesgo la protección de los intereses del país incluidos los de carácter fiscal. El cambio en el procedimiento puede incluir todos o algunos de estos elementos: pago anticipado, envío electrónico de los datos al sistema de la aduana y reconocimiento selectivo. Pero el aspecto más notorio del cambio es la selección de las declaraciones que serán sometidas a reconocimiento físico utilizando métodos aleatorios. Esto significa, en muchos casos, pasar bruscamente del reconocimiento obligatorio del 100% (teórico) de las mercancías a reconocer solamente el 15%

seleccionado al azar.

La introducción de un cambio tan importante en la actuación de las aduanas debería ir precedido y/o acompañado por un conjunto de medidas que debería incluir, como mínimo, las siguientes:

1) contar con una base jurídica suficiente para establecer el nuevo procedimiento y obligar a los operadores a seguirlo; 2) disponer de información confiable y oportuna para alimentar el sistema de selección de declaraciones; 3) haber probado satisfactoriamente el sistema de selección de declaraciones; 4) introducir gradualmente el circuito Verde a la vez que se reduce también el número de los reconocimientos físicos de mercancías y se abre una banda amplia para el examen documental; 5) haber instruído adecuadamente a los operadores económicos (agentes de aduanas, sobre todo) sobre las características del procedimiento, especialmente sobre la autoliquidación para evitar, en lo posible, errores y facilitar el cumplimiento; 6) disponer de un marco legal que permita sancionar adecuadamente los intentos de fraude y los errores por negligencia (Ley de Infracciones Aduaneras); 7) crear y desarrollar unidades de fiscalización *Aa posteriori* para revisar no sólo las operaciones que fueron autorizadas a través del circuito verde sino la totalidad de las operaciones utilizando métodos de auditoría; 8) si se incluye el pago de los impuestos antes del registro de la declaración, debe implementarse un mecanismo (automatizado) que dé a la aduana la certeza de que la liquidación ha sido pagada.

La exportación

En torno a la exportación de mercancías se dan una serie de contradicciones e inconsistencias cuyo resultado paradójico es que prácticamente no se controla ni tampoco se le dan las facilidades que por su importancia merece.

Esta importancia, presente en todos los discursos políticos y en la formulación de la política económica, se contradice con la gran cantidad de trabas en forma de registros, permisos, certificaciones y trámites que debe hacer el exportador en un buen número de países. La exportación no suele estar sujeta al pago de derechos lo que, a primera vista, justificaría un menor control por parte de la aduana; pero, al mismo tiempo, es la base que justifica la concesión de créditos fiscales u otros beneficios y, desde esta perspectiva fiscal, el control de las exportaciones podría estar tan justificado como el de la importación. Baste pensar que la exportación otorga un crédito fiscal al exportador del 23%, en el caso de Uruguay, del 21% en Argentina o del 18% en Chile o Perú.

C	La exigencia de obtención previa de permisos y autorizaciones otorgados por Organismos de control de la producción, comercio o exportación de ciertos bienes o por Cámaras gremiales. Estos trámites previos representan para las exportaciones un costo superior, en tiempo y dinero, al de los trámites aduaneros.
C	Exigencia de que la mercancía se presente en la aduana de salida o embarque para su reconocimiento y autorización; implica costos por la paralización y riesgos de pérdida o deterioro de la mercancía.
C	No se permite embarcar cantidades superiores a las declaradas con lo que pierde capacidad de transporte y oportunidad de reducir los fletes.

En general, los trámites del procedimiento de exportación suelen incluir: la inscripción previa en un registro de exportadores, la obtención de una serie de permisos y certificaciones otorgados por Organismos de control de la producción, comercio o exportación o por Cámaras gremiales; la presencia de la mercancía en la aduana de salida junto con la declaración de exportación para su registro y examen que puede incluir el reconocimiento físico de los bienes a exportar; el embarque

de éstos cuando la aduana lo autoriza. Sólo se puede embarcar la cantidad declarada con lo que, a veces, se pierde capacidad de transporte y oportunidades de abaratar los fletes.

Mejor práctica. La mayoría de los países han introducido modificaciones en el procedimiento aduanero de exportación a través de medidas que facilitan la operación suavizando la rigidez de los trámites e implantan controles selectivos dirigidos a operaciones que puedan representar un determinado nivel de riesgo para los intereses fiscales o de otra clase protegidos por las leyes. El conjunto de las siguientes medidas representan la *Amejor práctica* en cuanto a la exportación:

- ! La aduana puede autorizar que se realice la inspección física de la mercancía en las instalaciones de la empresa exportadora estableciendo medidas de salvaguarda para evitar que las mercancías puedan ser alteradas o sustituidas después de la inspección.
- ! La aduana acepta la declaración sin exigir que la mercancía se encuentre dentro del recinto del puerto o aeropuerto.
- ! Aplicación de circuitos de selección de declaraciones, similares a los de importación, basados en análisis de riesgo. La tendencia, en la exportación, se sitúa en torno al 5% de reconocimientos físicos y 80% de embarque inmediato.
- ! Aceptación provisional de las cantidades declaradas, especialmente en graneles y productos perecederos, con el fin de permitir que el exportador pueda embarcar la cantidad que le convenga de acuerdo con el espacio disponible en el medio de transporte. Una vez efectuada la carga, la aduana regulariza la cantidad conforme al conocimiento de embarque emitido por el porteador.

Esta flexibilización de los datos de la declaración es preferible a la utilización del documento denominado *Orden de embarque*. Mediante esta *orden*, que contiene casi todos los datos de la declaración de exportación, la aduana autoriza el embarque de la cantidad de mercancía declarada en la orden de embarque con la obligación de que, dentro de un plazo establecido, el exportador presente la declaración aduanera con los datos definitivos. Se trata de una práctica alternativa de segunda clase pero no es la mejor práctica porque, aunque también agiliza el embarque, obliga a la aduana y a los exportadores a realizar un doble trámite y sus ventajas se pueden conseguir más fácilmente dando carácter provisional a ciertos datos de la declaración (cantidad de producto).

2.3 La información en las aduanas

La información tiende a convertirse, si no lo es ya, en el corazón de la aduana. La función informativa de las aduanas tiene, al menos, tres aspectos: la obtención de la información, el uso que se hace de ella y la provisión de información a los interesados, especialmente a los operadores comerciales. Se incluyen aquí las mejores prácticas relacionadas con dos de estos aspectos: la forma en que la aduana recibe la información y la manera en que la provee a los operadores y al público en general. El primero se refiere a la transmisión electrónica de datos y documentos y el segundo al conjunto de información que los operadores necesitan para cumplir mejor o más fácilmente sus obligaciones (normas, criterios, procedimientos, etc.).

La transmisión electrónica de datos

Las legislaciones más recientes, como las de Costa Rica y Perú, junto con las modificaciones introducidas en otras como las de Bahamas y Chile, permiten la posibilidad de que

las declaraciones y otros datos puedan ser enviados y procesados por las aduanas por medios electrónicos.

Además de las restricciones derivadas del estado de la tecnología y de los recursos disponibles, las administraciones aduaneras y los gobiernos expresan cierta cautela ante los eventuales riesgos de que la información transmitida pueda ser interceptada o modificada por terceras personas. Con todo, la objeción más fuerte al uso de la electrónica para el envío de información se refiere al campo legal en la medida en que las legislaciones no permiten la sustitución del documento escrito por la información electrónica y, sobre todo, la sustitución de la firma autógrafa por un simple código; esta limitación afecta directamente al sistema de responsabilidades derivadas de la firma y a sus efectos probatorios.

Mejores prácticas. **Chile** puso en marcha, en febrero de 1997, un sistema para el envío electrónico de las declaraciones utilizando el sistema UN/EDIFACT 1/ y redes de valor agregado nacional (VAN). El Agente o Despachante de Aduanas se conecta a una de las VAN y envían sus declaraciones de importación, desde su oficina, a las casillas del Servicio Nacional de Aduanas que las retira a intervalos de tiempo, las procesa, las valida o rechaza y devuelve a los Agentes el resultado de la validación.

Es cierto que una gran parte de los países está utilizando los sistemas electrónicos para la recepción de los datos de las declaraciones en la aduana mediante la conexión de los agentes/despachantes al sistema informático de la aduana. Lo que diferencia a Chile del resto, en este punto, es que utiliza el lenguaje codificado EDIFACT/CUSDEC (Customs Declaration) que garantiza la uniformidad de los datos y la seguridad de la información.

El paso inmediato lo habría dado **Brasil** con la supresión del formulario **Apapel** de la declaración desde el momento en que no es necesario presentar a la aduana ni la declaración **Aescrita** ni los documentos que soportan los datos declarados (factura comercial, conocimiento de embarque, etc.).

Perú utiliza también EDIFACT para que los navieros y otros transportistas envíen los datos de los manifiestos con anticipación a la llegada del medio de transporte. El código utilizado, en este caso, es IFTMCS utilizando el sistema EDI (Electronic Data Interchange).

El acceso a la información

En una encuesta realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 1996, el 75% de los países respondieron que los criterios utilizados por la aduana, especialmente en materia de clasificación arancelaria y valoración, están disponibles para el público por escrito. Igualmente, las normas que regulan los procedimientos aduaneros también están disponibles para el público.

Sin poner en duda la veracidad de las respuesta, nos atrevemos a decir que es verdad pero no *toda* la verdad. Las normas generales que regulan los procedimientos y las reglas de clasificación arancelaria y de valoración tienen que ser publicadas en las **Agacetas** oficiales y, en ese sentido, están disponibles para el público. Pero existen una serie de criterios y resoluciones, muchas veces internas, que ni siquiera son conocidas en todas las oficinas de aduanas; existen

⁷ EDIFACT fué aprobado por Naciones Unidas en 1987 y adoptado por la International Standard Organization (ISO 9375). El sistema se compone de un conjunto de elementos que incluyen las reglas para el intercambio de información, códigos de conducta a observar por los usuarios y la sintaxis que deben seguir las administraciones, los comerciantes y los transportistas para construir los mensajes.

procedimientos específicos y diferenciados, de aplicación local, y que no siempre tienen la publicidad ni la difusión de las normas generales y que, sin embargo, deciden el desarrollo de los procedimientos en las operaciones diarias.

La aduana de **Perú** ha creado una oficina de atención al público donde puede efectuarse toda clase de consultas sobre asuntos particulares de los interesados o sobre temas generales como los requerimientos para realizar una determinada operación. La aduana generalmente contesta en el acto o, si no tiene una respuesta inmediata, envía la respuesta por correo y/o por teléfono u otros medios.

En forma complementaria, para cubrir otro tipo de demandas y de público, la aduana de **Perú** creó en 1996 su página WEB en Internet (www.aduanas.gob.pe) en la que puede encontrarse información general sobre la aduana, los procedimientos de importación y exportación, la recaudación y estadísticas actualizadas sobre comercio exterior.

En 1997, **Costa Rica** ^{1/} ha creado una interesante página (www.impuestos.go.cr) en la que se puede encontrar información sobre las normas básicas aplicables, el Arancel centromericano y las tarifas aplicables, los procedimientos operativos, las declaraciones de importación, estadísticas y algunos indicadores de gestión. Los datos de la declaración relativos al importador se mantienen protegidos y codificados de manera que sólo las autoridades habilitadas pueden identificar al importador al que pertenecen. Hay información concreta de cada aduana con el nombre del Administrador y teléfono de contacto. Desde la página se pueden establecer conexiones con otros organismos nacionales (DG de Tributación Directa, Banco Central) e internacionales (BCIE, OMA, BID).

2.4 La integridad en las aduanas

La mayor parte de los cambios inducidos por la reforma aduanera tienden a mejorar, en cierta medida, la integridad del comportamiento de los funcionarios de las administraciones de aduanas. Chile, Perú, México y Costa Rica han adoptado una serie de medidas que contribuyen a eliminar o, al menos, reducir la corrupción.

A veces no es un verdadero *programa* de integridad pero contiene elementos valiosos para conseguir el mismo objetivo. Estas son algunas de las medidas adoptadas:

1) Ordenamiento y clarificación de las normas tributarias aduaneras y reducción de los aranceles. La eliminación de interpretaciones ambiguas suprime las oportunidades de negociación; una tarifa menos dispersa y con impuestos más bajos reduce las oportunidades y el incentivo al fraude.

2) Simplificación, automatización y publicidad de los procedimientos con el fin de facilitar su conocimiento por los operadores y suprimir así la discrecionalidad de su aplicación por parte de los funcionarios.

3) Profesionalización de los recursos humanos. Esto incluye el mejoramiento de los conocimientos técnicos, una estabilidad razonable en el empleo y un nivel de retribuciones digno y acorde con las responsabilidades de cada puesto de trabajo.

⁸ Es un proyecto compartido del Ministerio de Hacienda, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

4) Establecimiento de un sistema de seguimiento y de auditoría interna apoyado en sistemas automatizados de control de gestión que proporcione información de las oficinas y los empleados que puedan desviarse en la aplicación de los procedimientos y las normas.

5) Aplicación efectiva de las sanciones previstas en las leyes cuando se descubren casos de corrupción.

Para que este conjunto de medidas funcione en la dirección correcta sería muy útil que: a) exista un compromiso serio, al más alto nivel, para respaldar las medidas que haya que adoptar en casos de corrupción. Obviamente, el comportamiento de los jefes es esencial para la eficacia de las medidas que se desean implantar; b) un poder judicial independiente y honesto que respalde los dispositivos legales; c) colaboración de los operadores comerciales para no participar en forma activa o pasiva en prácticas ilícitas; d) medios de comunicación comprometidos con la formación de una opinión social favorable a la lucha contra la corrupción.

III. EL FUTURO DE LAS ADUANAS

Hemos visto en el capítulo anterior que los programas de reforma y modernización de las aduanas de América Latina y el Caribe incluyeron, en mayor o menor medida, algunas de las recomendaciones contenidas en la Declaración de Columbus. No existió un Plan Estratégico, especialmente en los comienzos, sino que se fueron abordando e implementando a medida que las condiciones del país y de la aduana permitían atender las demandas de los sectores del comercio.

Sin embargo, algunas de las recomendaciones han quedado al margen o han sido abordadas con timidez. Es el caso de la cooperación con los operadores comerciales, la gestión del riesgo, la coordinación de los organismos públicos que intervienen en las operaciones de comercio exterior y, en cierto modo, los programas de integridad. Es preciso salir del ámbito latinoamericano y del Caribe para ver cómo otros países han asumido estas recomendaciones y las han incluido en sus programas de readaptación de las aduanas al nuevo entorno. En parte, se trata de los primeros pasos que conducirán a lo que será el futuro inmediato de las aduanas; no hay, por tanto, nada definido sino que están abiertas todas las opciones. Cada país tendrá que decidir sus propias pautas de trabajo para cumplir con sus fines y poner a su sector privado en condiciones no menos favorables que las de sus competidores en cualquier lugar del mundo.

Las mejores prácticas citadas en el capítulo anterior no son casos aislados sino que son las más sobresalientes entre un amplio número de países que ya las han introducido en sus administraciones aduaneras. Esto significa que, en términos generales, se han mejorado los procedimientos aduaneros en la región y se han ampliado considerablemente las facilidades a los importadores y exportadores de cada país.

3.1 Las demandas del sector privado

No obstante el avance registrado, la situación dista mucho de ser perfecta y es natural que continúen las demandas del sector privado para que las aduanas aumenten sus estándares en cuanto a facilitación, eficiencia e integridad. Para que estas demandas encuentren una formulación precisa y, sobre todo, para que puedan ponerse en práctica se necesita un buen clima de diálogo entre las partes interesadas y la sensibilidad adecuada por parte de la aduana. Es en los países desarrollados donde, hasta ahora, se ha encontrado el ambiente más propicio para iniciar este diálogo, entre otros motivos, porque existía una menor desconfianza y crispación entre la aduana y los operadores comerciales.

Al margen o complementando este diálogo necesario, las entidades que representan a los sectores públicos o privados han hecho llegar también sus planteamientos a la Organización Mundial de Aduanas y a los gobiernos. El resultado es que las aduanas hoy conocen, por un camino u otro, lo que quiere y necesita el sector privado y, en gran parte, están dispuestas a hacer los cambios necesarios para atender estas demandas o, cuando menos, discutir las abiertamente.

De acuerdo con las peticiones más frecuentemente reiteradas por los representantes de los operadores comerciales a la aduana, necesitan:

- ! Contar con un servicio oportuno, eficiente y acorde con las necesidades del cliente lo que significa
 - C el flujo ininterrumpido de mercancías, con servicios funcionando 24 horas;
 - C tener un acceso fácil a este servicio con funcionarios aduaneros plenamente

dedicados a su trabajo;

- C recibir rápidas soluciones a los problemas planteados.
- ! Trabajar con procedimientos sencillos, eficientes y, en la medida de lo posible, similares a los utilizados por el sector privado.
- ! Recibir un trato diferenciado de acuerdo con el volumen de negocio o las características de éste y con el comportamiento del operador: los clientes importantes o especiales, con buen historial de cumplimiento, deberían disponer de procedimientos y/o circuitos más expeditos.
- C La asociación *International Express Carriers Conference*, representante de las empresas *Acouriers*, insiste constantemente en que las aduanas deben habilitar procedimientos que se ajusten a las características de la mensajería rápida. Además, estos procedimientos deberían armonizarse para que el tratamiento sea similar en cualquier país.
- C Las *multinacionales* piden a las aduanas que modifiquen el tratamiento de sus operaciones. Por una parte, quieren que las aduanas consideren las transferencias internas como una sola operación aunque se realice entre dos países sin obligarles a emitir una factura para la exportación y otra para la importación.

Por otra, las multinacionales de la Unión Europea, han planteado recientemente que los despachos de importación (declaración y pago) se realicen en la aduana del país en que radica la firma aunque las mercancías entren por cualquier otro país de la Unión. El planteamiento, netamente federalista, desborda claramente el ámbito aduanero por las implicaciones que tiene en otras áreas. En organizaciones políticas de carácter federal este planteamiento no tiene implicaciones fiscales pero significa un nuevo reparto del trabajo que asignaría al país de entrada (de las mercancías) los servicios menos especializados o que producen externalidades negativas (transporte, almacenamiento) mientras que el país donde radica la multinacional se reserva los servicios de carácter financiero.

Al mencionar a las multinacionales no se puede perder de vista que más de los 2/3 de las transacciones mundiales de bienes corresponden a transferencias internas o a operaciones entre empresas transnacionales.

3.2 Respuestas de las aduanas

No es fácil, en un trabajo de extensión limitada, tratar de recoger las variadas reacciones de las aduanas a cada una de estas peticiones, teniendo además en cuenta los distintos matices con que, en cada país, han sido formuladas. Por este motivo y para facilitar la comprensión de los cambios que tales respuestas implican se ha acotado el terreno y se presentan en dos grupos según la profundidad y extensión de los cambios. En cada uno de los grupos se han seleccionado tres respuestas que consideramos representativas de las *Reacciones* de las aduanas.

Se incluyen, en ambos grupos, respuestas que trascienden el ámbito propio de la administración aduanera y que requieren decisiones coordinadas con otros órganos o agencias del Gobierno o que responden a planteamientos más amplios que afectan a la administración tributaria en su conjunto. En el primer grupo, la coordinación de los organismos que intervienen en las operaciones aduaneras es un ejemplo de esta clase de respuestas; en el segundo, la solución a la necesidad de mayor autonomía de las aduanas sea como entidad independiente o integrada con

la administración de los tributos internos.

Cambios específicos

Se trata de soluciones concretas ofrecidas por las aduanas de algunos países a problemas puntuales pero que, a la vez, son comunes a muchos países. Ni el hecho de que no sean todavía soluciones generalizadas ni el que sean respuestas específicas le restan importancia en comparación con los cambios de mayor impacto, analizados en el segundo grupo, que afectan a la organización misma de las aduanas y al manejo general de las operaciones y de los recursos.

Los Acouriers@. La participación de estas empresas en el transporte internacional es, en conjunto, relativamente pequeña. Sin embargo, las características de las mercancías que transportan y el carácter urgente de los envíos hacen que éstos hayan demandado a las aduanas la aplicación de procedimientos más sencillos y rápidos.

Sin perjuicio de los acuerdos logrados entre las compañías, en conjunto o por separado, con las aduanas de los diferentes países interesa destacar aquí el hecho de que se esté trabajando a nivel regional para implantar procedimientos ágiles y armonizados. Así, las aduanas de América Latina han aprobado un Reglamento común para el despacho de los Aenvíos y encomiendas@ que transportan estas empresas. El Reglamento incorpora las facilidades otorgadas previamente por países de mayor desarrollo y con un mayor tráfico transportado por los Acouriers@.

El rasgo más destacado de estos acuerdos es que las empresas de mensajería se convierten en un nuevo Aauxiliar@ o colaborador de la aduana en el mismo sentido que los Agentes o Despachantes de Aduanas. Como ellos, son responsables ante la aduana de las declaraciones que presenten y del pago de los derechos e impuestos que correspondan a los documentos y encomiendas transportados. Pero presentan una diferencia notable y es que integran, en una sola figura, las funciones, derechos y responsabilidades que, por separado, tienen los Agentes de Aduanas y los transportistas. Su función va más allá incluso que la del transitario puesto que realizan por sí mismos el transporte y, además, presentan las declaraciones directamente a la aduana.

Las empresas han elaborado sus propios programas informáticos, sujetos a validación previa por las aduanas, y que les permiten utilizar los datos obtenidos de sus propios sistemas contables y de facturación. De esta manera, se facilita el trabajo de la empresa y los datos resultan más confiables para la aduana que permite la retirada casi inmediata de los envíos en la medida en que cumplan con las condiciones establecidas en el reglamento de couriers.

La coordinación de otros organismos. Además de la aduana, en las operaciones de comercio exterior intervienen, según la naturaleza de la mercancía, un amplio grupo de Organismos, Ministerios o Agencias que controlan la calidad, cantidad o, en general, el cumplimiento de ciertos requisitos. En algunos casos, las mercancías son sometidas a tres análisis similares por tres Organismos distintos con el consiguiente costo y las demoras en la liberación de las mercancías. Es necesario que los Gobiernos adopten las medidas pertinentes para eliminar estas demoras en los trámites y el consiguiente costo de las operaciones y que, en definitiva, estas entidades se acomoden a las nuevas demandas del comercio internacional.

Se han hecho intentos de coordinación a través de las denominadas Aventanillas únicas@ que, en general, se han limitado a la exportación solamente y no han pasado de situar en el mismo edificio las varias ventanillas ante las cuales los exportadores tienen que realizar sus trámites. La principal dificultad para coordinar sus actuaciones con las de la aduana no es de carácter técnico sino, más bien, sociopolítico: el Acelo profesional@ de los funcionarios de estos Organismos y la

negativa de los Ministerios de los que dependen a ceder parcelas de actividad o poder.

La OMA, en la Declaración de Columbus, recomendó a los Gobiernos que hicieran los esfuerzos necesarios para coordinar a las diferentes entidades y a la aduana o para dar competencias y proveer expertos a la aduana para que, juntamente con los trámites aduaneros, realice los que corresponden al resto de las intervenciones. Canadá y Australia son ejemplos de cada una de estas alternativas.

1) Canadá ha puesto en funcionamiento un sistema de comunicación electrónica con el Ministerio de Foreign Affairs and International Trade (FAIT) que emite los permisos de importación, cuando son exigibles, y los envía electrónicamente al sistema de la aduana para que realice el despacho de las mercancías.

De forma similar, en 1997, la aduana se ha conectado con la Canadian Food Inspection Agency (CFIA) encargada del control de los productos agrícolas utilizando el intercambio electrónico de datos; de esta manera se evita el envío de papeles y se reduce notablemente el tiempo para los trámites de importación y exportación. La coordinación con la CFIA se ha tomado como modelo para próximos acuerdos con otros Organismos del Gobierno que también intervienen en las operaciones de comercio exterior en materias tales como la salud, industria, pesca, recursos naturales y medio ambiente, estadísticas, etc.

2) Australia ha optado por la solución alternativa de integrar los servicios que tienen que ver con el comercio exterior en el ámbito de la aduana. Obviamente, no significa que la aduana asuma las competencias en materia de salud, agricultura, etc. que siguen asignadas a los correspondientes Ministerios; en la aduana se han puesto los recursos humanos y las competencias suficientes para poder prestar los servicios y ejercer los controles establecidos sobre determinadas operaciones de comercio exterior, en un solo lugar y en una misma actuación.

Los importadores habituales. Si bien es cierto que la mayoría de los importadores son habituales en la medida en que la importación es una parte o el todo de su negocio, nos referiremos aquí a aquellos que realizan operaciones repetidas con un reducido número de mercancías; es decir, se trata de importadores frecuentes de los mismos productos. Cuando, además, estos importadores cumplen sus obligaciones correctamente y los bienes que importan ofrecen escaso riesgo, las aduanas de algunos países han establecido un tratamiento especial para aligerar la disponibilidad de las mercancías y ahorrar recursos aduaneros que pueden dedicar a operaciones que puedan necesitar un examen más minucioso.

Vale la pena mencionar dos sistemas diferentes pero que significan importantes facilidades a los importadores que reúnen los requisitos mencionados: 1) el sistema de levante rápido para importadores frecuentes implantado por Canadá bajo las siglas FIRST (frequent importers release system) y 2) el despacho en la empresa o factoría que España habilitó a comienzos de los 70's y Colombia lo implantó en 1992 para empresas por encima de un nivel mínimo de importaciones.

El esquema de funcionamiento de ambos programas se puede resumir de la siguiente forma:

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LOS PROGRAMAS

FIRST

DESPACHO EN FACTORIA

1) El importador frecuente solicita a Revenue Canada (RC) los beneficios de FIRST; el

1) La empresa importadora solicita el régimen a la aduana aportando una relación de los

expedidor (exportador o embarcador) y el transportista tienen que estar de acuerdo para participar en este sistema; el importador declara los productos a importar descritos como aparecerán en la factura, la partida arancelaria y el vendedor.

Si RC autoriza la solicitud le asigna un número de usuario.

2) El expedidor debe preparar los documentos que incluye el formulario especial FIRST y las facturas; el transportista lo tiene que presentar a la aduana al entrar en Canadá.

3) Los números que identifican al importador y la transacción están codificados y la aduana los introduce en el sistema automatizado que puede autorizar la entrada inmediata o someter la expedición al procedimiento normal de despacho.

4) Revenue Canada confirma la autorización de levante al día hábil siguiente; en el mismo plazo, el importador debe enviar a la aduana la declaración (Form B3) y la documentación de soporte en los plazos establecidos (Memorandum D17-1-5).

productos que importa, su descripción, número de referencia o identificación interno de la empresa y partida arancelaria.

La aduana analiza los datos declarados y si está conforme con ellos autoriza el procedimiento.

2) Las mercancías pueden llegar directamente a los locales de la empresa o en tránsito interno desde el puerto o aeropuerto de entrada. La empresa debe comunicar a la aduana, inmediatamente, la llegada de las mercancías a sus locales y enviar la factura por fax.

3) Si en el plazo establecido (dos horas) la aduana no ha comunicado su intención de verificar la carga y/o las mercancías, la empresa puede disponer de ellas libremente.

4) El importador presenta mensualmente una declaración que consolida todas las transacciones realizadas en el período, liquida los derechos e impuestos y los paga. Entre tanto, las cantidades pendientes de pago han estado aseguradas con la correspondiente garantía bancaria del importador.

Ambos procedimientos son indudablemente facilitadores pero el **Adespacho en factoría** es más liberal en cuanto que permite la llegada directa de las mercancías a las instalaciones de la empresa y, además, requiere que la aduana actúe con diligencia y, si no lo hace, su silencio se interpreta en forma positiva como autorización de levante. Ambos tienen algunas restricciones lógicas como son el buen comportamiento del importador en el cumplimiento de sus obligaciones, el tratarse de un número limitado de productos cuya importación se repite con frecuencia y normalmente vendidas por los mismos exportadores o expedidores.

Cambios estructurales

Se consideran en este grupo aquellos cambios introducidos por las aduanas de algunos países que afectan profundamente a los planteamientos tradicionales e incluso implican modificaciones en su organización o en la forma en que las aduanas han afrontado las operaciones aduaneras. Implican, por una parte, un cambio radical en la actitud hacia los operadores económicos y, por otra, una respuesta al desafío de tener que atender volúmenes crecientes de comercio exterior con los mismos recursos o, a veces, con menores recursos como consecuencia de la reducción del tamaño del Estado.

Los tres ejemplos que se presentan a continuación tienen que ver con la búsqueda de la eficiencia en la asignación de los recursos disponibles tratando de maximizar los resultados o de enfocarlos en sectores o actividades prioritarios.

La co-responsabilidad. Las leyes aduaneras establecen ciertas obligaciones a cargo de los importadores, exportadores, transportistas, agentes, etc. Es indudable que estos son los sujetos pasivos y, por tanto, los principales obligados al cumplimiento de los deberes formales y/o

sustantivos. A la aduana corresponde velar para que esas obligaciones se cumplan de la manera que señalan las leyes o reglamentos. En este sentido, hay una co-responsabilidad de la aduana con los operadores comerciales en el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el comercio exterior.

Esta responsabilidad compartida se ha traducido, en el pasado, en una actitud policial por parte de la aduana empeñada en sorprender flagrantes infracciones de los operadores. Sin embargo, algunos países han empezado a modificar la posición de sus aduanas hacia actitudes de cooperación con los importadores y exportadores.

Uno de los ejemplos más significativos es el de la Aduana de los Estados Unidos. El Preámbulo de la Ley de Modernización de la Aduana, de 1993, acogió el concepto de *Assisted Compliance*, que podríamos traducir como cumplimiento asistido, informado y que impone a la aduana el deber de asegurarse de que los importadores cuentan con la información necesaria y actúan con la debida diligencia cuando realizan sus operaciones. Esto tiene implicaciones concretas que han conducido al rediseño de los procedimientos y a la elaboración de planes para mejorar el cumplimiento voluntario de los importadores.

En la nueva actitud de la aduana todos los conceptos mencionados están interrelacionados para conseguir la meta común de elevar el nivel de cumplimiento voluntario que es menos costoso para los operadores y para la aduana. De ahí el interés de la aduana en que los operadores pongan en práctica medidas que demuestren su intención de cumplir; la aduana considerará esas medidas como *Assisted Compliance* en el cumplimiento de las obligaciones y, en caso de que se produzcan errores o fallos, las consecuencias serán muy diferentes de las que tendrán esos mismos fallos cuando el operador no hubiera adoptado medidas que indiquen su deseo de cumplir. En el primer caso, la aduana proveerá asesoría y capacitación para ayudar a la empresa a mejorar su comportamiento y evitar los fallos en el futuro; en el segundo, las medidas son más duras (*Enforcement*) y van desde la investigación a las multas y el comiso de las mercancías.

Desde la perspectiva de la coresponsabilidad, tanto la aduana como los importadores debe llevar a cabo determinadas acciones de carácter general que están relacionadas entre sí como se ve en el siguiente cuadro:

<i>Responsabilidad de los operadores</i>	<i>Responsabilidad de la aduana</i>
a) Usar la información que la aduana ofrece en sus Programas de información básica o especializada. b) Establecer controles internos sobre las operaciones aduaneras. c) Asegurarse de que el personal que realiza las operaciones aduaneras está debidamente entrenado. d) Colaborar con la aduana para desarrollar programas de cumplimiento asistido. e) Pedir aclaración a la aduana cuando sus requisitos o normas no se entienden.	a) Ofrecer la información básica y especializada necesarias para cumplir las obligaciones. b) Medir el nivel de cumplimiento y la existencia de mecanismos que aseguran la correcta declaración de las operaciones. c) Ofrecer programas de entrenamiento sobre las responsabilidades derivadas de la Ley de Modernización de la aduana. d) Realizar seminarios para mejorar los conocimientos técnicos de los funcionarios. e) Contestar las consultas recibidas especialmente las de carácter vinculante.

Además de estas actuaciones responsables de ambas partes, la aduana ha desarrollado una estrategia interesante para asignar los escasos recursos de la manera más eficiente. El punto de partida es la constatación de que un número relativamente pequeño realiza la mayor parte de las importaciones de los Estados Unidos: 350 empresas realizan más del 50% de las importaciones y los 1000 importadores más grandes cubren el 61%. Por tanto, se puede conseguir un buen impacto concentrando los esfuerzos en estas empresas sin aumentar de manera significativa los recursos.

Adicionalmente, la aduana americana ha utilizado tres criterios para identificar las mercancías que merecen una atención prioritaria: su impacto en la seguridad o en el bienestar económico, el nivel de cumplimiento o correcta declaración del sector analizado y su peso en el total de las importaciones. La combinación de estos criterios permitió identificar ocho sectores de atención preferente que incluyen, entre otros, el acero, automóviles, textiles y calzado, electrónica y agricultura.

De acuerdo con su participación en las operaciones de importación, la aduana agrupa las empresas en grandes, medianos y pequeños importadores con un tratamiento diferente para cada nivel.

A cada uno de los grandes importadores, empezando por los sectores prioritarios, la aduana asigna un **AGerente** a nivel nacional que es responsable de facilitar a la empresa el cumplimiento de sus obligaciones con las leyes aduaneras y de comercio. Es la persona de contacto entre la empresa y la aduana: cuenta con toda la información general y específica relacionada con las operaciones de la empresa y cuenta con los especialistas locales y nacionales en cada materia (valoración, clasificación, origen, etc.) para apoyar las actividades de la empresa relacionadas con la importación. La empresa cuenta, además, con la facilidad de formular periódicamente sus declaraciones y el pago de los derechos e impuestos. Se pasa así de un análisis individualizado de cada operación de importación a un enfoque global de todas las importaciones en un período determinado. Para asegurarse del cumplimiento estimado, la aduana verifica la existencia de mecanismos en la empresa que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones en forma correcta y oportuna. Si el Gerente aduanero considera que no existen tales mecanismos propone a la empresa la adopción de las medidas oportunas para la implementación de los mecanismos adecuados.

Los medianos importadores son asistidos por personal de las aduanas de entrada en coordinación con el nivel central que les proporciona toda la información necesaria para apoyar a las empresas y, además, informes sobre las operaciones de la empresa por otros puertos o aeropuertos. También en este grupo de importadores la actividad de la empresa se analiza en conjunto en lugar de cada una de las importaciones por separado.

Por último, el grupo de pequeños importadores cuenta también con el apoyo necesario para ayudarle al cumplimiento de sus obligaciones pero el control se ejerce sobre cada una de las importaciones.

Es obvio que la aplicación de esta nueva estrategia requiere y está apoyada en abundante y actualizada información para la toma de decisiones en cuanto al tratamiento aplicable y para justificar por qué unas empresas pueden ver sometidas sus operaciones a exámenes sistemáticos mientras que otras sólo esporádicamente son objeto de inspección.

La gestión del riesgo. Dentro de la modernización de las aduanas, como hemos visto, hay una estrategia imprescindible para asignar los escasos recursos de la forma más eficiente: analizar las situaciones e identificar aquellas en que la presencia de la aduana es necesaria o puede

producir un rendimiento más beneficioso para la comunidad. Los criterios que se utilicen para el análisis e identificación de estas situaciones dependerá de las circunstancias de cada país, incluso de cada región dentro de un país, según las características de su comercio y de los países de su entorno, de la escala de valores de la sociedad a la que sirve, etc.

Esta metodología se conoce como análisis de riesgos y se sustenta en varios principios: la aceptación de la imposibilidad material de examinar minuciosamente cada una de las operaciones, la creencia en la buena fe de los operadores y en el hecho constatado de que un alto porcentaje de las operaciones son correctas, la necesidad de evitar costos innecesarios a los contribuyentes cumplidores y la utilidad de dedicar los recursos disponibles a evitar que los no cumplidores perjudiquen los intereses fiscales, económicos, la salud y la seguridad de los ciudadanos.

Además de los principios, el análisis de riesgos necesita un gran volumen de información sobre las operaciones de importación, el comportamiento de los importadores, los hábitos de consumo de la población, la desviación de las tendencias del comercio de importación, etc. Esta información debe estar disponible en forma inmediata y la aduana tiene que contar con la capacidad, la metodología y las herramientas adecuadas para procesarla.

Mientras que en muchos países el análisis de riesgo se aplica para determinar las operaciones a fiscalizar por la aduana en el punto de introducción al país, **Canadá** ha desarrollado todo un sistema de gestión de riesgos que abarca otras áreas de la administración pública más allá de la aduana. Partiendo de las directrices sobre manejo de riesgos emanadas del Treasury Board y de la Canadian Standard Association así como la experiencia del Servicio Público de Australia, Revenue Canada ha elaborado un documento para la aplicación de estas ideas en la actuación de las aduanas. 1/

Desde el punto de vista de la aduana es *riesgo* la posibilidad de que suceda algo que afecte negativamente a la observancia de las leyes aduaneras; y la *gestión del riesgo* es un método sistemático para identificar, evaluar y controlar los eventuales sucesos negativos y sus consecuencias de manera que la aduana pueda cumplir sus deberes legales combinando la facilitación y las medidas coercitivas. Como en todos los riesgos, se pueden distinguir tres aspectos: la probabilidad de que ocurra, la magnitud del impacto y el daño que puede causar a la organización.

El proceso de la gestión del riesgo incluye varias fases: 1) la identificación de las áreas que pueden representar un peligro para los objetivos del gobierno y, en particular, de la aduana utilizando diversas herramientas como pueden ser las tendencias de la economía, la información y las denuncias de los directamente afectados o la realización de auditorías, inspecciones físicas, etc. ; 2) la determinación o evaluación de la gravedad del impacto que, de ocurrir el riesgo, produciría en los objetivos socioeconómicos de la política del gobierno o en los objetivos de la aduana; 3) buscar soluciones a la amenaza del riesgo teniendo en cuenta la capacidad de respuesta de la aduana; 4) definir indicadores que permitan medir el éxito de las medidas adoptadas y 5) evaluar y analizar periódicamente el proceso para ver si las soluciones son adecuadas, la gravedad asignada al impacto sigue siendo válida, se han alcanzado los objetivos o identificar nuevos problemas. Todas estas fases deben estar presentes tanto en el nivel estratégico como en el ejecutivo y operativo.

La gestión del riesgo como método para mejorar el cumplimiento voluntario de los operadores comerciales no se queda solamente en el nivel conceptual sino que se aplica a aspectos

concretos del trabajo de las oficinas aduaneras. Un ejemplo de esta aplicación es el proceso (Atargeting@) para identificar un importador, exportador, transportista o una mercancía o un viajero que llega o sale de Canadá y sobre los cuales se van a realizar reconocimientos, comprobaciones u otro tipo de inspecciones.

Estos Ablancos@ se utilizan tanto en las operaciones comerciales como en el régimen de viajeros. Básicamente, el perfil del blanco u objetivo se define utilizando entre uno y ocho elementos que se refieren al medio de transporte, fecha de partida o llegada, cantidad y valor de la mercancía, país de origen, partida arancelaria, etc. Por cada uno de los ocho elementos se pueden seleccionar hasta 12 opciones que pueden ser países, fechas, rangos de valor o de partidas arancelarias. Por ejemplo, para el elemento *país de origen* se pueden marcar los códigos correspondientes hasta 12 países de manera que las mercancías o personas originarias de cualquiera de ellos serán objeto de una revisión especial por parte de la aduana. Los objetivos así definidos tienen un período de validez marcado y su aplicación se puede establecer a nivel nacional o limitada a algunas aduanas. Este sistema de selección está incorporado a los programas automatizados (FIRST y otros) para determinar qué expediciones se liberan en forma inmediata y cuáles serán objeto de un reconocimiento detallado.

La autonomía. La tendencia relativamente reciente de las aduanas a proponer su propia autonomía es, en gran parte, la respuesta a las demandas de eficiencia por parte de los operadores comerciales. En efecto, uno no puede esperar un nivel aceptable de eficiencia de una administración cuyas decisiones en materia de recursos humanos, por ejemplo, dependen de un largo proceso de aprobación en otras instancias distintas y ajenas a la necesidad que motiva la decisión.

Pero no es sólo la eficiencia la justificación de las propuestas de autonomía para las aduanas. La necesidad imperiosa de mejorar su nivel de integridad requiere, sobre todo, la autonomía técnica de manera que la aduana pueda organizar su gestión y tomar sus decisiones con total independencia de las influencias políticas respetando, obviamente, la política fiscal definida por el Gobierno.

Se plantean tres niveles de autonomía: financiera, técnica y administrativa. El juego conjunto de estas tres autonomías debe proporcionar a la aduana los recursos económicos necesarios y en tiempo oportuno, la posibilidad real de definir los criterios aplicables a la gestión aduanera eliminando cualquier otra influencia en la toma de decisiones y la utilización de los recursos asignados en la forma más adecuada para la consecución de los fines de la institución.

A partir de esa autonomía cabe esperar y es exigible una mayor eficiencia derivada de la mayor agilidad y oportunidad en la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros así como de la mayor responsabilidad de los dirigentes y de la profesionalización de los empleados (preparación técnica, estabilidad y salarios).

Ocurre, sin embargo, que la situación de deterioro a que llegaron las aduanas no favorece en absoluto las demandas de autonomía: ni el Estado ni la sociedad civil confían en la capacidad ni en la honestidad institucional de la aduana para gestionar, en forma autónoma, los recursos que pudiera asignarle la ley.

Por otra parte, la conveniencia de la autonomía no es un planteamiento exclusivo de la aduana; antes que ella 1/, en muchos países, las autoridades consideraron que la administración

tributaria, para ser eficiente y eficaz, tenía que tener la autonomía necesaria para disponer de recursos, emplearlos en la forma más adecuada y tomar sus decisiones con criterios técnicos.

convirtió en Servicio Autónomo mientras que la administración de los tributos internos seguía siendo una Dirección General Sectorial del Ministerio de Hacienda.

Se abrieron, pues, dos alternativas hacia la autonomía de las aduanas: como entidad independiente o integrada con la administración de los tributos internos. Como entidades autónomas e *independientes* se pueden citar las aduanas de Estados Unidos, Perú y, en cierto modo, Chile; como entidades integradas en la administración tributaria las de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, España, Honduras, México y Venezuela. 1/ 1/

No se trata aquí de discutir cual es la mejor fórmula; más bien, se recoge, como un hecho, la tendencia de los gobiernos a aceptar que es conveniente que los organismos que tienen la responsabilidad de recaudar los ingresos del Estado tengan un cierto nivel de autonomía dentro de la administración pública. También es un hecho que el número de países que han seguido la vía de integrar sus administraciones tributarias es mayor que el de los que han optado por dotar de autonomía a la aduana como entidad independiente y que, hasta la fecha, la integración ha resultado menos exitosa que la autonomía separada por ser aquel un proceso mucho más complejo y por la forma en que ha sido abordada la integración en muchos casos. Pero no sería oportuno ni justo ir más allá y proponer modelos ni hacer inferencias: todavía es pronto para sacar conclusiones puesto que se trata de procesos en marcha. Lo tomamos como dos opciones que los países pueden elegir de acuerdo con sus propias políticas y sus idiosincrasias.

¹¹ Reino Unido y Holanda solamente tienen integrada la gestión del IVA.

¹² En Guatemala, el Congreso está examinando el proyecto de ley de creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) que integrará Aduanas y Tributos.

Conclusiones

Sin perjuicio de las conclusiones que pueda sacar cada lector, se enuncian a continuación las siguientes de carácter general sin que, en forma alguna, tengan carácter limitativo:

1) La mayoría de los países han emprendido la renovación de las aduanas como consecuencia de los cambios derivados de la globalización y apertura de las economías. Pero, en América Latina y el Caribe, los cambios se han hecho, en general, tratando de afrontar los problemas más urgentes sin seguir un Plan Estratégico.^{1/} Este enfoque obedece tanto a escasez de recursos como a los planteamientos de corto plazo de los gobiernos.

2) Los cambios no han afectado a los fines tradicionales de las aduanas -recaudación y protección social y económica- pero sí a la forma de conseguirlos, es decir, a los objetivos y al modo en que aquellas realizan sus funciones. Por ejemplo, se da preferencia a la eficiencia y la facilitación sobre la eficacia.

3) La Declaración de Columbus debería ser el punto de referencia de los programas de modernización y reforma de las aduanas. Allí se recoge lo que es necesario cambiar y en qué dirección debe hacerse para atender las demandas actuales de los sectores comerciales.

4) Ha mejorado la relación entre la aduana y los operadores comerciales abriendo oportunidades para el diálogo y la cooperación mutua como partes interesadas en conseguir sus objetivos a un menor costo para ambas y de una forma más sencilla. La facilitación se entiende como una forma de mejorar las condiciones de competitividad de la economía nacional en el comercio internacional.

5) Se abre camino la idea de una responsabilidad compartida entre la aduana y los operadores comerciales en el cumplimiento de las obligaciones de éstos. La aduana asume una posición activa en la provisión de la información necesaria para facilitar este cumplimiento.

6) Como consecuencia de todo este cambio, es perceptible una mayor transparencia de las aduanas en el desempeño de sus funciones y en sus relaciones con el sector privado.

7) El futuro de las operaciones aduaneras se orienta hacia el intercambio fluido de información que podría dar lugar a una aduana **Virtual**, donde la presencia física de la mercancía deja de ser imprescindible y las transacciones no requieren, de manera inmediata, estar documentadas en papel sino que utilizan fundamentalmente medios electrónicos.

BIBLIOGRAFIA

1. The Columbus Declaration - Customs role in world trade liberalisation. IECC.
2. Customs Reform and Modernization: Trends and Best Practices. World Customs Organization. Brussels, 1996.
3. U.S. Customs Strategic Plan. 1996
4. A conceptual framework for risk management in Customs Border Services. Ottawa, March 1997.
5. Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations. John Crotty. Forum de OMA en abril de 1997.