

CONVENIO DE KYOTO

DIRECTIVAS DEL ANEXO GENERAL

Capítulo 6

CONTROL ADUANERO

INDICE

1.	Correlación del Convenio de Kyoto	3
2.	Resumen sumario	4
3.	Introducción	5
4.	Definiciones	7
5.	Principio del control aduanero	8
6.	Gestión de riesgos en el contexto aduanero	8
6.1	Gestión de riesgo. Principios básicos de control.....	9
6.1.1.	Panorama general.....	9
6.1.2.	Proceso de la gestión de riesgo	9
6.2.	Gestión de riesgo dentro de la Aduana	11
6.2.1.	El contexto	11
6.2.2.	Selección, definición de perfiles y detección de infracciones	12
6.2.3.	Evaluación y revisión.....	13
6.2.4.	Medición del cumplimiento de la <i>ley</i>	14
6.2.5.	Utilización de la tecnología de la información a los efectos de implementar una gestión de riesgo eficaz	18
7.	Métodos de control.....	19
7.1.	Control de movimientos	19
7.1.1.	Control documentario	20
7.1.2.	Reconocimiento de mercancías / inspección	21
7.1.3.	Identificación de las mercancías	22
7.1.4.	Personas que acompañan a las mercancías.....	23
7.2.	Controles por auditoría.....	24
7.2.1.	Control por auditoría posterior al desaduanamiento	24
7.2.2.	Auditoría a los sistemas de los comerciantes	27
8.	Infraestructura de respaldo	31
8.1.	Autoridad Legal.....	31
8.2.	Organización	33
8.2.1.	Recursos.....	33
8.2.2.	Filosofía de la gestión de riesgo	33
8.2.3.	Grado de centralización	34
8.2.4.	Oficinas centrales de la administración aduanera	34
8.2.5.	Oficinas aduaneras locales	35
8.3.	Procedimientos.....	36
8.4.	Desarrollo de recursos humanos.....	36
8.5.	Oficinas aduaneras yuxtapuestas	37
8.6.	Asistencia administrativa mutua	37
9.	Cooperación aduanera/comercial	38
10.	Conclusiones	40

11.	Ejemplo de proceso de control aduanero	41
11.1.	Ejemplo de un proceso de control aduanero complejo	41
11.2.	Ejemplo de un proceso de gestión de riesgo elemental	42
11.3.	Ejemplo elemental de un proceso de control por auditoría posterior al desaduanamiento	43
13.	Bibliografía	44
14.	ANEXOS	45
14.1.	Anexo I: Recomendación del CCA sobre MAA	45
14.2	Anexo II: Casos de estudio (próximamente)	46

1. Correlación del Convenio de Kyoto

Disposición en el Anexo General	Sección Directivas de control
Capítulo 2, definición E3/F4	4.
Capítulo 2, definición E21/F1	4.
3.4 y 3.5	8.5
3.16	7.1.1.2
3.25	7.1.1
3.31	5
3.31	7.1.1.2
3.32	7.2.2
3.33	7.1.2
3.33	8.1 ^a)
3.34	7.1.2
3.35	3
3.36	7.1.2
3.37	8.1i)
3.37	7.1.2
3.38	7.1.2
3.38	8.1c)
6.2	5.
6.3	5.
6.3	6.
6.4	6.
6.4	6.2.4
6.5	6.
6.5	7.
6.6	7.
6.6	7.2
6.7	8.1f)
6.7	8.6
6.8	9
6.9	6.2.5
6.10	7
6.10	7.2.2
7	6.2.5
7.3	9
7.4	8.1f)
8.5	9.
9	9.

2. Resumen sumario

Las Directivas sobre Control Aduanero del Convenio de Kyoto presentan detalladamente las mejores prácticas y otros asuntos que toda administración aduanera moderna que implemente un programa de control aduanero, debería tener en cuenta. La aplicación de estas Directivas es altamente recomendable a los efectos de lograr la simplificación y la eficiencia a las cuales apunta el Convenio de Kyoto. Las directivas enuncian los siguientes principios:

1. Las administraciones aduaneras no deberían centrarse exclusivamente en controles de movimientos sino comenzar a implementar controles basados en auditorías, por ejemplo, desde la introducción de simplificaciones a los procedimientos hasta autorizar al comerciante a que él mismo realice su propia liquidación. Estas modificaciones permitirían a la Aduana manejar adecuadamente el crecimiento del comercio internacional, así como la creciente demanda respecto a la reducción de recursos, y la necesidad de ofrecer mayores facilidades al comercio.
2. La gestión de riesgo es el elemento clave para alcanzar este objetivo, y por lo tanto, debería ser parte integrante del programa de control de una administración aduanera moderna.
3. Las administraciones aduaneras deberían implementar medidas a los efectos de evaluar el cumplimiento y la ejecución de sus programas de control a fin de que estos sean eficaces y rentables.
4. La cooperación entre la Aduana y el sector comercial es fundamental. Permite acompasar los cambios que ocurren en las prácticas comerciales así como recabar datos para ser empleados por el mecanismo de evaluación y de revisión dentro de la Aduana y proporciona indicios para evaluar el potencial de cumplimiento voluntario de las empresas.
5. Un programa de control aduanero moderno requiere un permanente respaldo por parte de la gerencia ejecutiva de las empresas, así como personal debidamente entrenado, motivado y remunerado así como una legislación, una organización y procedimientos adecuados.
6. La asistencia mutua entre las administraciones aduaneras debería aumentar progresivamente, y de este modo podrían manejar mejor hechos como la globalización del comercio, mercados y fraudes, y también formar la base para constituir un flujo de información permanente en el marco del comercio internacional.
7. Las administraciones aduaneras deberían hacer extensivo el uso de la tecnología de la información y del comercio electrónico, especialmente en los procedimientos de desaduanamiento. Estas técnicas son indispensables para que el control aduanero sea eficaz y rentable, y contribuyen a facilitar el intercambio comercial.

3. Introducción

La expresión “control aduanero” ha sido definida en el Glosario de Términos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas como “medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana”.

Para que la Aduana pueda aplicar estas leyes y reglamentos adecuadamente, todos los movimientos internacionales declarados deben tener por finalidad un tratamiento o un empleo que sea aprobado por la Aduana.

Las leyes y reglamentos mencionados se aplican tanto a las obligaciones fiscales implicadas en el movimiento internacional de mercancías y personas, como a las prohibiciones y restricciones aplicables a las mercancías, personas y medios de transporte.

Las administraciones aduaneras deben aplicar eficaz y rentablemente los controles mediante la implementación de las técnicas de gestión de riesgo, a los efectos de, simultáneamente: cumplir con la responsabilidad de recaudación fiscal, implementar políticas comerciales, salvaguardar al público, manejar el incremento del comercio y el turismo mundiales, reducir el personal de aduana, y ofrecer medidas que faciliten a los comerciantes, viajeros y transportistas cuya situación legal se encuentre en regla.

La revisión periódica de estos controles mantendrá a las administraciones aduaneras al día a los efectos de alcanzar estos objetivos combinados, a pesar de los poderosos desafíos planteados por la rápida expansión del comercio internacional y de los continuos cambios que ocurren en los modelos y en las prácticas comerciales y en el transporte. Las presiones sociales dictarán cambios drásticos y un perfeccionamiento sustancial de los controles. La asistencia brindada por las empresas posee un rol muy importante en el proceso de gestión de riesgos. Este tipo de cooperación entre la Aduana y el sector privado se puede concretar en la formalización de Protocolos de Entendimiento con cada empresa, del modo recomendado por el programa ACTION/DEFIS de la OMA.

Existen muchas maneras de responder a estos desarrollos mejorando las facilidades y los controles mediante la aplicación de prácticas aduaneras modernas.

Una manera de conciliar las facilidades con los controles consiste en confiar a una sola autoridad competente un abanico de funciones como por ejemplo fitosanitarias o la verificación de productos peligrosos, que actualmente son llevadas a cabo por varios organismos diferentes, a veces ubicados en locales geográficamente dispersos. La Aduana, que ya se encuentra presente en todas las fronteras y cuenta con una vasta experiencia con respecto a las exigencias del comercio y del transporte internacional, constituye un centro lógico y económico para las responsabilidades mencionadas. (véase Anexo General, Norma Transitoria 3.35).

Cambiar por un medio electrónico de intercambio de datos simplificará la separación de la información que se encontraba condensada previamente en un detallado formulario de declaración. La información puede ser fácilmente dividida en dos bases de datos: una relativa a los datos de control que se analizan antes que las mercancías lleguen a la frontera y otra compuesta de datos relativos a las transacciones, que se revisan mediante controles por auditoría.

Esta simplificación de procesos permite a la Aduana proporcionar mayores facilidades a los comerciantes que cumplen con la ley, manteniendo un suficiente nivel de control al mismo tiempo.

Otra forma de mejorar los controles y las facilidades es mediante el empleo de técnicas electrónicas para operar de forma compartida un procedimiento de control entre varias administraciones aduaneras o entre varios organismos oficiales. Este método es empleado en sistemas de tránsito electrónico de algunos bloques económicos, por ejemplo la CE y el NAFTA, y por las Aduanas de Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Estados Unidos, a los efectos de intercambiar datos y para sustituir los certificados emitidos en papel que cubrían por ejemplo, la inspección de carne ovina y las cuotas al amparo del Acuerdo Multifibras.

Otro desarrollo, quizá aún más significativo, es el creciente interés en la formalización de convenios aduaneros bilaterales o multilaterales en vez de funciones de control de exportación y de importación por separado. De acuerdo con estos convenios, solamente sería necesario presentar una información mínima normalizada para todos los efectos de control oficial.

El control de viajeros y el tiempo que toma el desaduanamiento a través de la Aduana también puede verse mejorado mediante procedimientos innovadores basados en sistemas electrónicos de información de viajeros por adelantado.

Estas directivas proporcionan a las administraciones aduaneras una información detallada sobre métodos de control, procedimientos e implementaciones. No son obligatorias, pero como constituyen las mejores prácticas actuales de las administraciones aduaneras modernas, su aplicación es altamente recomendada. Las medidas de control específicas a un régimen aduanero en particular, serán incluidas en las Directivas correspondientes.

4. Definiciones

A los efectos de facilitar la aplicación de estas Directivas, se ha definido los siguientes términos:

Control por auditoría: las medidas mediante las cuales la Aduana corrobora la exactitud y la autenticidad de las declaraciones mediante la verificación de los libros pertinentes, registros, sistemas contables y datos comerciales, pertenecientes a las personas interesadas (Anexo General, Capítulo 2, definición E3/F4).

Infracción aduanera: toda violación o intento de violación de la legislación aduanera. (Glosario de Términos Aduaneros de la OMA).

Documento: todo medio físico o electrónico diseñado para transportar y que efectivamente contenga un registro de asentamiento de datos.

Asistencia administrativa mutua: acciones llevadas a cabo por una administración aduanera en nombre de o colaborando con otra administración aduanera a los efectos de una aplicación adecuada de las leyes aduaneras y para la prevención investigación y represión de infracciones aduaneras (Anexo General, Capítulo 2, definición E21/F1).

Riesgo: la probabilidad de que no se cumpla con las leyes aduaneras.

Análisis de riesgo: el uso sistemático de la información disponible para determinar la frecuencia de los riesgos definidos y la magnitud de sus probables consecuencias.

Sectores de riesgo: los regímenes aduaneros y las categorías de tráfico internacional que presentan un riesgo.

Evaluación de riesgos: definición sistemática de las prioridades en materia de gestión de riesgos, basada en el grado de riesgo, especialmente en función de las normas y de los niveles de riesgo preestablecidos.

Indicadores de riesgo: criterios específicos, que en su conjunto, se emplean como una práctica herramienta para seleccionar y detectar movimientos que probablemente no cumplirían con la legislación aduanera.

Gestión de riesgo: la aplicación sistemática de prácticas y procedimientos de gestión que proporciona a la Aduana la información necesaria para manejar los movimientos y/o envíos que presentan un riesgo.

Perfil de riesgo: Una combinación predeterminada de indicadores de riesgo, basada en la información que ha sido recabada, analizada y categorizada.

Control basado en sistemas: medidas que aseguran que el sistema del comerciante prevé las verificaciones y los controles necesarios para el cumplimiento de las leyes aduaneras.

5. Principio del control aduanero

(Normas 3.31, 6.2 y 6.3)

El principio del control aduanero apunta a la aplicación adecuada de las leyes aduaneras y al cumplimiento con todo otro requisito legal y regulatorio, facilitando el comercio y los viajes internacionales, tanto como sea posible.

Los controles aduaneros deberían, por lo tanto, ser los mínimos indispensables para alcanzar los principales objetivos y deberían llevarse a cabo selectivamente, empleando técnicas de gestión de riesgo en la medida en que sea posible.

La aplicación del principio de los controles aduaneros permitirá a la Aduana:

- concentrarse en las áreas de alto riesgo, y por lo tanto, mejorar la rentabilidad de los recursos disponibles,
- detectar con mayor facilidad las infracciones y la situación irregular de comerciantes y viajeros,
- ofrecer mayores facilidades a los comerciantes y viajeros que cumplen con la ley, y
- acelerar la circulación de mercancías y personas.

6. Gestión de riesgos en el contexto aduanero

(Normas 6.3, 6.4 y 6.5)

Para las administraciones aduaneras, facilitar la circulación de mercancías y personas siempre constituye un elemento de riesgo. El alcance de los controles que aseguran el cumplimiento con las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana, debería ser proporcional al nivel de riesgo evaluado.

Hoy en día se exige a las administraciones aduaneras que proporcionen mayores facilidades y que al mismo tiempo mantengan el control sobre el movimiento internacional de mercancías, medios de transporte y personas. El nivel de riesgo se determina en el contexto de prioridades de las administraciones aduaneras, por ejemplo, la prioridad puede ser la recaudación de derechos e impuestos, o la verificación de la aplicación de prohibiciones y restricciones u otra área específica que hubiera sido definida.

Esta sección contiene información con respecto a la implementación de la gestión de riesgo, base de las técnicas del control aduanero moderno.

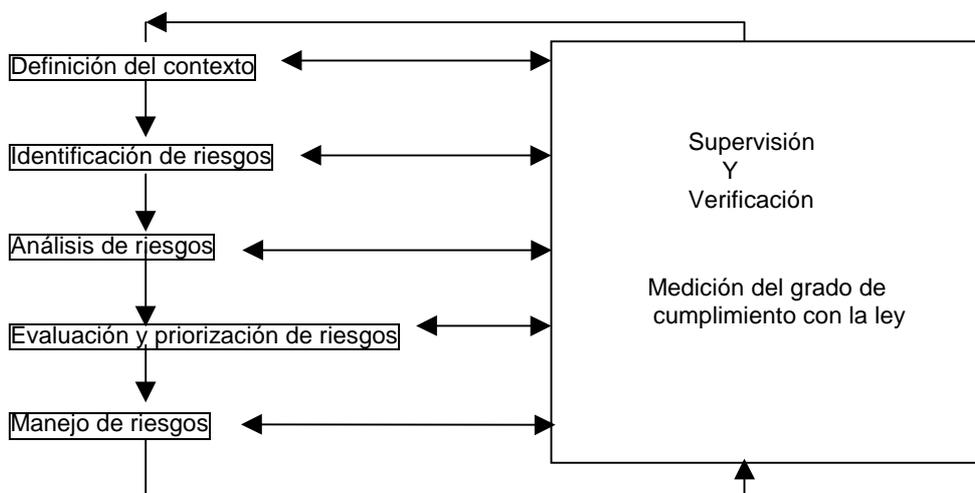
6.1 Gestión de riesgo. Principios básicos de control.

La gestión de riesgo se aplica exitosamente en el sector privado, cuando las compañías de seguros, los bancos, el comercio y la industria consideran que la misma contribuye a superar los resultados comerciales. El empleo de la gestión de riesgo también puede ayudar al sector público a determinar dónde se encuentran las áreas mayormente expuestas al riesgo, y puede brindar un apoyo a la gerencia a la hora de decidir cómo repartir eficazmente los limitados recursos.

En la gestión de riesgo se debe obtener un equilibrio entre costos y beneficios (estudio de rentabilidad), ya que no resultaría económico tratar a todos los riesgos de igual manera. Es preciso definir criterios a los efectos de decidir en qué consiste un nivel aceptable o inaceptable de riesgo.

6.1.1. Panorama general

El proceso de gestión de riesgo comprende la definición del contexto de la gestión de riesgo, la identificación, análisis y evaluación de riesgos, manejo de los riesgos y la supervisión y verificación de los procesos a través de la medición del grado de cumplimiento con la ley.



PANORAMA GENERAL DE LA GESTION DE RIESGO

6.1.2. Proceso de la gestión de riesgo

(a) Definición del contexto

Esta etapa se refiere a la definición del contexto estratégico y organizacional dentro del cual se desarrollará la gestión de riesgo. Los sectores de riesgo deben ser identificados, se deberá definir tanto los criterios en función de los cuales serán evaluados como la estructura de análisis.

(b) Identificación de riesgos

Identificar cuáles son los riesgos que probablemente se puedan presentar, por qué y cómo pueden surgir los riesgos, como base para un análisis posterior. Este paso requiere una detallada descripción del proceso de control actual, el cual deberá incluir:

- participantes/clientes/partes interesadas;
- fortalezas y debilidades
- dónde, cuándo y cómo es probable que ocurra un riesgo y a causa de quién;
- cuáles son las amenazas y su impacto en el caso de infracción
- por qué surgen oportunidades para cometer fraude.

(c) Análisis de riesgo

Determinar los controles y analizar los riesgos con respecto a su probabilidad y consecuencia. El análisis debería considerar:

- la probabilidad de que un hecho ocurra; y
- sus probables consecuencias y la magnitud de las mismas.

Combinar estos elementos a los efectos de obtener una estimación del nivel de riesgo.

Si los niveles estimados son bajos, entonces los riesgos entrarían en una categoría aceptable y no es necesario llevar a cabo ninguna intervención.

(d) Evaluación y priorización de riesgos

Comparar los niveles de riesgo estimados en función de los criterios preestablecidos. Los riesgos se clasifican a los efectos de identificar las prioridades de la gestión. Existen distintos sistemas de clasificación. La clasificación ALTO, MEDIO y BAJO es ampliamente utilizada. En ambientes complejos puede ser necesario un sistema más detallado, como por ejemplo un puntaje de 1 a 100. Este sistema requiere asimismo la determinación de alto y bajo riesgo pero también es más exacto.

La evolución de los riesgos debe ser continuamente revisada por cualquier cambio que surgiera en la naturaleza, nivel o importancia de los mismos.

(e) Manejo de riesgos

Aceptar y seguir la evolución de los riesgos de baja prioridad. Con respecto a otros riesgos, desarrollar e implementar un plan de gestión que incluya la consideración de recursos (humanos, financieros y tecnológicos).

(f) Supervisión y revisión – Medición del cumplimiento de la ley

Supervisar y revisar el funcionamiento, la eficacia y la rentabilidad del sistema de gestión de riesgo así como los cambios que pudieran afectarlo.

(g) Documentación

Debería existir un registro de riesgos que respalde el criterio de selección de riesgos, y que registre las razones en base a las cuales se efectuó la evaluación a los efectos de crear un historial de auditorías para que la información importante no se pierda.

6.2. Gestión de riesgo dentro de la Aduana

6.2.1. El contexto

La gestión de riesgo dentro de la Aduana puede ser estratégica, operacional o táctica. Se debería tener presente que el proceso de gestión de riesgo se puede aplicar transversalmente a todos estos niveles.

Gestión de riesgo estratégica. Mediante el estudio exhaustivo de la información, las administraciones aduaneras pueden identificar sectores de riesgo, descartar aquellos de menor importancia e intervenir solamente cuando sea necesario de acuerdo con la experiencia y el criterio práctico. Los sectores de riesgo en el contexto aduanero pueden incluir temas sociales (exclusión de drogas, pornografía, etc.), prohibiciones y restricciones respecto a las importaciones / exportaciones (por ejemplo CITES), salud pública, medio ambiente, medidas sobre políticas comerciales (por ejemplo: *IPR*, *GSP*), cuotas y asuntos relativos a derechos e impuestos.

Gestión de riesgo operacional. Consiste en la determinación del nivel de control necesario a los efectos de manejar eficazmente el riesgo evaluado. Un ejemplo de ello es determinar la aplicación de controles por auditoría a un importador, o cómo disponer de personal y equipamientos limitados eficazmente. De este modo, la Aduana deja de ser un “guardia” que verifica cada movimiento, y verifica solamente los movimientos seleccionados que presentan mayores riesgos.

Gestión de riesgo táctica. Es empleada por los funcionarios en su lugar de trabajo para manejar situaciones inmediatas. Utilizando procedimientos preestablecidos, combinados con inteligencia, experiencia y destreza, ellos deciden qué movimientos requieren mayores controles.

6.2.2 Selección, definición de perfiles y detección de infracciones

La selección, la definición de perfiles y la detección de infracciones son partes integrantes de la gestión de riesgo.

Los criterios de selección de las mercancías imponibles incluyen los antecedentes del importador, exportador, del transportista, del despachante, etc., el origen y la ruta de las mercancías y prohibiciones o restricciones. Ejemplos adicionales se pueden encontrar en el Manual de Evaluación de Riesgo de la OMA, Definición de Perfiles y Detección de Infracciones y el Manual de Control de Contenedores de la OMA.

Los indicadores de riesgo son criterios de selección específica como por ejemplo: código específico de mercancías, país de origen específico, país de expedición específico, indicador de licencia específico, valor específico, operador económico específico, nivel de cumplimiento específico, tipo del medio de transporte específico, propósito de su estadía en el territorio aduanero, consecuencias financieras o situación financiera del comerciante u operador económico.

La definición de perfiles de riesgo es el medio mediante el cual la Aduana pone en práctica la gestión de riesgo. Sustituye a los controles aleatorios de documentos y mercancías por un método de trabajo planificado y con un objetivo definido, utilizando al máximo los recursos aduaneros. El perfil de riesgos es un documento que se puede estructurar de varias maneras, pero debería ser detallado y adaptarse al tráfico de la oficina aduanera.

El perfil de riesgo debería incluir una descripción del sector de riesgo, una evaluación del riesgo, y las contra-medidas a tomar, la fecha de la acción, los resultados y una evaluación de la eficacia de la acción tomada. Un perfil de riesgo se puede guardar en una carpeta o en una computadora local y debería ser accesible a los funcionarios aduaneros.

Una vez definidos, los perfiles junto con otros datos e informaciones, proporcionarán las bases para detectar movimientos de envíos, medios de transporte o viajeros que probablemente representen un alto riesgo.



-cuota	- tipo de mercancías	- textiles bajo cuota	Textiles bajo cuota Y/O
- SGP	- país de origen	- país de origen específico	país de origen específico Y/O
- CITES	- ruta de transporte	- ruta de transporte no habitual	- ruta de transporte no habitual Y/O
- Empresa	- Administrador	- Administrador específico	- Administrador específico
Etc.	Etc.	Etc.	

6.2.3. Evaluación y revisión

Para mantener su eficacia, todo sistema de gestión de riesgo debe verificar la evaluación de riesgos previamente identificados y ser lo suficientemente flexible como para reflejar nuevos riesgos identificados. La evaluación de la eficacia de la gestión de riesgo debería ser implementada regularmente en todas las etapas. La tasa de éxito es un importante criterio para evaluar la eficacia de los perfiles de riesgo.

La Aduana debería llevar regularmente a cabo tareas de evaluación y de revisión mediante un proceso de medición de cumplimiento de la ley. También se puede realizar a través de auditorías de gobierno externas mediante autoridades auditoras del Estado, como el Revisor de Cuentas o el Auditor General. Aunque el alcance y las metodologías de estas revisiones difieren, su objetivo es identificar las debilidades presentes en el programa de control y realizar las recomendaciones pertinentes para su mejoramiento.

Constantemente surgen indicadores de riesgo. La Aduana debería mantenerse al día consultando varias fuentes de información como el Boletín de la OMA sobre la lucha contra el fraude, bases de dato internacionales sobre información de comerciantes (por ejemplo, Jun & Bradstreet, Lloyd's Shipping register), etc.

Los perfiles de riesgo deberían ser revisados a intervalos regulares para corroborar que se encuentren siempre al día y para eliminar del sistema toda información superflua. Asimismo, es importante retener un elemento sorpresa, llevando a cabo verificaciones aleatorias, porque las empresas que se encuentran en contacto regularmente con la Aduana, estarán al tanto de los métodos empleados para definir perfiles de riesgo, o a veces de los propios perfiles. Estas verificaciones aleatorias también pueden proporcionar un medio económico para identificar otros tipos de riesgos y para controlar o estimar su importancia, o cambios que hubieran ocurrido en el patrón de riesgo.

La revisión y la evaluación dentro del proceso de gestión de riesgo deberían ser incorporadas a un mecanismo de control regular, a los efectos de medir, estimar y evaluar la eficacia del programa general de control aduanero y debería tomar en cuenta los resultados de las auditorías externas del gobierno.

El personal a todo nivel debería estar comprometido en estos controles regulares. La devolución del personal es fundamental para que se pueda llevar adelante una validación constante y para que se pueda efectuar la puesta al día necesaria.

6.2.4. Medición del cumplimiento de la ley

(Norma 6.4)

Varias administraciones aduaneras han instituido un enfoque moderno y filosófico de su misión que especifica que su última finalidad es lograr el cumplimiento de la ley. El éxito se mide con respecto al total cumplimiento de las leyes comerciales por parte de sus comerciantes y de las mercancías importadas y exportadas. Varias Aduanas han instituido también, un programa de “información sobre el concepto de cumplimiento de la ley” en el cual los funcionarios brindan asistencia a los comerciantes y a la industria con respecto a la comprensión y a la aplicación de reglamentos comerciales y a la superación de los procesos internos de sus empresas a los efectos de cumplir con los requisitos de importación y de exportación.

“La medición del cumplimiento de la ley” es una frase que se emplea cuando se implementa técnicas estadísticas válidas de muestras aleatorias para determinar en qué medida los comerciantes, transportistas, mercancías importadas, etc., cumplen con los reglamentos y procedimientos aduaneros. Cuando se diseñan metodologías de medición del cumplimiento de la ley sistemáticas y apropiadas, ellas proporcionan resultados objetivos y estadísticamente válidos. La medición del cumplimiento de la ley puede ser utilizado como una herramienta de diagnóstico para identificar áreas de incumplimiento.

La medición del cumplimiento de la ley como herramienta de diagnóstico debería ser empleada por las administraciones aduaneras junto con la evaluación de riesgo, y los procesos de definición de perfiles de riesgo y de detección de infracciones. Utilizada estratégicamente, la medición del cumplimiento de la ley y la detección de objetivos pueden proporcionar el equilibrio necesario para asignar los recursos eficazmente a aquellas áreas que presentan problemas a la Aduana. Asimismo, los resultados de las mediciones de cumplimiento de la ley iniciales pueden aportar información importante a los efectos de mejorar las metodologías de evaluación de riesgo, mejorar su rentabilidad y eficiencia así como desarrollar estrategias a los efectos de mejorar el cumplimiento de la ley.

El programa también proporciona una base para que la Aduana evalúe su propio funcionamiento a los efectos de proteger la recaudación y de mejorar el cumplimiento de la ley, mejorar su rentabilidad y eficiencia así como desarrollar estrategias a los efectos de mejorar el cumplimiento de la ley.

6.2.4.1. Áreas sobre las cuales se aplica la medición de cumplimiento

Mediante el empleo del programa de gestión de riesgo, la Aduana debería identificar áreas de prioridad para la asignación de sus recursos. Un enfoque consiste en considerar que en algunos países o uniones económicas, el 80% o menos de sus importaciones y exportaciones son realizadas por el 10% de sus comerciantes. Si se concentra en la fracción superior que representa entre el 5 y el 10% de estos fabricantes, importadores, exportadores y mercancías, la Aduana podría asegurar que aquellos que presenten un mayor impacto sobre la economía nacional serán sometidos a controles realmente eficaces.

Las áreas pueden incluir:

Documentos:

Clasificación arancelaria declarada por los comerciantes

Valor en aduana declarado por los comerciantes

País de origen

Procedimientos:

Importación y exportación (desde la declaración de mercancías hasta la recaudación de derechos e impuestos),

Operaciones de tránsito,

Depósito, zonas francas, perfeccionamiento

Fisco:

Recaudación del monto exacto a su debido tiempo,

Adecuada constitución de garantías.

Transporte:

Exactitud de los datos relativos a la cantidad de mercancías,

Exactitud en la descripción de las mercancías en el manifiesto y/o documento de transporte,

Exactitud en las cantidades y números de identificación de los contenedores,

Cumplimiento de la ley por parte del transportista.

Problemas específicos:

Cumplimiento conforme al código arancelario o al conjunto de códigos arancelarios,

Asuntos de salud y de seguridad pública,

Derechos de propiedad intelectual y derechos de reproducción,

Cumplimiento de acuerdos comerciales,

Indicación exacta del país de origen en las mercancías,

Mercancías generadoras de recaudación elevada

Comerciantes seleccionados.

6.2.4.2. Modalidades de medición

La Aduana recaba datos desde diversas fuentes, tanto internas como externas y a través de medios manuales y automatizados. Con los datos (registros de importación y exportación), las herramientas (análisis estadístico) y la metodología (análisis sistemático de grandes comerciantes o grandes volúmenes de mercancías/commodities/), la Aduana puede llegar a conclusiones razonables y bien fundamentadas respecto a los índices de cumplimiento de varias entidades. Se puede determinar estos índices para cada etapa del proceso de la transacción, por ejemplo, en el caso de las importaciones, desde el manifiesto a la presentación de la declaración de mercancías hasta la recaudación de derechos e impuestos. Los sistemas automatizados que la Aduana emplea para evaluar los envíos de alto riesgo permiten respaldar el control del cumplimiento de la ley a los efectos de un enfoque científico con respecto a la recolección de datos, análisis y proyecciones, aunque los índices de cumplimiento también se pueden medir eficazmente sin automatización.

La Aduana debería definir un conjunto de transacciones y, mediante el empleo de una metodología de muestreo estadísticamente válida, seleccionar las transacciones o entidades específicas de ese conjunto que serán revisadas o verificadas. Según los resultados, el conjunto podrá ser modificado de diferentes maneras.

La Aduana debe asimismo determinar el nivel de cumplimiento aceptable. Por ejemplo, un índice de cumplimiento del 95% para las transacciones o entidades revisadas en un área determinada puede ser el nivel aceptable para una administración. Este nivel también se puede llamar el nivel de tolerancia.

En el marco de las transacciones, la Aduana podrá implementar los siguientes procesos para el control del cumplimiento de la ley:

cumplimiento con respecto a la declaración de mercancías;

cumplimiento del comerciante;

cumplimiento de las reglamentaciones de tránsito;

cumplimiento de las reglamentaciones que rigen a zonas francas o a depósitos;

cumplimiento con el manifiesto y el documento de transporte;

cumplimiento del transportista.

A continuación se detalla algunos factores que deberían ser considerados durante una revisión de verificación con respecto a un elemento tomado como ejemplo de estos procesos.

Cumplimiento de la declaración de mercancías:

- a) ¿Existe prueba documentaria que respalde la exactitud de una declaración de mercancías?
- b) ¿Las cantidades declaradas corresponden al contenido del envío?
- c) ¿El país de origen corresponde al marcado en las mercancías?
- d) ¿La descripción declarada de las mercancías corresponde a las mercancías en los hechos?

De este modo, una típica revisión de medición de cumplimiento de la ley con respecto a los Derechos de Propiedad Intelectual por una mercancía seleccionada, con un nivel de tolerancia del 95% se llevaría a cabo de la siguiente manera:

- a) Realizar un muestreo estadísticamente válido de declaraciones de mercancías conforme al código del S.A seleccionado.
- b) Si el índice de cumplimiento resultante fuera menos que el 95%, realizar otra medición del mismo código del S.A, pero estratificado conforme a los países de origen seleccionados.
- c) Con respecto a los países de origen cuyo cumplimiento sea inferior al 95%, realizar una medición de cada uno de los importadores más importantes.
- d) Con respecto a los importadores cuyo índice de cumplimiento sea inferior al 95%, la Aduana debería afanarse por:
 - informar al importador (“programa de información sobre el concepto de cumplimiento de la ley”),
 - definir perfiles / objetivos con respecto a áreas de incumplimiento identificadas,
 - realizar mediciones posteriores para asegurarse que el importador ha corregido el problema,
 - realizar más controles y/o verificaciones, e

- infligir multas o amonestaciones, si fuera necesario, en los casos de reiterado incumplimiento.

6.2.4.3. Utilización de los resultados de las mediciones de cumplimiento en el marco del programa de control

Como ha sido indicado anteriormente, la medición del cumplimiento de la ley es parte de un programa de control aduanero eficaz. Los procedimientos de medición de cumplimiento estadísticamente válidos se pueden emplear de diversas formas:

- para definir un nicho por el cual el fisco no recauda ningún monto
- para evitar la expansión del fraude comercial
- para evaluar el desempeño de importantes industrias claves
- para evaluar el desempeño de grandes importadores y exportadores
- para aumentar el cumplimiento con la legislación comercial
- para medir el comercio internacional con exactitud.

Los resultados de estas mediciones pueden ayudar a asignar los recursos con eficacia. Cuando se determina el índice de cumplimiento de importadores individuales, a aquellos que posean un índice de cumplimiento elevado, se les verificará sus mercancías con menos frecuencia, mientras que la misma aumentará para aquellos cuyo índice de cumplimiento sea bajo.

Los resultados de los controles de cumplimiento de la ley con respecto a las mercancías/commodities/, comerciantes e industrias proporcionan la información necesaria para mantener al día el criterio de selección utilizado para detectar transacciones de alto riesgo así como la eficacia en general del programa de gestión de riesgo de una administración. Adicionalmente, contribuyen significativamente con respecto a la determinación de tendencias y asuntos relativos a sectores industriales específicos. El resultado debería ser que los funcionarios aduaneros tuvieran a su disposición información precisa, al día, y analítica que les respaldara en sus actividades diarias.

6.2.5. Utilización de la tecnología de la información a los efectos de implementar una gestión de riesgo eficaz

(Norma Transitoria 6.9 y Capítulo 7)

El uso de la tecnología de la información es una herramienta eficaz para la gestión de riesgo. Permite realizar más rápidamente un análisis de los criterios de selección que si fuera realizado manualmente. La automatización permite a las administraciones aduaneras establecer una base de datos nacional con respecto a todas las transacciones y movimientos, pasible de ser actualizada y empleada

para intercambios rápidos de información y para identificar sectores de riesgo en cambio. Asimismo puede proporcionar una base de datos relativa a todos los perfiles de riesgo que formaría la base de un módulo de selección dentro de un sistema de desaduanamiento automatizado.

Un sistema automatizado permite a las administraciones aduaneras pasar las declaraciones por una serie de filtros de selección a los efectos de determinar qué declaraciones requieren un estudio más profundo. Un sistema así puede orientar las demandas en diferentes direcciones.

Se encuentra disponible las “Directivas sobre Tecnología de la Información” para obtener una información más detallada respecto a la aplicación de la tecnología de la información en la gestión de riesgo.

7. Métodos de control

(Normas 6.5, 6.6 y 6.10)

Esta sección contiene descripciones de los tipos básicos de métodos de control. Se pueden aplicar a comerciantes de cualquier tamaño, desde un pequeño importador y exportador ocasional hasta empresas multinacionales. También se pueden aplicar sea cual sea el valor de los derechos e impuestos en cuestión. La aplicación de la gestión de riesgo permitirá a la Aduana cambiar desde el control de movimientos exclusivamente, a controles mayormente basados en auditorías. La legislación nacional podrá prever que cuando se lleve a cabo una de las siguientes medidas de control, las administraciones aduaneras tienen derecho a recibir asistencia por parte de las personas/empresas interesadas.

7.1. Control de movimientos

Estos controles son medidas aplicables a las mercancías y a los medios de transporte con anterioridad o posteriormente a su llegada, partida o durante un régimen aduanero hasta que sean despachadas. Los medios de transporte con fines comerciales que paran solamente por un breve período de tiempo en el territorio aduanero sin descargar ni tomar pasajeros o carga a bordo, no se encuentran sujetos a otras medidas que no sean de supervisión general.

La selección de mercancías, medios de transporte o de documentos para ser verificados debería estar basada en perfiles de riesgo para detectar transacciones específicas (ver Sección 6.2.2). Estos procedimientos basados en selecciones deberían también permitir a los funcionarios aduaneros realizar una selección aleatoria basada en muestreos estadísticos o en su propia experiencia o intuición. Una transacción puede ser detectada sobre la base de cualquiera de una serie de perfiles de riesgo. En la Sección 6.2.2. se encuentran ejemplos de perfiles de riesgo.

Si una probable infracción aduanera fuera descubierta durante el control de movimiento, debería existir una comunicación y coordinación con la unidad de lucha contra el fraude apropiada a los efectos de iniciar una investigación formal.

7.1.1. Control documentario

(Norma 3.25)

La información obtenida de la verificación de los documentos permite controlar el cumplimiento de la ley así como efectuar la correspondencia con los perfiles de riesgo. La presentación de los documentos antes de la llegada/partida de las mercancías y de los medios de transporte permite la selección previa del movimiento para su verificación. Permite a la Aduana decidir acerca del despacho de mercancías y de los medios de transporte antes que lleguen efectivamente al territorio aduanero. Comparar la información presentada en los documentos con la información disponible en la Aduana para poder detectar los envíos que requieran especial atención.

7.1.1.1. Documentos presentados anteriormente a la declaración de mercancías

En varios casos, la Aduana recibe una declaración de carga con un listado de la carga transportada por un medio de transporte con fines comerciales que llegará al territorio aduanero. Esta clase de documentos no constituye una declaración de mercancías porque no identifica al régimen aduanero bajo el cual se colocará a las mercancías. Es simplemente una notificación de las mercancías que llegan al territorio aduanero. No obstante, la Aduana puede considerar su utilización como punto de partida de la cadena de control de mercancías por auditoría, a los efectos de asegurar que todas las mercancías informadas sean posteriormente contabilizadas en la declaración de mercancías elaborada por el importador en la cual les asigna un régimen aduanero.

En la mayoría de los casos, esta información de la declaración de carga puede ser suficiente para permitir el despacho provisorio de mercancías. Esto significa que se pueden trasladar desde su lugar de llegada y de descarga originales a otra ubicación aprobada como las instalaciones del importador, con su despacho definitivo pendiente hasta que se presente y se apruebe todos los documentos y hasta que se haya efectuado el pago de los derechos y de los impuestos correspondientes.

7.1.1.2. Verificación de la declaración de mercancías y de la documentación que la acompaña

(Normas 3.16 y 3.31)

La verificación de la declaración de mercancías y de la documentación que la acompaña se realiza a los efectos de asegurar el cumplimiento de la ley.

La verificación de la declaración de mercancías se define en el Convenio de Kyoto como las operaciones llevadas a cabo por la Aduana a los efectos de corroborar que la declaración ha sido correctamente realizada y que la documentación que la respalda se encuentra adjunta y que se ha cumplido con las condiciones relativas a su autenticidad y validez. Esto se realiza a los efectos de confirmar que toda la información exigida relativa a las mercancías ha sido

proporcionada y que es aceptable prima facie. Los detalles que debe incluir se refieren al importador, descripción, cantidad, valoración¹, clasificación, abastecedor, origen, y a cualquier otra información exigida relativa a licencias. La declaración de mercancías puede ser un formulario conforme a un modelo oficial establecido por la Aduana, o en el caso de procedimientos simplificados, la factura comercial.

Los documentos de respaldo incluyen a la factura comercial, certificados de origen, certificados de preferencias, licencias, permisos especiales y documentos de transporte. En el caso de algunas mercancías, (por ejemplo Capítulo 39 S.A.) se podrá exigir documentación específica.

7.1.1.3. Otros documentos

Los documentos descritos en la Sección 7.1.1.2. anteriormente, se encuentran directamente vinculados a la declaración de mercancías. Otros documentos que se encuentren fácilmente disponibles podrían proporcionar información importante para el proceso de gestión de riesgo; por ejemplo, aquellos vinculados a la transacción comercial como, órdenes de pedido, contratos o condiciones de pago. La revisión de estos otros documentos podría clarificar interrogantes que surgieran de la verificación documentaria habitual.

7.1.1.4. Procedimientos simplificados

Los procedimientos simplificados pueden ser concedidos a operadores económicos. Estos procedimientos incluyen la presentación de una declaración incompleta ya sea en un documento comercial o administrativo, o una declaración de mercancías con información mínima y acompañada solamente por aquellos documentos que sean indispensables para el desaduanamiento. Las mercancías pueden ir directamente a o desde las instalaciones de los operadores económicos, a condición que sean consignadas en los registros de la empresa. En todos estos procedimientos, se deberá presentar una declaración suplementaria que puede ser de naturaleza general, periódica o resumida. Los controles deben ser aplicados cuando se presenta la declaración simplificada o cuando se produce la llegada o la partida de las mercancías a los efectos de permitir a los funcionarios decidir si es necesario un reconocimiento de mercancías. Se puede realizar verificaciones retrospectivas cuando se presenta la declaración suplementaria en la oficina aduanera.

7.1.2. Reconocimiento de mercancías / inspección

(Normas 3.33, 3.34, 3.36, 3.37 y 3.38)

El reconocimiento de las mercancías y la inspección de los medios de transporte con fines comerciales se lleva a cabo a los efectos de verificar la naturaleza y/o la relación entre mercancías / medios de transporte y los

1. A los efectos del control del valor en aduana, la OMA ha elaborado un manual que podría ser útil a los miembros para obtener información adicional y más detallada sobre este asunto.

documentos presentados. Adicionalmente, las administraciones aduaneras pueden llevar a cabo verificaciones para asegurarse que los medios de transporte con fines comerciales cumplen con las condiciones técnicas establecidas por algunos convenios internacionales con respecto al transporte internacional de mercancías. Cuando los reconocimientos de mercancías sean llevados a cabo, se procederá tan rápido como sea posible.

Si el control documentario indica que el movimiento es satisfactorio y que aparentemente no habría riesgos, entonces no es necesario un reconocimiento de las mercancías, por lo general. No obstante, si de los documentos surgiera que es necesario realizar un reconocimiento de las mercancías, el alcance de este reconocimiento dependerá de la clase de mercancías y de la infracción que presuma la Aduana.

Hay dos niveles de reconocimiento de mercancías. El primero, una verificación sumaria, que incluye examinar los contenedores y paquetes por fuera a los efectos de controlar las marcas y los números y de verificar que los sellos se encuentren intactos, y verificando otros detalles de la declaración de mercancías, sin abrir los contenedores y los paquetes en la medida de lo posible. También, a veces, se puede llevar a cabo una segunda verificación detallada. Ella implica la apertura del contenedor o de los paquetes y la verificación de las mercancías mismas a los efectos de verificar su descripción con respecto a la consignada en la declaración, con respecto al valor, origen, clasificación y tasa de derechos.

Como se indica anteriormente, el nivel y la naturaleza del reconocimiento de las mercancías deberían ser determinados por la información disponible en el envío, el régimen aduanero bajo el cual se declara las mercancías, las disposiciones de convenios internacionales y de la naturaleza especial de las mercancías (por ejemplo, carga perecedera, animales vivos, mercancías peligrosas, alhajas, joyas, antigüedades, obras de arte, etc.) Otros factores que entran en juego pueden ser la urgencia y la ubicación, así como los recursos disponibles para llevar a cabo el reconocimiento. Con respecto a los medios de transporte con fines comerciales, la Aduana debería considerar el tipo de medio de transporte y el propósito de su estadía en territorio aduanero.

Si no fuera posible durante el reconocimiento de mercancías determinar la partida arancelaria de las mercancías, se podría tomar muestras a los efectos de acelerar el despacho de las mercancías.

7.1.3. Identificación de las mercancías

A los efectos de permitir a las mercancías colocadas bajo determinados regímenes aduaneros como por ejemplo, tránsito, transbordo, admisión temporaria, depósito, perfeccionamiento activo, etc., entrar o trasladarse dentro del territorio aduanero sin pagar derechos e impuestos, se debe tomar medidas específicas a los efectos de asegurar su identificación.

Estas medidas pueden incluir fijar sellos, timbres, perforaciones, marcas de identificación, descripción de mercancías, referencias a las muestras, planos, dibujos o fotografías.

Toda unidad de transporte en la cual la Aduana desee fijar un sello directamente, debe ser apropiada para tales efectos. Los requisitos para los sellos aduaneros han sido establecidos en la Norma 14 del Anexo Específico E, Capítulo 1, sobre Tránsito.

Cuando lo expresado anteriormente no sea posible o suficiente debido a excepcionales razones, los regímenes de tránsito pueden prever un itinerario o permitir el transporte de mercancías bajo una escolta aduanera. En el caso de perfeccionamientos activo / pasivo, es posible fijar tasas de rendimiento de la operación fijas o normalizadas y exigir documentación específica sobre su elaboración.

En el caso de depósito temporario, depósitos, o zonas francas, la Aduana puede exigir al comerciante que identifique el tipo de mercancías depositadas, así como su ubicación en las instalaciones del depósito. Debería tratarse de instalaciones supervisadas, y cuando sea necesario, aseguradas con doble cerrojo. La Aduana se reserva el derecho de recensar las mercancías periódicamente.

7.1.4. Personas que acompañan a las mercancías

Por lo general, los controles de rutina a personas que llegan a un país son responsabilidad del Servicio de Inmigración y no de la Aduana. No obstante, es claro que la gestión de riesgo de la Aduana se verá favorecida con la información sobre personas que acompañan a las mercancías y que llegan al territorio aduanero.

La Aduana puede por lo tanto solicitar información sobre, por ejemplo, viajeros, conductores de vehículos carreteros, para evaluar, en función a los perfiles de riesgo, el alcance y el rigor de control sobre su equipaje y sus mercancías. Esta información puede incluir la identidad de la persona, detalles del viaje, etc.

Para verificar a los viajeros y a su equipaje cuando llegan por aire o por mar, el control debería ser facilitado por el uso de un sistema de doble canal rojo / verde. Este sistema mejora el flujo del tráfico sin reducir la eficacia del control. Las verificaciones de los viajeros que pasan por el canal verde deberían ser realizadas selectivamente empleando técnicas de gestión de riesgo. Los viajeros que pasan por el canal rojo deben cumplir con todas las formalidades exigidas. Los detalles de este sistema se encuentran en el Anexo Específico J, Capítulo 1 sobre Viajeros y sus Directivas respectivas.

La investigación de personas con fines aduaneros solamente se debería llevar a cabo en casos excepcionales cuando se identifica una persona de alto riesgo o cuando exista motivos razonables para sospechar la existencia de una

infracción. A los efectos de preservar la dignidad humana, la investigación de personas solamente será llevada a cabo por personas del mismo género que la persona investigada y los exámenes médicos serán realizados únicamente por médicos graduados.

7.2. Controles por auditoría

(Norma 6.6)

A los efectos de manejar el creciente aumento del comercio mundial, y para proporcionar mayores facilidades a los comerciantes, la Aduana cada vez confía más en controles por auditoría, empleando los sistemas comerciales de los comerciantes. Estos controles pueden variar desde una simple auditoría posterior al desaduanamiento hasta la auto-evaluación por parte del comerciante. Los controles por auditoría no impiden la realización de un reconocimiento de mercancías.

Para asegurar la confiabilidad de los sistemas comerciales de los comerciantes a estos efectos, los mismos deben ser acordes a los principios de contabilidad generalmente aceptados (GAAP) dentro del país. Estos principios determinan qué recursos económicos y qué obligaciones deberían ser registradas como activo y pasivo, qué cambios en el activo y en el pasivo deberían ser registrados, cómo se debería medir los cambios del activo y del pasivo, que información debería ser develada y cómo debería ser develada y qué estados financieros se deberían preparar.

7.2.1. Control por auditoría posterior al desaduanamiento

7.2.1.1. Introducción

El control por auditoría posterior al desaduanamiento se refiere a las personas que actúan en el movimiento internacional de mercancías. Es una herramienta eficaz para el control aduanero porque proporciona una visión detallada y clara de las transacciones relativas a la Aduana, reflejada en los libros y en los registros de los comerciantes internacionales. Al mismo tiempo permite a las administraciones aduaneras ofrecer mayores facilidades al comerciante bajo la forma de procedimientos simplificados (por ejemplo, el sistema de entradas periódico).

7.2.1.2. Desarrollo de programas de control por auditoría

Las administraciones aduaneras deberían identificar categorías de auditorías posteriores al desaduanamiento, por ejemplo, importador/exportador, valor, zona de comercio exterior, despachantes, manifiesto de carga y suministrar manuales a los efectos de proporcionar una guía paso por paso sobre cómo realizar las auditorías.

7.2.1.3. Selección de personas/empresas para controlar por auditoría

La selección de personas/empresas para el control por auditoría debería estar basada en los perfiles de riesgo (ver Sección 6.2.2.). Por lo general, las

auditorías deberían ser llevadas a cabo a los efectos de verificar el cumplimiento de la ley en las áreas de valoración, origen, clasificación arancelaria, programas de exoneración/drawback/programas de devolución de derechos, etc., pero otras áreas deberían ser detectadas si fuera necesario. Según el perfil del auditado y de su negocio (por ejemplo, tipo de negocio, mercancías, recaudación correspondiente, etc.) la auditoría debe ser llevada a cabo continuamente, cíclicamente o esporádicamente.

7.2.1.4. Planificación anual de controles auditados

La planificación de auditorías debería ser realizada todos los años tomando en cuenta la disponibilidad del auditor o del equipo auditor con relación al trabajo en curso y al comienzo de nuevas auditorías. Se podría asignar a cada área auditada un cierto número de horas estándar para su realización y cada hora de auditor o del equipo de auditores disponible podría ser calculada a los efectos de determinar cuántas auditorías podrían ser llevadas a cabo por cada auditor o equipo de auditores en un año determinado. A su vez, cada etapa de la actividad auditada podría ser subdividida en bloques de tiempo a los efectos de medir la productividad con relación al tiempo dispensado. Ambos métodos permiten a la Aduana asignar los recursos eficazmente.

7.2.1.5. Procedimientos de control por auditoría

El control por auditoría posterior al desaduanamiento asigna suma importancia al profesionalismo en la conducción de una revisión y verificación de los libros y registros de los auditados. Desde una planificación anterior a la auditoría hasta su realización es esencial mantener la comunicación y la coordinación con el auditado y con otras partes interesadas en la Aduana. Se debería realizar un informe a los efectos de asegurar que todos los resultados y otros asuntos pertinentes han sido exhaustivamente conocidos por todos y examinados. Tal vez sea necesario realizar visitas posteriores.

Fases del control por auditoría.

Encuesta anterior al control por auditoría: El primer paso en el proceso de control por auditoría es evaluar las fortalezas y las debilidades dentro del sistema comercial del auditado. Según el tamaño y la ubicación de la empresa que será auditada, la Aduana podrá escoger realizar una encuesta en el lugar o solicitar los datos de la empresa del auditado mediante un cuestionario de antecedentes.

Esta encuesta puede incluir recabar datos relativos a: organización y estructura de la sociedad, información sobre las mercancías/commodities, métodos de pago, valor de las mercancías/commodities, costos asociados a las mercancías/commodities, información detallada y presentación de documentación sobre costo/producto para ser analizadas, transacciones con partes relacionadas y sistemas de teneduría de registros. Esta información puede ser comercialmente sensible y debería, por lo tanto, ser tratada confidencialmente, al igual que otra información transmitida a la Aduana.

Contacto inicial con el importador: Antes de llevar a cabo una auditoría de rutina a los efectos de controlar que las operaciones se realicen en un marco de legalidad, las administraciones aduaneras deberían contactar al auditado para solicitar información detallada sobre los tipos de registros y la documentación necesaria.

Los mismos pueden incluir: facturas comerciales, registros de envíos, órdenes de compra, notas de entrega, cuentas, registros, contratos, convenios de regalías y mercadeo, registros de inventario, libro diario, libro mayor, correspondencia comercial, registros de pagos.

Reunión inicial relativa al control por auditoría: A la reunión inicial deberían asistir el auditor o el equipo auditor, los representantes de otras áreas aduaneras si fuera necesario, y representantes del auditado (por ejemplo, asesores, contadores, controladores, abogados). El auditor o el equipo auditor precisará el alcance y el objetivo de la auditoría.

El auditado está directamente interesado en adquirir y mantener las facilidades aduaneras y, por lo tanto, posee la responsabilidad de asegurar que la auditoría sea llevada a cabo profesionalmente. La representación de uno de los miembros ejecutivos de la empresa es altamente recomendable a los efectos de obtener la mayor cooperación posible. En esta reunión el auditado debería designar a un representante al cual dirigir todas las solicitudes para la presentación de documentos (libros, registros, etc.).

Cuestionario de control por auditoría: Se solicitará a las empresas que completen un cuestionario a los efectos de obtener información sobre su estructura, transacciones con terceros relacionados, mercancías, métodos de pago, valor, costos de fabricación, recursos y abastecimiento. Con respecto a transacciones con terceros relacionados, a la empresa matriz extranjera también le será solicitado que complete un cuestionario, especialmente con la información que se refiere a la relación entre el auditado y su empresa matriz. La empresa matriz no se encuentra obligada a completar el cuestionario mencionado, sino que su actuación es estrictamente voluntaria.

Revisión interna de la empresa: Las administraciones aduaneras deberían alentar al auditado, cuando sea viable, a llevar a cabo previamente, una auto-evaluación, revisión y análisis de sus operaciones relativas a la auditoría.

Coordinación del control por auditoría: El auditado debería estar totalmente al tanto de todo asunto que surgiera o que tuviera relación con la Aduana durante el transcurso de la auditoría.

No obstante, si se encontrara una falta en la escritura o se constatará una infracción importante durante la auditoría, el equipo de auditores debería comunicarla y coordinar con la unidad de lucha contra el fraude correspondiente, la cual decidirá si es necesario iniciar una investigación formal.

La administración aduanera puede proporcionar información a otros organismos de recaudación/fiscales, conforme a las leyes nacionales sobre confidencialidad.

Reunión de clausura: se celebrará una reunión formal con el auditado para presentarle los resultados y para proporcionar una oportunidad al auditado de dar las explicaciones necesarias para la elaboración del informe final.

Informe final: las administraciones aduaneras deberían preparar un informe final y permitir al auditado tener una copia del mismo, a condición que la legislación nacional lo prevea. Asimismo, se debería enviar una copia a la oficina aduanera correspondiente para resolver cualquier asunto que hubiera surgido.

Visita posterior: Para concluir el proceso de auditoría, la Aduana puede llevar a cabo una visita posterior para realizar una auditoría de escritorio a los efectos de cerciorarse que todos los resultados y recomendaciones formuladas son realmente efectuadas por el comerciante.

7.2.2. Auditoría a los sistemas de los comerciantes

(Norma Transitoria 3.32 y Norma 6.10)

7.2.2.1. Introducción

La Aduana debe realizar auditorías a los sistemas del comerciante con fines de control como contrapartida de las mayores facilidades otorgadas, y pueden incluir el uso del sistema informático del propio comerciante para realizar la preparación y la entrega de declaraciones aisladas o periódicas y para auto-evaluación.

La auditoría de los sistemas del comerciante tiene por finalidad proporcionar la seguridad que una actividad o proceso en particular se realiza adecuadamente. La auditoría de sistemas como su nombre indica, significa revisar todo el ciclo del proceso en vez de revisar solamente las transacciones en sí mismas. No se basa en una sucesión visible de operaciones ni en la verificación sistemática de todas las transacciones o de gran parte de ellas como en los sistemas manuales. La auditoría de sistemas emplea las propiedades inherentes al proceso informático a los efectos de determinar la confianza que pueden depositar en el los distintos usuarios.

Si se puede establecer que el proceso en sí mismo es confiable y exacto y que los controles que se ejerce sobre el mismo son serios y acatados, entonces se puede considerar que los resultados son satisfactorios y que se puede conceder medidas de facilitación (o facilidades).

El método tradicional de verificar la exactitud de los “libros” mediante la verificación de cada transacción no solamente no es apropiado para el ambiente informático sino que es probablemente imposible. Aún en los métodos

perfeccionados que emplean la metodología de interrogación de archivos, no son muy útiles excepto que el auditor o el equipo auditor entienda cómo se combinan la computadora y sus procedimientos manuales para producir la información necesaria. Aquí es cuando la auditoría de sistemas es más efectiva.

Los pasos principales en la auditoría de sistemas son los siguientes:

7.2.2.2. Planificación

La fase inicial, la cual es crítica para el éxito y la credibilidad de una auditoría define la dirección, el alcance y el objetivo último en función del cual se medirá la eficacia de la auditoría.

La etapa de planificación determinará entre otros:

- Los objetivos;
- El alcance;
- Los sectores de riesgo;
- La conducción de la auditoría incluyendo reuniones preliminares y de finalización con el auditado;
- La duración de la auditoría;
- Los recursos necesarios para realizar la auditoría;
- La disponibilidad de personal para las entrevistas;
- En qué medida los cambios realizados al sistema o a la organización que lo operan han afectado la información conocida con anterioridad a la auditoría.

Cuando la Aduana esté considerando el permiso de auto-evaluación, la etapa de planificación incluirá la definición de criterios en función de los cuales se deberá confrontar los sistemas del comerciante. Los mismos incluirán la solidez financiera del comerciante y su capacidad para:

- distinguir entre importación, exportación, y envíos nacionales, a los efectos de realizar una liquidación correcta de derechos e impuestos,
- identificar los envíos y colocarlos bajo los regímenes aduaneros correspondientes
- identificar los envíos que requieren una licencia o una autorización
- calcular el monto de derechos e impuestos imponibles a los envíos
- mantener al día los registros relativos a los códigos de las mercancías/commodities y las tasas de derechos
- relacionar los números comerciales con los códigos de las mercancías

- utilizar métodos de cálculo del valor adaptados a las transacciones comerciales del comerciante
- elaborar informes de gestión confirmando que la contabilidad está completa
- identificar envíos pendientes o no informados
- relacionar, por un lado, los datos acerca del transporte comercial y los datos contables, y por otro lado, los datos estadísticos y contables declarados a la Aduana.
- Emplear procedimientos de control de calidad, y verificar la gestión a los efectos de cerciorarse que el sistema funciona correctamente.
- Conservar los datos históricos durante un período suficiente de modo de respetar las disposiciones de la legislación nacional
- Emplear procedimientos de respaldo apropiados en caso de caída del sistema.

7.2.2.3. Investigación o recolección de datos

Mediante la realización de entrevistas a todo el personal gerencial ejecutivo, tanto los usuarios de la aplicación como los procesadores de datos, el auditor o el equipo auditor pueden descubrir cómo funciona el sistema en realidad. El auditor o el equipo auditor también podrá emplear cualquier otro material disponible como por ejemplo guías de usuarios, especificaciones del sistema. De este modo se puede identificar los controles o la ausencia de los mismos tanto a nivel interno como operacional. Frecuentemente, el funcionamiento del sistema difiere de su diseño e implementación y de cómo las personas, en particular, a nivel gerencial, perciben su funcionamiento. El auditor o el equipo auditor también pueden recabar información del estado de la documentación del sistema o de su inexistencia. Por ejemplo, puede encontrarse obsoleto o incompleto.

7.2.2.4. Inscripción del sistema

El auditor o el equipo auditor consignará sus conclusiones ya sea mediante un texto narrativo o pictóricamente, mediante el uso de diagramas de flujo o de ambas maneras. Los diagramas pueden presentar distintos grados de precisión, desde un amplio panorama hasta las propias etapas del proceso informático. Pueden cubrir el flujo de documentos antes y después del proceso informático. En esta etapa, el auditado generalmente confirma al auditor o al equipo auditor si efectivamente han comprendido el sistema correctamente, antes de pasar a la siguiente fase.

7.2.2.5. Evaluación

Mediante la revisión y la evaluación de los elementos de prueba recogidos, el auditor o el equipo auditor comienza a descubrir las debilidades reales o potenciales de los controles internos. Pueden planificar controles de verificación /pruebas/ para medir la eficacia de los controles y la credibilidad de sus resultados.

7.2.2.6. Pruebas

Se realiza pruebas a distintos niveles a lo largo del proceso de control, por ejemplo en la etapa de recolección de datos, mediante la observación y como resultado de la evaluación. Se puede llevar a cabo mediante la inspección de registros, informes de resultados, etc. o mediante la repetición de todo el ciclo del procesamiento. El empleo de técnicas sofisticadas, por ejemplo software de interrogación de archivos, permite verificar combinaciones inhabituales de datos que podrían llevar a un procesamiento incorrecto o realizar verificaciones directas.

7.2.2.7. Informe

El resultado de la auditoría por lo general se refleja en un informe dirigido a los cuadros gerenciales en el cual se realiza recomendaciones con respecto a cómo eliminar las debilidades identificadas o se sugiere controles diseñados para ser más eficaces. Se puede proceder incluso a la supresión de ciertos controles si fueran inútiles con respecto a una situación determinada.

7.2.2.8. Conclusión

Una vez que un sistema ha sido inscrito y evaluado y que se hubiera implementado las modificaciones necesarias para mejorar el control, se puede esperar que su ejecución será confiable hasta que ocurra un cambio importante. No obstante, será necesario realizar auditorías periódicamente para confirmar que nada ha cambiado y que los controles que han sido construidos en el sistema siguen siendo puestos en práctica y respetados. Se puede emplear paquetes de auditoría (un conjunto de pruebas de control pre-programadas) a los efectos de automatizar este proceso.

7.2.2.9. Auditoría de desarrollo

La auditoría de sistemas del comerciante puede ser altamente beneficiosa en la etapa de desarrollo de una nueva aplicación. En el pasado, la necesidad de implementar una nueva aplicación tan pronto como fuera posible, ha significado que su aplicabilidad con respecto a auditorías no ha sido considerada en lo más mínimo o minimizada. Consecuentemente, la falta de adaptabilidad ha redundado en controles inadecuados en el mejor de los casos, o inexistentes.

Parte del ciclo de planificación de cualquier aplicación nueva debería asegurar la inclusión de controles y registros de auditorías. De este modo el auditor o el equipo auditor podrá confirmar el procesamiento de datos desde el comienzo hasta su inscripción final. Asimismo permitirá al auditor o al equipo auditor a seguir las transacciones en la dirección inversa. Si las consideraciones de una auditoría son tomadas en cuenta en el punto de partida de un nuevo sistema, la auditoría subsiguiente y el control de ese sistema será mucho más eficaz y confiable.

8. Infraestructura de respaldo

Esta sección contiene información sobre los requisitos básicos para establecer métodos modernos de control aduanero.

A los efectos de la introducción de estos métodos quizá sea necesario realizar cambios a los marcos organizacionales y administrativos y jurídicos de las administraciones aduaneras. El “Programa de Reforma y Modernización Aduanera” de la OMA proporciona útil información sobre esta área.

8.1. Autoridad Legal

Además de las obligaciones legales establecidas en el Convenio de Kyoto con respecto a las empresas/personas relacionadas con transacciones comerciales, las administraciones aduaneras requieren de una legislación que otorgue a sus funcionarios la habilitación necesaria a los efectos de efectuar los controles que sean necesarios a fin de asegurar la aplicación de las leyes y de los reglamentos de cuyo cumplimiento son responsables.

Las prerrogativas de las que disponen las administraciones aduaneras en virtud de la legislación nacional requieren una permanente revisión y las habilitaciones deberían ser reforzadas cuando sea necesario a los efectos de enfrentar nuevas amenazas o para responder a los requerimientos de nuevas facilidades.

En términos generales, la legislación nacional debería conferir las siguientes prerrogativas a la Aduana, a los efectos de realizar los controles, aunque varias de las prerrogativas solamente sean invocadas selectivamente en virtud de la gestión de riesgo:

a) Reconocimiento de mercancías

(Norma 3.33)

Reconocer las mercancías, examinar los medios de transporte y las personas con los métodos de control más apropiados,

b) Derecho de acceso

- Acceder a las instalaciones, los vehículos, naves o aviones de empresas/personas relacionadas con las transacciones comerciales internacionales, y
- Acceder a los registros comerciales, incluyendo sistemas informáticos relacionados con las transacciones comerciales internacionales. El derecho de acceso incluye el derecho de detener a una persona o a un vehículo a los efectos de llevar a cabo una inspección.

c) Extracción de muestras

(Norma 3.38)

- Extraer muestras representativas de las mercancías en el momento de la importación, luego de la importación y en el momento de la exportación.

d) Detención

- Detener las mercancías importadas o para exportar a los efectos de establecer su cumplimiento con las legislación y reglamentos aduaneros.

e) Auditoría posterior al desaduanamiento

- Llevar a cabo una auditoría retrospectiva de los registros comerciales incluyendo registros bancarios, sistemas informáticos de cualquier persona o empresa relacionada con una transacción comercial internacional.

f) Intercambio de información

(Normas 6.7 y 7.4)

- Intercambiar y compartir información sobre movimientos internacionales con otras administraciones aduaneras a los efectos del control aduanero.

g) Comunicación / Retención de Información

- Solicitar a la persona/empresa relacionada con una transacción comercial internacional que presente la información necesaria, del modo previamente definido y publicado por la Aduana a los efectos de completar las formalidades aduaneras conforme al procedimiento acordado y al método de control.

- Solicitar que esta información sea mantenida por la persona/empresa relacionada con la transacción comercial internacional conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados dentro del país,
- Permitir presentación periódica de declaraciones e instalar controles basados en sistemas.

h) Facilitación

- Determinar la legitimidad de los movimientos antes de su llegada o partida, por ejemplo, pre-clasificación, pre-valoración, o información del pasajero por adelantado, o cualquier exención de la obligación general de presentar las mercancías en la Aduana, por ejemplo, despacho de carga provisorio anterior a la llegada.

i) Autorización para brindar asistencia

(Norma 3.37)

- autorizar a personas o a terceros a brindar asistencia a la Aduana en la realización de algunas funciones aduaneras de control.

Si existieran razones suficientes para determinar una infracción aduanera, se debería convocar a la unidad de investigación aduanera, ya que posee la habilitación necesaria para llevar a cabo una investigación formal.

8.2. Organización

Un control aduanero eficaz es un rasgo característico de una administración aduanera moderna. Depende de una organización de control bien establecida, basada en una buena cooperación y un detallado flujo de información entre varias unidades aduaneras, así como en la implementación de una estrategia de gestión de riesgo que aproveche los recursos disponibles.

8.2.1. Recursos

La Aduana debería identificar sus necesidades con respecto a los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios a los efectos de implementar los programas de control mediante la evaluación y el análisis de las actividades comerciales internacionales presentes o futuras en sus respectivos países o regiones.

8.2.2. Filosofía de la gestión de riesgo

La Aduana debería desarrollar una filosofía de gestión de riesgo con el apoyo de la gerencia ejecutiva, mediante el entrenamiento, la formación, e información de los funcionarios de la gerencia ejecutiva de la Aduana. Asimismo, podría resultar útil, designar a uno de los gerentes de la gerencia ejecutiva como

responsable del programa de gestión de riesgos. Basada en esta filosofía, la Aduana debería desarrollar y documentar una política y un marco empresarial para la gestión de riesgo, que debería recibir el apoyo de la gerencia ejecutiva y ser implementada en toda la organización.

La política empresarial puede incluir objetivos y la razón de ser de la gestión de riesgo, las vinculaciones entre política y el plan de gestión/estratégico, el alcance de la política o la gama de asuntos sobre los cuales es aplicable, directivas sobre qué se puede considerar un riesgo aceptable, quién es responsable de la gestión de riesgo, el respaldo/la experiencia a la que las personas responsables puedan recurrir, el tipo de documentación necesaria y el plan para evaluar la eficacia y el rendimiento de la organización administrativa con respecto a la aplicación de la política.

8.2.3. Grado de centralización

Las diferencias existentes entre tradiciones, procedimientos legales, volúmenes comerciales, prioridades nacionales, geografía y objetivos de los distintos países no permiten la definición de una estructura organizacional uniforme que resulte apropiada para todas las administraciones aduaneras. Los recursos destinados a la gestión de riesgo deberían ser determinados en función de la clase de controles que se deba ejercer y del lugar donde deban ser aplicados. Estos lugares no debe ser necesariamente en las fronteras.

La principal diferencia con respecto a la organización de las administraciones aduaneras se encuentra en su grado de centralización. La centralización puede surgir como una necesidad de limitar recursos dispersos y de asegurar la integración de la gestión de riesgo con el proceso de planificación y gestión general. La descentralización puede surgir como una respuesta para motivar al personal aduanero local mediante el aumento de su responsabilidad.

La solución ideal sería un equilibrio entre, por un lado, una centralización donde la Aduana abre una oficina central, responsable del proceso de gestión de riesgo y del programa de control aduanero, y, por otro lado, una descentralización donde funcionarios aduaneros individuales tengan la responsabilidad de verificar los riesgos, detectar los objetivos y acumular experiencia en aquellas áreas en las que se requiere una atención adicional.

8.2.4. Oficinas centrales de la administración aduanera

En todos los países, las oficinas centrales de la Aduana necesariamente asumen la responsabilidad general del proceso de gestión de riesgo.

El tamaño y la composición de la unidad central de la gestión de riesgo puede variar de un país a otro, dependiendo de los requisitos nacionales y del grado de centralización pero su personal siempre debería contar con funcionarios con diferentes antecedentes laborales, como por ejemplo inspectores, auditores, investigadores, analistas de programas, etc.). Deberían volver periódicamente a

sus respectivas oficinas locales para mantenerse al día con respecto a recientes cambios en los que la oficina central no hubiera reparado.

Una vez definidos la política y el marco de actuación del proceso de gestión de riesgo, la oficina central debería desarrollar e implementar una infraestructura para asegurarse que la gestión de riesgo se convierta en parte integrante del proceso de planificación y gestión de toda la organización aduanera.

Se podría crear a estos efectos, un equipo integrado por personal de la gerencia ejecutiva que sea responsable de las comunicaciones internas, a los efectos de sensibilizar al personal con respecto a la gestión de riesgo, que adquiera habilidades para la gestión de riesgos para luego desarrollarlas en el personal mediante la educación y el entrenamiento, asegurando al mismo tiempo, la existencia de un reconocimiento apropiado, gratificaciones y sanciones y que defina procesos de gestión de desempeño.

La unidad central de gestión de riesgo llevará a cabo las evaluaciones de riesgo de alto nivel para todo el territorio aduanero, emitirá informes estratégicos para oficinas aduaneras locales y para unidades de control por auditoría; actuar como contacto con otras agencias u organismos internacionales; y como enlace entre los equipos de gestión de riesgo locales de la Aduana y las unidades de auditoría.

La existencia de una unidad de servicio de información centralizada permitiría la recolección y el análisis de información que puede ser empleada para desarrollar la evaluación de riesgo de mercancías/commodities, importadores, industrias, fuentes, etc. Esto permitiría una detección de envíos a inspeccionar más eficaz, al momento de la importación. Esta unidad también sería responsable de desarrollar redes de información común con otras administraciones aduaneras y con todos los servicios responsables de la aplicación de la ley.

La creación de unidades de control por auditoría debidamente entrenadas permitiría a los funcionarios visitar las instalaciones del auditado para verificar declaraciones.

8.2.5. Oficinas aduaneras locales

Las principales tareas de los funcionarios locales consisten en asegurar la ejecución eficaz del proceso de gestión de riesgo, llevando a cabo evaluación de riesgo local, emitiendo información operacional para los funcionarios locales responsables del desaduanamiento de la importación / exportación, para los equipos de inspección, para las unidades de control por auditoría y de investigación, realizando, al mismo tiempo, una interfaz con la unidad central de gestión de riesgo.

Los equipos de funcionarios aduaneros ubicados en oficinas / puertos locales, especializados en el análisis de las declaraciones de mercancías y de

documentos comerciales como facturas y documentos de transporte, pueden detectar envíos de alto riesgo a los cuales se les debería realizar un reconocimiento.

8.3. Procedimientos

Las administraciones aduaneras deberían desarrollar procedimientos a los efectos de implementar métodos de control para asegurar que la aplicación sea uniforme en todo el territorio aduanero. A estos efectos, deberían tratar de trasladar el énfasis desde una perspectiva que emplea únicamente controles sobre los movimientos, a un mayor empleo de los controles por auditoría a los efectos de:

- reducir demoras durante el movimiento de mercancías / personas,
- aumentar las presentaciones periódicas de declaraciones,
- alentar la auto-evaluación por parte del comerciante,
- permitir que el comerciante (en vez de la Aduana) conserve cualquier documento comercial u oficial
- alentar que la información sea proporcionada por adelantado y a través de medios electrónicos,
- aumentar el uso de sistemas comerciales y registros del comerciante en vez de exigir a la Aduana que guarde registros específicos,
- alentar el cumplimiento de las leyes aduaneras, otorgando de este modo a los comerciantes, un rol más importante colaborando con la Aduana para reducir los niveles de riesgo.

Se recomienda aplicar la automatización a los efectos de lograr resultados óptimos con respecto a la aplicación de métodos de control modernos.

Las administraciones aduaneras deberían instalar mecanismos de análisis y de revisión apropiados a los efectos de asegurar la eficacia de los procedimientos de control implementados a través de todo el territorio aduanero (ver sección 6.2.4. respecto a “medidas de cumplimiento”). Se debe revisar y ajustar los procedimientos, si fuera necesario para satisfacer nuevas demandas.

8.4. Desarrollo de recursos humanos

Los controles aduaneros deberían ser realizados por personal aduanero entrenado profesionalmente. Con el aumento del uso de medios electrónicos para guardar registros, y la sofisticación del comercio global, la necesidad de mayores niveles de entrenamiento es cada vez más importante. Las administraciones aduaneras deberían comprometerse a proporcionar a los funcionarios controladores, los niveles de entrenamiento necesario para que estén preparados para cumplir con sus tareas. La habilidad de recurrir a las siguientes habilidades y conocimientos mejorará la eficacia y la rentabilidad de los controles:

- técnicas y principios contables, incluyendo GAAP,
- procedimientos y normas de auditoría

- procedimientos de comercio/negocios internacionales, incluso bancarios
- leyes, reglamentos y procedimientos aduaneros (códigos de valoración, origen, etc.),
- contabilidad electrónica y sistemas informáticos (T.I., EDI, etc.),

La contratación y el entrenamiento del personal debería satisfacer estas necesidades. La OMA ha preparado una serie de módulos de entrenamiento que serían útiles para las administraciones aduaneras con respecto a la organización y el entrenamiento de su personal.

8.5. Oficinas aduaneras yuxtapuestas

(Norma transitoria 3.4 y 3.5)

Abrir oficinas de control aduanero yuxtapuestas facilita las verificaciones en fronteras comunes entre dos Estados vecinos. Estas oficinas, inicialmente establecidas para controlar el tráfico carretero, se utilizan cada vez más para otros fines. El principio de controles yuxtapuestos se adapta fácilmente al tráfico ferroviario, fluvial, aéreo y marítimo.

La creación de oficinas de control aduanero yuxtapuestas se prevé por lo general en acuerdos bilaterales ente Estados vecinos. Para la Aduana las ventajas de oficinas de control aduanero nacionales yuxtapuestas son las siguientes: mayor eficacia en el control del tráfico de frontera, reducción mutua de gastos de ejecución y mejor apreciación de las prioridades de una y otra Aduana, aumentado, al mismo tiempo la cooperación tanto a nivel de facilitación como de control.

No obstante, se podría obtener mayores beneficios aún si se instaurara el control único de modo generalizado en las oficinas de control nacional yuxtapuestas, por lo menos con respecto a algunas operaciones aduaneras como el control de mercancías en tránsito.

En algunos países, los viajeros pueden ser revisados únicamente por las autoridades del país de entrada (primero control policial y luego aduanero) en oficinas nacionales de control, generalmente cuando las autoridades del país de salida hubieran decidido no efectuar sus propios controles de forma sistemática.

8.6. Asistencia administrativa mutua

(Norma 6.7)

El aumento del comercio internacional y el desarrollo de nuevos métodos de control aduanero han puesto de relieve las imperfecciones de un sistema cuyos controles se basan solamente en declaraciones de mercancías y en documentos de respaldo presentados luego de la llegada de las mercancías al territorio aduanero. Sería conveniente que la Aduana recibiera la información mencionada en una etapa anterior y tener acceso a otra información complementaria que no estuviera en su propio territorio.

A estos efectos, la Aduana intentará obtener de otras administraciones aduaneras, información sobre mercancías con destino a su territorio aduanero, con anterioridad a su llegada al mismo, y solicitará asimismo, otro tipo de asistencia a fin de asegurarse la correcta aplicación de las leyes aduaneras (incluyendo la recaudación de derechos aduaneros) y para evitar, investigar y combatir infracciones aduaneras. Este procedimiento recibe el nombre de “asistencia administrativa mutua”.

Una vez que se establece las bases para la asistencia administrativa mutua, la información intercambiada también puede contribuir a la gestión de riesgo. La información proporcionada por otras administraciones ya sea espontáneamente o luego de una solicitud constituye una fuente adicional y a veces específica que sirve como base para análisis de riesgo.

Otras disposiciones de convenios de asistencia mutua pueden beneficiar directamente los esfuerzos de control cuando una administración aduanera lleva a cabo algunos controles en nombre de la administración que los solicita (por ejemplo, la verificación de certificados de origen o documentos de tránsito, y auditorías fuera de fronteras), o proporcionar funcionarios para brindar asistencia en los controles realizados en el extranjero o para actuar como especialistas o como testigos. En el caso de oficinas yuxtapuestas, la Aduana puede incluso autorizar la liquidación y la recaudación de derechos e impuestos en nombre del otro Estado (ver Sección 8.5).

La OMA ha adoptado recientemente un contrato modelo bilateral para la aplicación adecuada de la legislación aduanera para evitar, investigar y combatir las infracciones aduaneras. Recientemente el Consejo ha recomendado este modelo como base para las negociaciones entre administraciones aduaneras (ver Anexo I). La OMA también tiene convenios multilaterales respecto a asistencia administrativa mutua para evitar, investigar y reprimir infracciones aduaneras (“Convenio de Nairobi”, Junio 1977).

9. Cooperación aduanera/comercial

(Normas 6.8, 7.3, 8.5 y Capítulo 9)

Las administraciones aduaneras modernas llevan a cabo una serie de tareas de control complejas, y disponen de recursos cada vez más limitados. La respuesta de la Aduana ha sido aplicar la selección, la detección y la gestión de riesgo para aprovechar eficazmente estos recursos.

Debido al aumento creciente del empleo de las técnicas de gestión de riesgo junto con las demandas de mayores facilidades, resulta indispensable contar con buenas comunicaciones, el asesoramiento y la cooperación entre el comercio y las administraciones aduaneras, para alcanzar un equilibrio satisfactorio entre un control eficaz y las facilidades. Las administraciones aduaneras ven a los comerciantes legales como socios de este proceso.

Es importante que todas las personas interesadas puedan obtener en la Aduana información acerca de las exigencias relativas a los procedimientos y al control (ver Anexo General, Capítulo 9). Las fuentes pueden incluir el Arancel de Aduanas, publicaciones oficiales, boletines y avisos. La Aduana, por lo tanto, debería asegurarse que los mismos se encuentran disponibles en sus oficinas. Asimismo, la gente puede solicitar información específica relativa a una operación en particular y la administración aduanera debería aspirar a proporcionarla de forma completa y precisa tan pronto como sea posible.

Las administraciones aduaneras también deberían tomar en consideración las técnicas modernas para distribuir información como Internet con su World-Wide-Web (WWW). Como por ejemplo, en <http://www.gov.sg/customs/> la administración aduanera de Singapur proporciona información sobre tasas de derechos e impuestos, valoración, procedimientos de desaduanamiento, exigencias de garantías y direcciones de oficinas aduaneras.

Varias administraciones aduaneras hoy en día, mantienen comités de consulta formales con comerciantes, transportistas, despachantes, bancos, operadores de puerto y de aeropuerto y con las organizaciones que los representan. El rol de los comités mencionados incluye típicamente la discusión de cambios proyectados con respecto a las exigencias de control, identificación de dificultades experimentadas por los declarantes en la ejecución de procedimientos actuales o propuestos para llegar a soluciones mutuamente aceptables. Adicionalmente, algunas administraciones aduaneras han incorporado la idea de funcionarios "coordinadores de clientes", que se mantiene en contacto con empresas individuales.

Debería existir una colaboración continua a todo nivel; a nivel local/regional entre los funcionarios aduaneros y los negocios y a nivel nacional entre las administraciones aduaneras y los negocios.

Para la administración aduanera esta colaboración tiene la ventaja de mejorar su conocimiento de las prácticas comerciales. El poseer una mayor familiaridad con las condiciones del comercio internacional significa ser más eficaz con respecto a la gestión de riesgo.

En virtud de esta filosofía, las administraciones aduaneras pueden considerar la idea de invitar a representantes del sector comercial a que pasen breves períodos en el servicio aduanero como manera de familiarizarlos con los reglamentos.

La cooperación es particularmente valiosa para una administración aduanera en lo que se refiere a la lucha contra la droga, CITES, a mercancías peligrosas y al control de desechos peligrosos. La cooperación mencionada ha sido alentada y sostenida cada vez más a través de una serie de Protocolos de Entendimiento en los cuales las organizaciones comerciales, nacionalmente e internacionalmente han suscrito acuerdos con a la OMA, administraciones aduaneras nacionales, respaldadas por detalladas directivas, en las cuales se

especifican las mejoras prácticas que cada sector de actividad deberá aportar en lo que respecta al intercambio de información, entrenamiento y comunicaciones.

Los Protocolos de Entendimiento se celebran también directamente entre la Aduana y la empresa bajo la forma de acuerdos y directivas. Los beneficios tanto para la administración aduanera como para la organización comercial pueden ser varios; las administraciones aduaneras podrán, de este modo, disponer de otras fuentes de información. A cambio, los comerciantes con buenos antecedentes de cooperación tendrán menos intervenciones de la Aduana.

10. Conclusiones

Las administraciones aduaneras deberían aspirar a lograr un equilibrio razonable y justo entre, por un lado, luchar contra el fraude y por otro lado, la necesidad de dificultar lo menos posible los movimientos lícitos de mercancías y de personas y de mantener los costos tan bajos como sea posible. No existe contradicción entre las facilidades y el control. Bien gestionada, la facilitación puede mejorar la eficacia de los procesos de control.

Se alienta a las administraciones aduaneras a que implementen procedimientos de control basados en el uso de la gestión de riesgo y técnicas para la identificación de perfiles de riesgo como medio para identificar operadores/personas confiables que puedan beneficiarse de mayores facilidades en contraposición a aquellos operadores/personas que requieren mayores niveles de control.

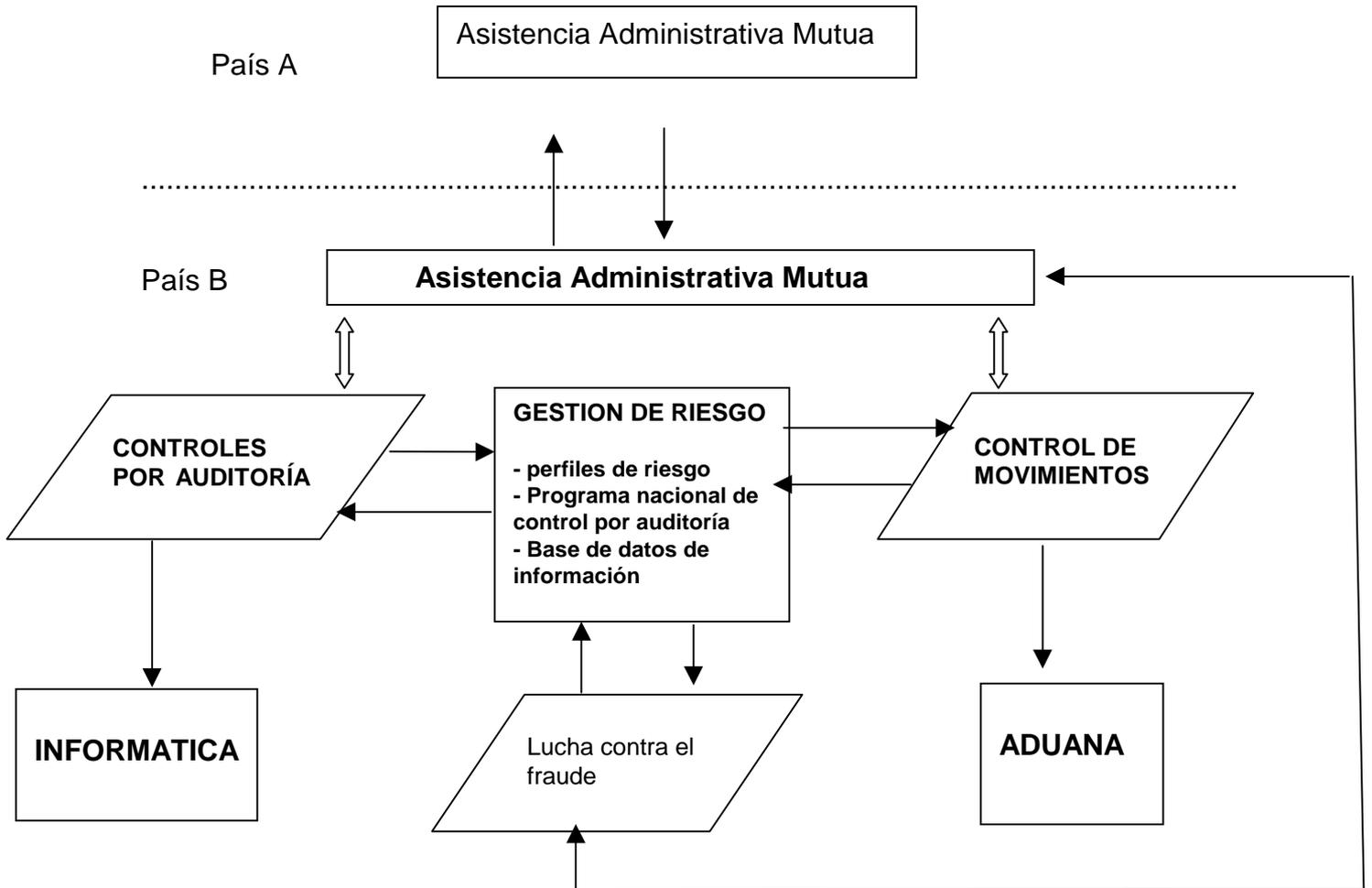
La gestión de riesgo es un principio básico de los métodos modernos de control aduanero. Permite un máximo aprovechamiento de los recursos aduaneros sin amenazar la eficacia de los controles al mismo tiempo que libera a la mayoría del comercio / público de las excesivas limitaciones burocráticas.

Los procedimientos basados en técnicas de gestión de riesgo concentran los controles en las áreas de mayor riesgo mientras que permiten a la mayoría de las mercancías / personas pasar con relativa fluidez por la Aduana.

Las administraciones aduaneras deberían instalar mecanismos de análisis y revisión a los efectos de asegurar la eficacia de los procedimientos de control en todo el territorio aduanero. Los procedimientos deben ser permanentemente revisados y ajustados si fuera necesario, para satisfacer nuevas demandas.

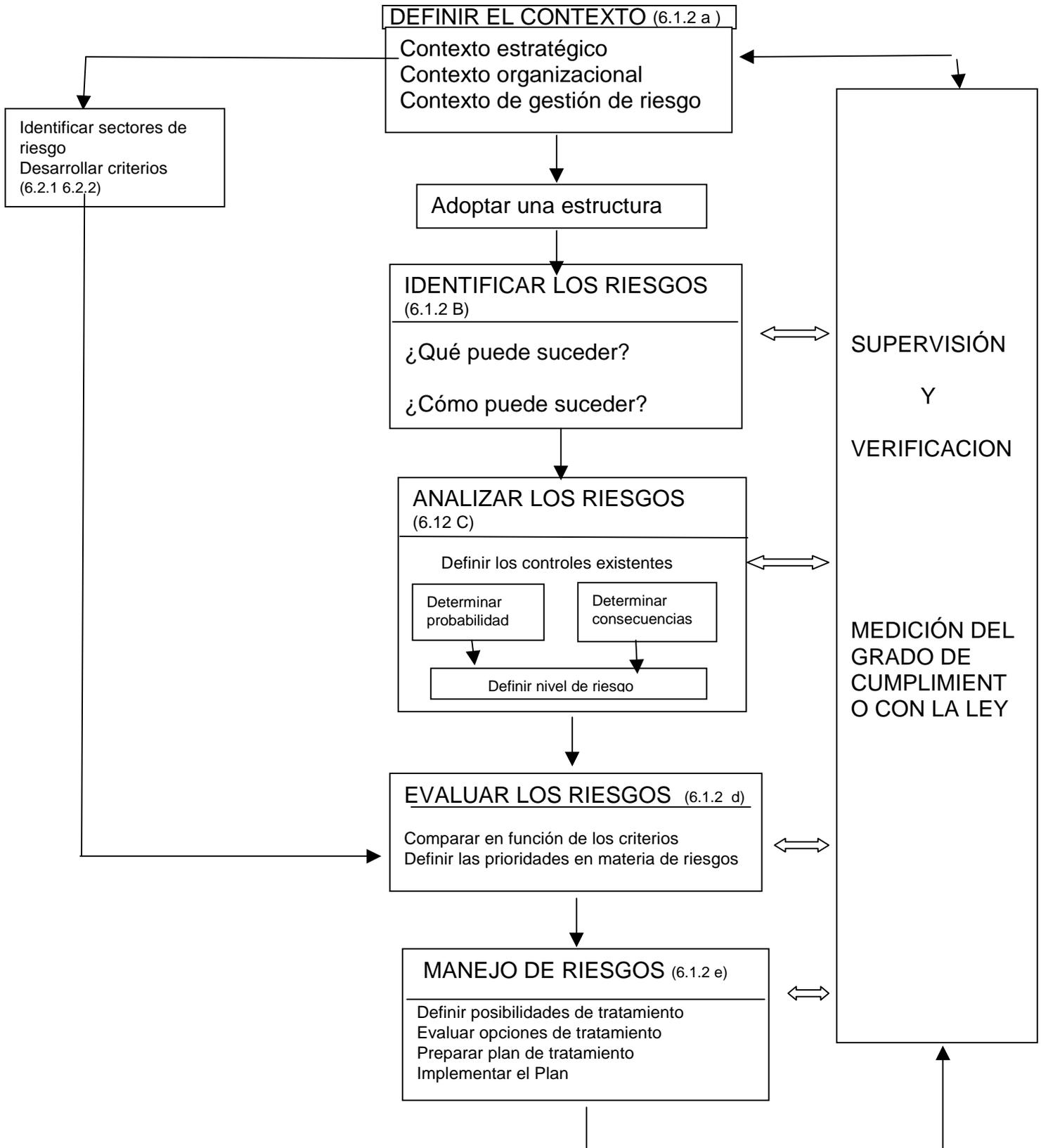
11. Ejemplo de proceso de control aduanero

11.1. Ejemplo de un proceso de control aduanero complejo

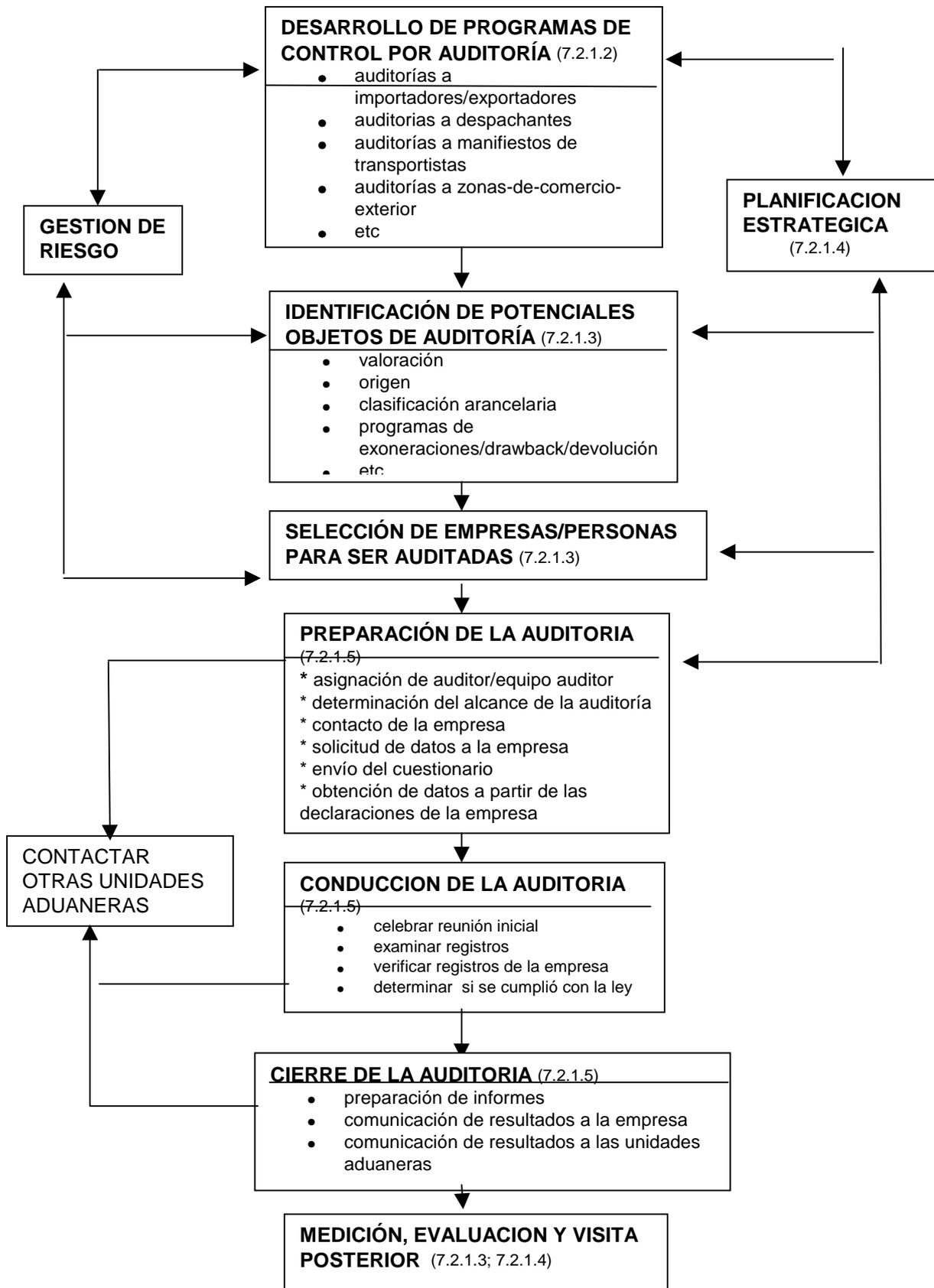


11.2. Ejemplo de un proceso de gestión de riesgo elemental

Referencia: Basado en la Norma Australiana / neozelandesa "Gestión de Riesgo", AS/NZ4360:1995 p.11



11.3. Ejemplo elemental de un proceso de control por auditoría posterior al desaduanamiento



13. Bibliografía

1. CCA – Manual sobre el “Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros “ Kyoto, 18 de mayo de 1973, primera edición, última enmienda 1990,
2. OMA – Técnica Aduanera, Compendio de Recomendaciones, Resoluciones, Normas, Glosario, Directivas y Legislación modelo, última enmienda 1995,
3. OMA – Programa de Reforma y Modernización Aduanera (CRM), Doc. 39.806
4. OMA – Manual sobre Medidas para Combatir al Fraude Comercial, Doc. 38.080 Rev.1, última enmienda 1996,
5. CCA - Manual sobre Control del Valor en Aduana–GATT
6. CCA – Manual sobre Control de Contenedores
7. CCA – Informe sobre la 7ª Reunión del Grupo Mixto de Expertos sobre Controles Aduaneros, Doc. 35.918,
8. OMA - Manual sobre Evaluación de Riesgo, Definición de Perfiles y Detección, Dic. 40.118,
9. Gestión de Riesgo – Norma de Australia / Nueva Zelanda (AS/NZ 4360:1995),
10. Directivas sobre el Análisis de Riesgo sobre el Control Aduanero, Comisión Europea, DG XXI, Doc. XXI/96/93 Rev.3.
11. Convenio Internacional sobre Asistencia Administrativa Mutua para Evitar, Investigar y Reprimir Infracciones Aduaneras, Nairobi 9 Junio 1977
12. OMA – Glosario de Términos Aduaneros Internacionales, 1995
13. OMA – Lista de módulos de entrenamiento disponibles en la Secretaría de la OMA
14. Información de Pasajeros por Adelantado (API) –Directivas conjuntas para administraciones aduaneras y agentes de carga aérea IATA/OMA.
15. Directivas de la OMA que pueden ser aplicadas para simplificar y armonizar las formalidades aduaneras con respecto a envíos para los cuales se solicita desaduanamiento inmediato. 1994.
16. OMA – Modelo de Trabajo de Clasificación de Mercancías, Anexo al Doc. 40.407.

14. ANEXOS

14.1. Anexo I: Recomendación del CCA sobre MAA

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA RELATIVA A CONVENIOS BILATERALES SOBRE ASISTENCIA ADMINISTRATIVA MUTUA

EL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA,

CONSIDERANDO, que las infracciones contra la legislación aduanera son perjudiciales para sus intereses económicos comerciales, fiscales, sociales y culturales,

CONSIDERANDO, la importancia de una liquidación acertada de los derechos aduaneros y de otros impuestos recaudados al momento de la importación o de la exportación y de asegurar el cumplimiento adecuado de medidas respecto a prohibiciones, restricciones y controles,

RECONOCIENDO, la necesidad de cooperación internacional con respecto a los asuntos relativos a la aplicación y al cumplimiento de las leyes aduaneras,

CONVENCIDOS, que la lucha contra las infracciones aduaneras sería más eficaz mediante una cooperación más estrecha entre administraciones aduaneras basadas en claras disposiciones legales,

TENIENDO EN CUENTA, los instrumentos pertinentes del Consejo de Cooperación Aduanera, en particular la Recomendación sobre asistencia administrativa mutua del 5 de diciembre de 1953, y el Artículo 11 de la Convenio Internacional sobre Asistencia Administrativa Mutua para Evitar, Investigar y Reprimir las Infracciones Aduaneras (Nairobi, 9 de junio de 1977),

TENIENDO EN CUENTA ASIMISMO, los convenios internacionales que establecen prohibiciones, restricciones y medidas de control especiales con respecto a algunas mercancías específicas,

RECOMIENDA que los miembros del Consejo y los miembros de la Organización de las Naciones Unidas o de sus agencias especializadas, y las Uniones Aduaneras o Económicas, deberían:

1. celebrar convenios bilaterales sobre asistencia administrativa mutua para la correcta aplicación de la legislación aduanera, para evitar, investigar y combatir infracciones aduaneras,
2. emplear el Modelo de Convenio Bilateral del Consejo de Cooperación Aduanera como base de negociación para el Convenio mencionado,

3. tomar al Consejo de Cooperación Aduanera como intermediario, si fuera necesario, durante la celebración del convenio mencionado,

SOLICITA a los Miembros del Consejo y a los Miembros de la Organización de Naciones Unidas o a sus agencias especializadas y a las Uniones Aduaneras o Económicas que acepten esta Recomendación, que notifiquen de ello al Secretario General, así como la fecha a partir de la cual aplicarán la Recomendación y las condiciones de su aplicación. El Secretario General transmitirá esta información a las administraciones aduaneras de todos los Miembros. Asimismo transmitirá a cualquier administración aduanera no Miembro y a cualquier Unión Aduanera o Económica que hubiera aceptado esta Recomendación.

14.2 Anexo II: Casos de estudio (próximamente)