

Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio Nota Técnica № 3

Uso de Sistemas de Automatización de Aduanas

La medida en el marco de la OMC

El artículo VIII del GATT de 1994 está dedicado a los “Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación”. En el párrafo 1 c), se reconoce “la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación”.

Las propuestas relativas a la aclaración y la mejora del artículo VIII consideran, entre otros aspectos, la posibilidad de automatizar los procedimientos aduaneros y los de otros organismos fronterizos. Véanse las comunicaciones TN/TF/W/30, 36 y 45 de la OMC. Puede consultarse una recopilación y un resumen de las propuestas en el documento de la Secretaría de la OMC TN/TF/W/43 y sus revisiones.

Antecedentes

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

La automatización suele formar parte de los programas de reforma y modernización de las aduanas. Consiste en sustituir el tratamiento manual de los documentos aduaneros por el tratamiento por ordenador de información transmitida por medios electrónicos. La reforma y la modernización no son sólo un vehículo para introducir las normas internacionales y las mejores prácticas recomendadas en materia de TIC, sino que además brindan la oportunidad de revisar y adaptar los procedimientos aduaneros a las normas, los convenios y otros instrumentos internacionales, como por ejemplo el Convenio de Kyoto revisado de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). (Véanse también las Notas técnicas núms. 9, 13 y 16).

Organización Mundial de Aduanas (OMA)

La OMA cuenta con más de 160 administraciones de aduanas entre sus miembros. Constituye la institución internacional más importante en materia de simplificación y armonización de regímenes aduaneros. Desempeña un papel fundamental en la reforma aduanera y la cooperación en este ámbito en todo el mundo. La OMA aprueba y supervisa una amplia serie de convenios internacionales y procedimientos normalizados. Algunos ejemplos son el Convenio de Kyoto para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros y el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Beneficios y costos

Beneficios

- Aumento de la recaudación de derechos e impuestos gracias a la aplicación uniforme de las leyes, el cálculo automatizado de los derechos e impuestos y la consiguiente mayor seguridad.
- Mejora del control de la recaudación y la administración de ingresos.
- Mejora de la calidad y la rapidez de elaboración de las estadísticas sobre comercio exterior, dado que el sistema genera automáticamente datos comerciales.
- Descenso de la corrupción, debido a la transparencia y los procedimientos automatizados.
- Mayor rapidez en el levante de las mercancías despachadas en la aduana.
- Simplificación de los procedimientos y documentos basados en normas internacionales.
- Reducción del examen físico de las mercancías.
- Pago por separado de los derechos e impuestos correspondientes al despacho físico de mercancías (mediante un sistema de pago diferido, por ejemplo, un pago semanal o mensual).
- Mayor agilidad de la presentación de las declaraciones en aduana por medios electrónicos, recurriendo a la presentación de datos directamente por el comerciante (DTI) u otras conexiones en línea.
- Reducción de las auditorías aduaneras de documentos y registros posteriores al despacho de mercancías.
- Preparación para la introducción de la gobernanza y el comercio electrónicos.
- Creación de capacidad del personal y los directivos de las aduanas, así como en el sector privado (por ejemplo, mediante cursos de formación sobre los procedimientos y documentos simplificados basados en normas internacionales, recomendaciones de las Naciones Unidas y normas de la OMA).

Costos

Las implicaciones en términos de costos de la aplicación y el funcionamiento de un sistema aduanero automatizado varían de un país a otro en función de la situación inicial de la administración de aduanas (sistemas informáticos existentes y programas de reforma en marcha, por ejemplo) y del nivel de capacidades profesionales disponibles

en el país para respaldar el proceso de modernización. Los costos de aplicación dependen sobre todo de:

- El número de asesores y expertos internacionales que se necesiten para instalar la infraestructura informática básica y adaptar los programas informáticos fundamentales a las condiciones locales, como la estructura y los contenidos arancelarios (lo cual dependerá del nivel de personal cualificado con el que cuente cada país, por ejemplo, los asesores en materia de aduanas, los expertos en TIC y los consultores en el ámbito de la facilitación del comercio).
- Las necesidades de formación del personal y los directivos de las aduanas, habida cuenta de que es posible que los profesionales que se hayan hecho especialistas en TIC se hayan ido del país atraídos por los elevados salarios de otros lugares.
- La dotación de equipo informático y acceso a infraestructuras de telecomunicación (este aspecto depende totalmente del número de lugares que haya que dotar con ordenadores, como puertos, oficinas fronterizas y oficinas regionales).
- El acondicionamiento de edificios en las sedes de las aduanas y en cada oficina regional o puesto fronterizo donde se vaya a instalar el equipo para la automatización.

La experiencia demuestra que la asistencia técnica para la aplicación del sistema aduanero automatizado de la UNCTAD (SIDUNEA) puede costar entre medio millón y varios millones de dólares de los EE. UU. y prolongarse durante unos dos años. Pueden producirse retrasos debido a la revisión de la legislación, la construcción de nuevos edificios de oficinas, la adquisición de equipos informáticos, etc.

SIDUNEA en Filipinas

Filipinas emprendió una reforma aduanera en 1993 para resolver, entre otras cuestiones, dos problemas fundamentales: a) un sistema de recaudación/pago poco fiable, y b) retrasos en el despacho de envíos. El costo del proyecto ascendió a 27 millones de dólares de los EE. UU. y contó con la participación de varios organismos, entre los cuales se encuentra el Banco Mundial, que prestó 19 millones de dólares de los EE. UU. para la adquisición de: i) SIDUNEA o Sistema Automatizado de Gestión de Datos Aduaneros, un programa informático desarrollado por la UNCTAD, por valor de unos 6 millones de dólares de los EE. UU.; ii) el contrato para un Integrador de Sistemas, y iii) el servicio consistente en formar a 2.500 personas. Mediante este proceso de reforma, la simplificación de los reglamentos y procedimientos trajo consigo beneficios sustanciales en términos de eficacia. Las firmas necesarias para despachar un envío del puerto se redujeron de 92 a 5; esto permitió sustituir los cerca de 30 documentos que se empleaban por un documento administrativo único. El resultado fue una reducción considerable de la duración de la tramitación de los envíos (de 8 días a 2 horas). El Sistema de Selectividad minimizó las necesidades de inspección a unos pocos envíos sobre los que recaía alguna alerta. La comprobación de los pagos bancarios al Tesoro Nacional se redujo de 4 meses a 10 días. Asimismo, los pagos de impuestos y derechos de importación a los bancos pueden comprobarse en tiempo real, cuando antes de la reforma esta verificación llevaba de 2 a 3 días. En el punto culminante de la reforma, se canalizaba el 95 % de las transacciones por la vía verde.

Algunos países han registrado y notificado reducciones considerables de los plazos de despacho, por ejemplo, en Zambia, donde han pasado de 5 días a 2 horas y en Yemen, de 4 días a 3 horas. Las aduanas chilenas han conseguido reducir la tramitación de una declaración de importación de una media de 10,8 horas con el sistema en papel a 2,2

horas empleando EDIFACT. Del mismo modo, los controles aduaneros basados en la gestión de riesgos han reducido la necesidad de inspecciones físicas en un 5-12 por ciento, con el consiguiente ahorro directo para el sector privado de más de un millón de dólares de los EE. UU. al mes (Simposio de la OMC sobre facilitación del comercio, marzo de 1998).

El examen de 2004 de las actividades de asistencia técnica de la UNCTAD (programa SIDUNEA) revela que varios países en desarrollo se financian ellos mismos el costo de aplicación de la fase piloto de SIDUNEA++ (configuración del sistema en función de las necesidades locales, instalación en las sedes de aduanas y puestos aduaneros de prueba) con sumas que rondan los 600.000 dólares de los EE. UU.

Aplicación de los sistemas de automatización de aduanas

La aplicación satisfactoria de los sistemas de automatización de aduanas sólo puede lograrse si se consiguen una serie de condiciones desde el principio:

- La voluntad política y el apoyo del gobierno y de los funcionarios responsables de las aduanas para realizar reformas y modernizar el sistema.
- Un enfoque transparente y que fomente la colaboración por parte de la dirección del proyecto para ganarse el apoyo del personal y de los usuarios externos, como los agentes (cooperación entre los sectores público y privado).
- Una aplicación por fases de los sistemas de automatización de aduanas.
- La introducción de convenios, normas y otros instrumentos internacionales, como un arancel nacional de aduanas basado en el Sistema Armonizado y una declaración inspirada en el formulario clave de las Naciones Unidas (véase la Recomendación 1 y Directrices del CEFACT/Naciones Unidas) y el documento administrativo único.
- La revisión y modificación de la ley de aduanas y otros instrumentos jurídicos en la materia a fin de garantizar su compatibilidad con los nuevos procedimientos, en particular la presentación por medios electrónicos de los datos relativos al despacho y la introducción del documento administrativo único.
- Sistemas de TIC que permitan a los países ofrecer conexiones electrónicas.

Funciones

Las principales funciones de las aduanas consisten en controlar el flujo transfronterizo de mercancías, garantizar el cumplimiento de las normas y los reglamentos nacionales, recaudar los derechos e impuestos que deben pagarse en virtud del arancel nacional de aduanas y proteger al país de la importación de mercancías y material con fines ilegales, como el terrorismo. En la realización de esta ardua labor, las administraciones de aduanas hacen un amplio uso de sistemas informáticos que consisten en paquetes de programas completos e integrados con una serie de funciones o módulos, que se enumeran a continuación:

- *Control de las mercancías*, para vigilar todo movimiento de importación, tránsito y exportación y garantizar que todas las mercancías se despachan de forma adecuada antes de su levante.
- *Tramitación de declaraciones*, para obtener y procesar los datos necesarios para la recaudación de derechos e impuestos.

- *Pago y contabilidad*, para registrar y llevar la contabilidad de los pagos realizados por los importadores y exportadores.
- *Gestión de riesgos*, para detectar las expediciones que entrañan riesgos, que puedan no declarar derechos o impuestos, o la importación ilegal de drogas o material destinado al terrorismo.
- *Estadísticas y notificación*, para extraer datos destinados a la divulgación de estadísticas sobre el comercio exterior y elaborar informes de gestión para las aduanas.
- *Comercio electrónico*, para ofrecer vías de comunicación útiles entre las aduanas y los comerciantes y otros organismos estatales.
- *Información y observancia*, para almacenar e intercambiar datos para elaborar modelos de los riesgos y los casos de observancia.

Hay diversos paquetes de programas informáticos específicos para los procedimientos aduaneros disponibles en el mercado. El sistema más extendido es SIDUNEA, elaborado e instalado por la UNCTAD en más de 85 países. Existen otros productos informáticos desarrollados en el marco de la cooperación y la asociación entre las instituciones gubernamentales y el mundo empresarial, como los que se usan, por ejemplo, en Singapur (Tr@denet) y Senegal (ORBUS2000).

Personal especializado en TIC

La automatización de las aduanas es un proyecto sumamente técnico y complejo. Por esta razón, es fundamental contar con personal especializado en TIC en todas las fases de su aplicación. Habitualmente, se envía a los países a expertos en TIC internacionales en las etapas iniciales para instalar el sistema y formar al personal informático local, al que se debería animar, mediante una remuneración atractiva, a quedarse después de la fase de aplicación con el fin de que aportase su experiencia y contribuyese al mantenimiento del sistema.

La creación de un departamento de TIC con el personal técnico apropiado justificará la existencia de un organismo de carácter organizativo encargado del funcionamiento y el apoyo de todos los sistemas de TIC en las aduanas. Deberían disponerse de paquetes competitivos para el desarrollo de recursos humanos (salario e incentivos) destinado a este personal cualificado.

Equipos informáticos

La actualización y sustitución de los equipos informáticos es una necesidad real que no puede eludirse. Así, la administración de aduanas debería, lo antes posible, asegurarse de que los fondos necesarios estén disponibles en el momento adecuado.

Algunos países han creado cuentas de ahorro, mediante la recaudación de una tasa informática de cada transacción, que cubre los costos reales de la actualización y sustitución del sistema. Si no pueden obtenerse fondos de otras fuentes, éste es un método factible.

Referencias e instrumentos disponibles

Convenio de Kyoto revisado de la OMA

El Convenio de Kyoto revisado de la Organización Mundial de Aduanas comprende normas y directrices minuciosas para la aplicación de la TIC a las aduanas. Véase www.wcoomd.org.

SIDUNEA

El Sistema Automatizado de Gestión de Datos Aduaneros (SIDUNEA) es un sistema de gestión de aduanas computerizado, elaborado por la UNCTAD y plenamente integrado, que abarca todo el proceso de despacho. El sistema trata los manifiestos y las declaraciones de aduana, los procedimientos contables y los procedimientos de tránsito y de suspensión. SIDUNEA elabora datos comerciales que pueden emplearse en los análisis económicos estadísticos. Se ha instalado en más de 85 países de todo el mundo. La versión electrónica, SIDUNEA Mundo, comprende las tecnologías de la información más recientes. Véase www.asycuda.org.

Manual del Banco Mundial sobre la modernización de las aduanas

El Manual ofrece directrices prácticas para abordar cuestiones como la valoración en aduana, las normas de origen, la reducción de derechos y las exenciones, los aspectos relativos al tránsito y la seguridad, y el uso de la tecnología de la información. Véase www.worldbank.org.

El FMI y la modernización de las aduanas

“Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration,” (Cambiar las Aduanas. Desafíos y Estrategias para la Reforma de la Administración del Régimen Aduanero) Michael Keen, ed. 2003. Los principales objetivos del FMI al proporcionar un análisis y asistencia técnica en materia de mejora de aduanas como punto de encuentro entre los sistemas fiscal y arancelario consisten en racionalizar la recaudación de los ingresos fiscales y reducir al mínimo los obstáculos al comercio. El FMI es una de las organizaciones designadas en el Anexo D del Paquete de Julio de la OMC para brindar asistencia técnica y crear capacidad en el marco de las negociaciones sobre la facilitación del comercio en curso. Véase www.imf.org

Formulario clave de las Naciones Unidas para los documentos comerciales (UNLK; ISO 6422)

El formulario clave de las Naciones Unidas es una norma internacional para los documentos comerciales que comprende una serie de normas y códigos internacionales que permiten diseñar series uniformes de formularios a partir de un documento original. Asimismo, puede emplearse para elaborar diseños en pantalla para la presentación de documentos electrónicos.

Véase www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico

La Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional reúne normas en virtud de las cuales se puede calcular el valor jurídico de los mensajes electrónicos, así como reglas para el comercio electrónico en ámbitos específicos, como el transporte de mercancías. Véase www.cnudmi.org.