

Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio
Nota Técnica № 16

La Presentación por Vía Electrónica de la Documentación Comercial

Original: inglés. Traducción no oficial y no editada

La medida en el contexto de la OMC

El Artículo VIII del GATT 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) reconoce, en el párrafo 1(c), “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”. Presentaciones ante el grupo negociador de la OMC para la facilitación del comercio relativas a la clarificación y mejora del Artículo VIII consideran, entre otros, la posibilidad de la presentación por vía electrónica de las declaraciones aduaneras y otras declaraciones.¹

Antecedentes

Con el aumento del volumen del comercio internacional, los sistemas tradicionales basados en el uso de papel resultan ser demasiado lentos y costosos y no dan abasto con la creciente cantidad de transacciones comerciales internacionales. A pesar de la a menudo compleja logística y tecnologías informática y de las comunicaciones que se utilizan para los procesos de las cadenas de suministro, el uso por parte de los comerciantes de formularios tradicionales en papel para el intercambio de información clave es todavía prevaeciente a un costo estimado de 5 a 10 por ciento del valor total del comercio mundial.² La llegada de las mercaderías con anterioridad a la documentación no es infrecuente en un mundo de transporte contenedorizado y veloz.

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) estima que cinco millardos de documentos comerciales se intercambian anualmente en todo el mundo, mientras que, según la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA), los costos de manejo de los documentos comerciales en papel alcanza a 1,5 millardos de dólares estadounidenses por año.

La experiencia de los gobiernos y los comerciantes que han instituido la documentación comercial por vía electrónica ha sido invariablemente positiva, con reducciones sustanciales en los costos de procesamiento de los documentos (hasta un 20 por ciento menos), en los costos de manejo de los documentos de los comerciantes (hasta un 35 por ciento menos) y en los tiempos de procesamiento.³

¹ Véanse TN/TF/W/30, 36, 45 y 46 así como la compilación de la Secretaría de la OMC TN/TF/W/43 y sus revisiones.

² Véase “The United Nations Electronic Trade Documents (UNeDocs) Project, a Synopsis,” UNECE, <http://www.unece.org/etrades/unedocs/stview.pdf>.

³ Por ejemplo, véase http://www.unescap.org/tid/publication/chap7_2224.pdf.

UNeDocs

En 2000, UNECE introdujo el concepto UNeDocs con el fin de brindar una solución global al desafío del papel en la cadena de suministros. Los sistemas de documentos comerciales electrónicos aceleran las transacciones comerciales y aduaneras, reducen los errores de presentación y los costos relacionados con el trabajo en papel y los procedimientos, pues se basan en el uso de documentos estandarizados y transacciones electrónicas seguras. También, permite la presentación electrónica de documentos entre comerciantes, operadores y la aduana y es particularmente conveniente para las compañías medianas y pequeñas (PyMEs), en tanto estén equipadas con computadoras y conexiones confiables de Internet.

Por ejemplo, los documentos electrónicos y en papel de UNeDocs se basan en un modelo de datos común, donde los mismos datos se pueden utilizar para numerosos documentos. Este concepto de documento retiene la flexibilidad para que los comerciantes elijan el tipo de tecnología de documentos que mejor les convenga a sus requerimientos de negocios y capacidades tecnológicas. Los formatos establecidos, como UNeDocs, estandarizan, por ejemplo, el país, el puerto, la moneda, las unidades de medida y otros códigos para los documentos electrónicos, lo que permite el procesamiento por computadora y los pagos bancarios. Estos documentos electrónicos (e-documentos) se pueden traducir y adaptar a los requerimientos nacionales para armar conjuntos nacionales de documentos comerciales alineados. Mediante la armonización de sus formatos y códigos a través de la adopción de UNeDocs, los Estados Unidos y Australia han reducido el número de elementos de datos en sus documentos en un 90 por ciento.⁴

Si se los asocia con la automatización aduanera (véase la Nota Técnica Nº 3), dichos sistemas pueden también capturar información adelantada, que se requiere para las técnicas de administración del riesgo (véase la Nota Técnica Nº 12) y el despacho aduanero previo al arribo de las mercaderías (véase la Nota Técnica Nº 15). Todavía más, ellos pueden hacer que los procedimientos se vuelvan más transparentes y predecibles (véase la Nota Técnica Nº 7).

Beneficios y costos

En las etapas iniciales de introducción de la presentación electrónica de documentos, los costos totales del sistema pueden incrementar temporalmente porque se requiere mantener sistemas paralelos –en papel y electrónicos– hasta tanto se produzca la adopción administrativa y legal de los sistemas de datos electrónicos.

Entre los beneficios de los sistemas electrónicos para la presentación de documentación comercial se encuentran:

- Un procesamiento de la documentación y una liberación de las mercaderías más veloces
- Un crecimiento de la recaudación tributaria y pagos más veloces
- Una compilación de las estadísticas comerciales más precisa y veloz
- Una mejor transparencia y predictibilidad regulatoria y de procedimientos
- Una reducción de los costos por transacción

⁴ Véase "Workshop on International Standards to Stimulate Paperless Trade," 20-21 de febrero de 2006. http://www.unece.org/trade/workshop/malaysia_feb06/presentations/269.8_UNLK_Form_Families

La adopción de documentos electrónicos requiere inversiones, especialmente por parte de las PyMEs, en equipos de computación, en conectividad por Internet y en programas de computación. También se necesitan expertos adecuadamente entrenados que puedan adaptar los requisitos regulatorios y de procedimientos y los estándares de documentación a los requisitos nacionales.

Los tiempos y costos de implementación son función del punto de partida de cada país, la capacidad de sus recursos humanos y la infraestructura existente. Muchos países han introducido la automatización de los procedimientos comerciales (tales como SIDUNEA/ASYCUDA) o el uso de alguna documentación electrónica. El mantenimiento y, sobre todo, la actualización de estos sistemas requieren personal entrenado de modo de asegurar operaciones eficientes y sin problemas. Un componente importante de los costos es el de las medidas de capacitación y entrenamiento del personal de las agencias que tienen que operar el sistema automatizado.

Existe amplia evidencia acumulada de que no solamente los costos se recuperan relativamente pronto sino también de que el aumento de la recaudación incrementa sustancialmente en razón de la introducción de formalidades y documentación más eficientes, que tienden a incrementar el tráfico comercial.

Cuestiones de implementación

Implementación por fases

El proceso de introducción de la presentación electrónica de documentos comerciales, incluidas las declaraciones aduaneras, las licencias y certificados, se debe planificar con cuidado, conforme un enfoque por fases (véase la casilla 1). La transición de pasar de los documentos comerciales en papel a los documentos electrónicos debe ser gradual. Desde el principio del proceso se debe fijar un período de transición.

Casilla 1: Tunisie TradeNet (TNN)

El proceso de desarrollo de un sistema de documentos comerciales electrónicos en Túnez se hizo en tres fases principales:

- 1997: Etapa preparatoria – Establecimiento del Comité de Facilitación de los Procedimientos Comerciales y lanzamiento de las discusiones y proyectos piloto
- 2000: Simplificación y estandarización de los documentos comerciales (basados en la Clave de Diseño de las Naciones Unidas y la Guía de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas) y de los procedimientos comerciales
- 2002: Transición del papel a los documentos comerciales electrónicos y creación de un sistema de Ventanilla Única electrónica.

La introducción de la presentación de documentos comerciales por vía electrónica puede limitarse inicialmente a ciertos documentos selectos, o cubrir solamente exportaciones de ciertas categorías de mercaderías. Durante el período inicial, el sistema puede aceptar solamente los tipos de documentos más simples, tales como el procesamiento de las mercaderías no controladas o libres de tributos.

Una vez que el sistema ha sido chequeado y estabilizado y luego de consultar a partes interesadas relevantes, la agencia líder puede considerar extender el sistema para que incluya los documentos relativos a otras mercaderías, incluidos los ítem controlados o sujetos a cuota.

Este proceso puede desarrollarse todavía más mediante la conexión de todas las agencias de control fronterizo y otras administraciones relevantes a través de un servicio electrónico de Ventanilla Única, un punto único de presentación y procesamiento de

todos los documentos comerciales por vía electrónica. También puede incluir el pago electrónico de aranceles y otros derechos y cargos (véase la casilla 2).

Casilla 2: Proyecto de Ambiente e-Logístico de Ventanilla Única en Tailandia

Tailandia ha iniciado su Ambiente e-Logístico de Ventanilla Única en Tailandia, que planea completarlo en 2009. El proyecto piloto, lanzado en 2005, incluye la implementación de un sistema de Ventanilla Unida para el e-licenciamiento y e-certificación para la exportación de frutas y automóviles. El proyecto será extendido gradualmente a más productos y, más tarde, a todas las importaciones, exportaciones y actividades de transporte. En el ciclo final, cubrirá el intercambio de documentos electrónicos a través de los límites territoriales dentro del marco de la Iniciativa de Ventanilla Única de ASEAN.

Como observación general, la introducción de sistema electrónicos de documentación hasta ahora ha comprendido el reemplazo de los formularios individuales en papel por versiones electrónicas. En el contexto de una reforma aduanera integral, que incluya la automatización, la simplificación y estandarización de los documentos y procedimientos, ella puede requerir el rediseño de la documentación y de los formularios de datos antes bien que producir copias electrónicas de los viejos formularios.

Una agencia líder y respaldo financiero

Para asegurar la sustentabilidad operativa y financiera del proyecto es indispensable que haya una agencia líder poderosa (por ejemplo, la aduana) y un compromiso político que no ceje. Esta agencia líder sería responsable de diseñar el concepto del proyecto, fijando la dirección política del cambio y organizando el mecanismo de implementación del nuevo sistema electrónico de documentos comerciales. Se debe asegurar la inversión en infraestructura y tecnologías de la información y comunicación apropiadas. Estos costos se pueden compartir entre el gobierno y el sector privado interesado.

Asociación entre el gobierno y el sector privado

La clave del éxito reside en una asociación entre los sectores público y privado. La agencia líder debe ganar la confianza y cooperación de todas las partes interesadas, incluso dentro del gobierno (como los ministerios de comercio, transporte, finanzas/tesoro, agricultura, agencias veterinaria y fitosanitaria), del sector privado (importadores, exportadores, despachantes, fleteros, transportistas, operadores de terminales, bancos, agentes de seguro) así como también la cooperación de los sectores público y privado entre sí.

Cuestiones legales y la concientización

Los procedimientos de importación y exportación se codifican en leyes y reglamentos nacionales. Adicionalmente, se requiere un marco regulatorio que permita el procesamiento electrónico y la verificación y autenticación de la firma electrónica. La agencia líder debe ser responsable de publicitar estos cambios con anticipación para permitir que los comerciantes se familiaricen con las nuevas regulaciones en torno a los procedimientos de importación/exportación. Se debe otorgar un período razonable para que los integren a sus propios procesos de negocios. Los beneficios de tales medidas de facilitación comercial se deben resaltar y se debe ofrecer incentivos, como una reducción de las tarifas por la presentación de documentos por vía electrónica, tiempos de despacho y liberación de la mercadería reducidos, etc., a fin de promover el uso de versiones electrónicas de declaraciones aduaneras y otros documentos comerciales.

Simplificación y estandarización

Antes de la introducción de la documentación electrónica, se deben simplificar y racionalizar los procedimientos de exportación/importación, ya que los procedimientos complicados van en contra de los beneficios de eficiencia que resultan del uso de tecnologías informáticas.

El próximo paso es simplificar y estandarizar los documentos comerciales en papel, reduciendo el número de formularios y documentos a un mínimo y alineando sus formatos y requerimientos de datos con los estándares internacionales. Varios países desarrollados y en desarrollo comenzaron con un conjunto más simple de documentos de exportación (incluidos, por ejemplo, Declaración Aduanera de Exportación, Factura, Instrucciones de Despacho), que se alineó conforme la Clave de Diseño de las Naciones Unidas (UNLK). El uso de UNLK asegura que la misma información y datos se encuentren en el mismo lugar en todos los documentos, que se basan en un documento matriz, y el mismo formato se utiliza sin consideración del tamaño del papel.

Tal documento se puede reproducir luego a través de impresoras, programas de computación y proveedores de servicios de Internet. Como los documentos comerciales normalmente se estructuran en un “formato de casilleros”, con los datos contenidos en casillas, es importante que coincidan con los elementos de datos estándar. Los estándares de la Guía de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas (UNTDDED) y UN/EDIFACT se utilizan comúnmente con este propósito. Esta coincidencia no solamente debe alinear los datos con los estándares internacionales (véase la Nota Técnica Nº 13) sino también facilitar la transición a los documentos comerciales electrónicos, tales como UNeDocs.

Referencias y herramientas disponibles

La Clave de Diseño para los Documentos Comerciales de las Naciones Unidas (UNLK, ISO 6422)

UNLK es un estándar internacional para los documentos comerciales que integra un conjunto de estándares y códigos internacionales para el diseño de series alineadas de formularios que utilizan un documento matriz. También se puede usar para diseñar muestras visuales de documentos electrónicos. Véase www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Guía de las Naciones Unidas relativa a los Elementos de los Datos Comerciales (UNTDDED, ISO 7372)

UNTDDED contiene los elementos de datos estándar, que se pueden utilizar con cualquier método para el intercambio de datos para documentos en papel así como otros medios de comunicación de datos. Véase www.unece.org/cefact

UN/EDIFACT

Las Reglas de las Naciones Unidas para el Intercambio de Datos Electrónicos para la Administración, el Comercio y el Transporte (UN/EDIFACT, ISO 9735) es un conjunto de estándares, guías y lineamientos acordados a nivel internacional para el intercambio electrónico de datos estructurados y, en particular, aquellos vinculados con el comercio de bienes y servicios entre sistemas informativos computadorizados e independientes. Véase www.unece.org/trade/untdid/welcome.htm.

El Modelo de Datos Aduaneros de la OMA

El Modelo de Datos Aduaneros de la OMA brinda un marco de conjuntos de datos armonizados y estandarizados que presentan los operadores comerciales con fines

aduaneros y regulatorios para el arribo, salida, tránsito y despacho de mercaderías objeto de comercio internacional. Ello permite que los varios sistemas informáticos del servicio aduanero, sus socios comerciales así como otros servicios de aduana y autoridades regulatorias que actúan cooperativamente, trabajen conjuntamente del modo más efectivo. Véase www.wcoomd.org, *WCO Customs Data Model Handbook* (2003)

UNeDocs

Los Documentos Comerciales Electrónicos de las Naciones Unidas (UNeDocs) brindan un marco para el desarrollo de documentos comerciales alineados, basados en estándares comerciales internacionales, y el subsiguiente desarrollo de equivalentes electrónicos del documento en papel. UNeDocs diseña documentos sobre la base de procedimientos comerciales internacionales, UNLK y UNTDED. El primer Conjunto de Documentos Internacionales, que comprende 12 documentos comerciales, está a disposición de los comerciantes en www.unece.org/etrades/unedocs.

SIDUNEA

El Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA en castellano, ASYCUDA en inglés) es un sistema computadorizado de administración aduanera que comprende la mayoría de los procedimientos del comercio exterior. El sistema maneja manifiestos y declaraciones aduaneras, procedimientos contables, procedimientos de tránsito y suspensivos. SIDUNEA genera datos comerciales que se pueden utilizar para el análisis estadístico-económico. Véase www.asycuda.org.

Ventanilla Única

La Recomendación 33 de UN/CEFACT recomienda establecer un servicio de Ventanilla Única, lo que permite a las partes involucradas en el comercio y el transporte presentar información y documentos estandarizados en un solo punto de ingreso para cumplir con todos los requisitos regulatorios de importación, exportación y tránsito. Si la información es electrónica, los elementos de datos individuales se presentan una sola vez. Esto también brinda una plataforma para la coordinación de controles entre las agencias intervinientes y el pago de los derechos, impuestos y cargas correspondientes. Véase www.unece.org/cefact/recommendations/rec33/rec33_ecetrd352_e.pdf.

Ley Modelo de UNCITRAL relativa al Comercio Electrónico

La Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional (UNCITRAL) acerca del comercio electrónico provee estándares mediante los cuales se puede establecer el valor legal de los mensajes electrónicos y fija normas para el comercio electrónico en áreas específicas, incluido el transporte de mercaderías. www.uncitral.org,

www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/electronic_commerce/2001Model_status.html,
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/488/80/PDF/N0548880.pdf?OpenElement>

Ley Modelo de UNCITRAL relativa a las Firmas Electrónicas

Esta ley modelo establece los criterios de confiabilidad técnica para la equivalencia entre las firmas manuscritas y electrónicas.

www.uncitral.org/pdf/english/texts/electcom/ml-elecsig-e.pdf