

Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio Nota Técnica № 17

Regímenes de Transporte Bajo Control Aduanero

Original: inglés; Traducción no oficial y no editada

La medida en el contexto de la OMC

El Artículo V del GATT 1994 (Libertad de Tránsito) prevé el libre movimiento de mercaderías y equipaje bajo los arreglos de tránsito a través de límites internacionales. La clarificación y las mejoras propuestas respecto de los sistemas regionales de tránsito son directamente relevantes a los regímenes de transporte para control aduanero, como también lo son numerosas medidas propuestas para aclarar los Artículos VIII y X del GATT.¹

Las propuestas relativas a la clarificación y el mejoramiento del texto del Artículo V, entre otras, incluyen la introducción de regímenes de garantía del transporte bajo control aduanero. Véase las comunicaciones de la OMC TN/TF/W/28, 35, 39 y 133.²

Antecedentes

Los regímenes de transporte bajo control aduanero cubren el transporte de mercaderías respecto de las cuales se requiere control aduanero; los aranceles e impuestos debidos respecto de esas mercaderías han sido suspendidos o, si ya han sido pagados, están sujetos a reembolso total o parcial.

El objetivo de los regímenes de transporte bajo control aduanero es facilitar el movimiento de mercaderías bajo control aduanero en apoyo de los procesos de negocios, de modo que los productores y comerciantes puedan ejecutar ciertas operaciones aprobadas y específicas con el mínimo de inversión de capital en el pago de aranceles e impuestos.

Los siguientes ejemplos de operaciones requieren autorización de transporte bajo control aduanero y la constitución de una garantía para cubrir los aranceles e impuestos que se arriesgan:

- *La admisión temporaria*, bajo la cual las mercaderías pueden entrar a un territorio aduanero con un propósito específico, por ejemplo, para mostrarlas en una exhibición, beneficiándose de la suspensión de los aranceles e impuestos aplicables, en tanto sean reexportadas en el mismo estado. La Convención de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) relativa a la Admisión Temporaria, conocida como la Convención de Estambul, que agrupa a varias convenciones anteriores vinculadas con la admisión temporaria de diferentes tipos de mercaderías, entró en vigor el 27 de noviembre de 1993. Para las mercaderías, el

¹ Respecto de los arreglos de tránsito tradicionales, véase las Notas Técnicas 8 y 18.

² Se puede encontrar una compilación y sumario de las propuestas en el documento de la Secretaría de la OMC TN/TF/W/43 y sus revisiones.

sistema del carné de ATA³ se administra a través de la Federación Mundial de Cámaras de la Cámara de Comercio Internacional. La OMA administra las convenciones aduaneras internacionales bajo las cuales opera el sistema de carné de ATA. Para la admisión temporaria de vehículos y remolques comerciales, se dispone del *Carnet de Passages*, que emite la AIT/FIA (Alliance International de Tourisme / Fédération Internationale de l'Automobile).

- *Transporte de mercaderías libres de aranceles, tanto a nivel nacional como regional, entre almacenes de depósito aduanero o zonas aduaneras libres.* Estas mercaderías pueden haber sido importadas bajo arreglos tributarios suspensivos. Tanto para las mercaderías producidas en el exterior como localmente, estos arreglos de control aduanero se requieren porque les son de aplicación derechos internos u otros impuestos que afectan la producción, procesamiento y venta. Típicamente estas mercaderías son bebidas alcohólicas, aceites hidrocarbúricos o tabaco.
- *Procesamiento bajo supervisión aduanera:* si las mercaderías se importan con fines manufactureros y al producto terminado se le aplica un arancel aduanero menor que los productos importados, es posible solicitar el procesamiento bajo supervisión aduanera. Bajo este régimen de importación, la aduana supervisa el proceso de manufactura y libera las mercaderías procesadas para el consumo interno, calculando aranceles aduaneros a una tasa menor que la aplicable al producto manufacturado.
- *El régimen de ingreso para procesamiento,* bajo el cual las mercaderías extranjeras son importadas temporalmente y subsiguientemente reexportadas con reducción de aranceles e impuestos. Hay dos tipos de regímenes de ingreso para el procesamiento: suspensión o reintegro (*drawback*). Bajo el régimen de suspensión, los aranceles e impuestos se suspenden al momento de la importación, en espera del procesamiento y reexportación de las mercaderías. Bajo el régimen de reintegro, los aranceles e impuestos se pagan en el momento de la importación y se los reembolsa una vez que las mercaderías son procesadas y reexportadas. La aplicación del régimen requiere aprobación previa de la aduana para los procesos que se deben llevar a cabo.
- *El régimen de procesamiento externo:* el régimen de procesamiento externo permite que las mercaderías se exporten temporalmente para completar ciertos procesos manufactureros y que luego sean reimportadas con alivio parcial o total de los aranceles aduaneros e impuestos aplicables.

Las mercaderías sujetas a regímenes de transporte bajo control aduanero se pueden mover por cualquier medio de transporte. Normalmente se trata de carreteras, ferrocarriles, por vía aérea y vías navegables de cabotaje, pero puede incluir todos los modos de transporte, incluidos, por ejemplo, gasoductos y oleoductos. A nivel mundial, la mayoría de las mercaderías se transporta por carretera.

Históricamente, el transporte aéreo ha gozado de una mayor facilitación que el transporte terrestre. Esta facilitación incluye controles documentarios, aduaneros y de

³ ATA es la sigla para "Admisión Temporaria / Admission Temporaire / Temporary Admission". En 1961, el Consejo de Cooperación de Aduanas (CCC) –antecedente de la OMA– adoptó la "Convención Aduanera relativa al Carné ATA para la Admisión Temporaria de Mercaderías". Los carnés ATA cubren las muestras comerciales, los equipos profesionales y las mercaderías destinadas a su presentación o uso en ferias comerciales, exhibiciones y eventos similares. El carné ATA permite la importación de mercaderías temporaria y libre de aranceles aduaneros e impuestos por hasta un año.

procedimientos simplificados. En Europa no se requiere garantía de tránsito para el transporte de mercaderías en tránsito y el equipaje no acompañado por vía aérea. Se da por sentado que el transporte aéreo es seguro y que los procedimientos serán cumplidos desde la partida hasta la llegada a destino. A las compañías de transporte aéreo se les permite, bajo ciertas condiciones, presentar declaraciones aduaneras electrónicas mediante la utilización de sus manifiestos aéreos ya existentes. Se permite que las aerolíneas transporten mercaderías en tránsito por carretera entre aeropuertos de la Unión Europea y EFTA, en cuyo caso se requiere una declaración adicional, el Documento Administrativo Unico (SAD), junto con una garantía. A los operadores de servicios postales expresos (*courier*) se les permite utilizar los procedimientos simplificados con los que se benefician las aerolíneas.

Para todos los medios de transporte, el Artículo V, párrafo 1 del GATT estipula que el medio de transporte (con excepción de las aeronaves) se debe considerar parte del envío en tránsito y que no se deben exigir depósitos o garantías adicionales por el camión o tren involucrados.

Los arreglos de transporte bajo control aduanero siguen los mismos principios generales del tránsito tradicional, esto es, dentro de una región su uso está sujeto a los procedimientos y documentación estándares y aprobados, incluyendo una garantía por los derechos e impuestos bajo riesgo, y un sistema de liberación de la garantía contra la recepción de evidencia de destino de que las mercaderías han arribado o han sido exportadas del territorio aduanero. Estos arreglos cubren la mudanza de la mercadería ya bajo control aduanero, por ejemplo, en depósitos controlados por la aduana, y se manejan separadamente de los arreglos de tránsito tradicionales.

Los procedimientos aduaneros involucrados en los arreglos de transporte bajo control aduanero incluyen regímenes suspensivos acordados a nivel regional como, por ejemplo, la fabricación bajo garantía, las mercaderías sujetas a operaciones aprobadas o el procesamiento de entrada o de salida.

Implicaciones de la medida

Los regímenes de transporte bajo control aduanero están estrechamente relacionados con los regímenes aduaneros de tránsito en su naturaleza y objetivos, esto es, para facilitar el movimiento de mercaderías libres de derechos o controladas por la aduana utilizando garantías financieras apropiadas a fin de cubrir los derechos e impuestos bajo riesgo. Cabe notar que, antes de la automatización de los sistemas de Tránsito Común y de la Comunidad Europea (CT) bajo el Nuevo Sistema de Tránsito Computadorizado (NCTS), la Comisión Europea propuso que todos los regímenes de transporte bajo control aduanero y suspensivos debían integrarse dentro del NCTS y, aunque ello no fue posible por razones administrativas, continúa siendo una objetivo deseable de largo plazo.

Muchas de las propuestas para la clarificación o mejora de los regímenes de transporte bajo control aduanero son consistentes con las propuestas para la mejora de los regímenes de tránsito regional, notablemente en las áreas de simplificación y estandarización, el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (ICT), la adopción de técnicas de administración de riesgo y mayor cooperación intragubernamental, coordinación regional e intercambio de la información.

Cuestiones de Implementación

Marco legal

La existencia de un marco legal común es un requisito para la implementación de sistemas efectivos de transporte bajo control aduanero. La existencia de un enfoque regulatorio uniforme y transparente brinda la certeza y predictibilidad necesarias para promover un medio ambiente adecuado para que florezcan los negocios.

Administración del riesgo

La Convención de Kyoto Revisada de la OMA (1999) identifica como esencial al uso incremental de técnicas de administración de riesgo para el efectivo control aduanero del comercio internacional. Un elemento importante del uso de técnicas de administración de riesgo es el desarrollo de programas para los llamados ‘comerciantes autorizados’, que se benefician con concesiones y facilidades si bien están sujetos a condiciones estrictas. Esto incluye, por ejemplo, la presentación de declaraciones electrónicas a la aduana, el permiso para cargar y despachar mercadería en tránsito desde sus propias instalaciones, conforme la aprobación de la oficina de aduana responsable, y la posibilidad de agregar declaraciones múltiples a una declaración periódica, usando lo más posible los propios registros del comerciante. Estos comerciantes autorizados están sujetos a sistemas de auditoría de la aduana para asegurar que sus sistemas de control interno proveen un nivel de control adecuado, especialmente de la garantía, y pueden ser auditados de manera satisfactoria por la aduana.

Este enfoque facilita el negocio del principal en la mayor medida posible ya que las ventajas comerciales le brindan al comerciante un incentivo para que respete las condiciones bajo las cuales se hicieron las concesiones. La filosofía es utilizar lo más posible los mecanismos de control interno del comerciante y no duplicarlos a menos que sea necesario.

La administración del riesgo está, por lo tanto, estrechamente vinculada con el uso extensivo de las tecnologías de la información y la comunicación y desarrolla un enfoque para el control aduanero basado en una asociación público-privada.

Simplificación, estandarización y automatización de los procedimientos y documentos de tránsito

La automatización es central para la facilitación del comercio. Previo a la automatización, los regímenes de transporte bajo control aduanero se deben simplificar y alinear con la Convención de Kyoto Revisada de la OMA (la Convención Internacional relativa a la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros, 1999). El próximo paso es simplificar y estandarizar los documentos aduanero y comerciales en papel, mediante la reducción de su número así como también el alineamiento de sus formatos y datos con la Clave de Diseño de las Naciones Unidas (UNLK).

La Guía de las Naciones Unidas relativa a los Elementos de los Datos Comerciales (UNTDDED) y UN/EDIFACT se deben adoptar para alinear los mensajes electrónicos con los estándares internacionales. Tal coincidencia no solamente alinea los datos con los estándares internacionales sino también facilita la transición hacia los documentos comerciales electrónicos tales como UNEDocs.

Costos

Implementar y automatizar los regímenes de transporte bajo control aduanero puede ser muy costoso, alcanzando a millones de dólares estadounidenses, y, dependiendo del grado de compromiso por parte de los gobiernos, las organizaciones regionales y la comunidad de negocios, llevar muchos años. Puede requerir la construcción de depósitos especialmente destinados a los arreglos de control aduanero, incluido el entrenamiento de inspectores aduaneros para supervisar los regímenes de procesamiento de ingreso y salida. El tiempo y los costos varían en función del punto de partida de cada país, su capacidad de implementación, infraestructura y sus recursos financieros. No hay un modelo único, por lo tanto, que se pueda aplicar en esta materia; por el contrario, cada país tiene que considerar un modelo hecho a la medida de sus necesidades y basado en estándares internacionales.

Referencias y herramientas disponibles

Carné ATA

El carné ATA es un documento aduanero internacional que permite la importación temporaria y libre de aranceles e impuestos de mercaderías por hasta un año. El sistema del carné ATA es un ejemplo de cooperación entre el mundo de los negocios y las aduanas. Cada país parte del sistema cuenta con una única entidad garante que es aprobada por las autoridades aduaneras nacionales y la Federación Mundial de Cámaras de la Cámara de Comercio Internacional (CCI). La asociación nacional garante tiene autoridad para emitir los carnés y para autorizar a las cámaras locales dentro del territorio nacional a que lo entreguen en su nombre. En los principales países en términos de comercio internacional, docenas de cámaras locales cuentan con tal autoridad. La cadena de garantía internacional ATA brinda garantías recíprocas que aseguran a las administraciones aduaneras que los aranceles e impuestos debidos en caso de uso indebido serán pagados.

Véase www.iccwbo.org/index_ata.asp así como también la Convención relativa a la Admisión Temporal de la OMA (Convención de Estambul) en www.wcoomd.org.

La Convención de Kyoto Revisada

La Convención de Kyoto Revisada de la OMA relativa a la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (1999, que entró en vigor en febrero de 2006), establece los estándares internacionales y las prácticas recomendadas para los procedimientos aduaneros.

www.wcoomd.org.

El Modelo de Datos Aduaneros de la OMA

El Modelo de Datos Aduaneros de la OMA es un estándar aduanero de alcance global para la implementación de requisitos reducidos de datos y para la presentación electrónica de las declaraciones y la documentación comprobante, y se espera que forme la base para el desarrollo de mensajes electrónicos comunes basado en estándares internacionales.

www.wcoomd.org.

UNLK

La Clave de Diseño para los Documentos Comerciales de las Naciones Unidas (UNLK/ISO 6422) es un estándar internacional para los documentos comerciales y aduaneros que sirve para el diseño de series alineadas de documentos que usan un documento matriz. También se la puede utilizar para diseñar diagramas de pantalla para el despliegue visual de documentos electrónicos.

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

UNTDDED

La Guía de las Naciones Unidas relativa a los Elementos de los Datos Comerciales (UNTDDED, ISO 7372) contiene elementos de datos estándar, que se pueden utilizar tanto en documentos en papel como en la comunicación de datos electrónicos.

www.unece.org/cefact.

UN/EDIFACT

Las Reglas de las Naciones Unidas para el Intercambio de Datos Electrónicos 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 relacionados con el comercio de bienes y servicios entre sistemas informáticos independientes.

www.unece.org/trade/untdid/welcome.html.