

Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio
Nota Técnica Nº 19

La Separación de la Liberación de las Mercaderías de los Trámites de Despacho

Original: inglés. Traducción no oficial y no editada

La medida en el contexto de la OMC

Los procedimientos para acelerar el despacho de aduanas se relacionan con el Artículo VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) del GATT 1994, y, en particular, con el párrafo 1(c): “Las partes contratantes reconocen también 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”. Entre las propuestas presentadas por Miembros de la OMC en este contexto se encuentra la separación de la liberación de la mercadería de los trámites de despacho.¹ Esta cuestión está vinculada con la modernización y automatización de las aduanas (véase la Nota Técnica Nº 3).

El instrumento internacional clave para la reforma aduanera es la Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros (con modificaciones) o Convención Revisada de Kyoto, acordada en 1999 por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y en vigencia desde febrero de 2006. La Convención de Kyoto define los estándares recomendados respecto de todos los aspectos de los trámites aduaneros.

Descripción

La separación de la liberación de la mercadería del despacho significa que la mercadería recibe el visto bueno de la aduana antes del pago de los aranceles e impuestos en los casos en que la clasificación final de la mercadería, su valuación y otras transacciones están todavía pendientes. Usualmente, se requiere una garantía en forma de depósito en caución o bono.

La visión prevaleciente para la administración de la aduana tiene dos vertientes, cuales son, asegurar y proteger efectivamente la recaudación nacional y acelerar el despacho y la liberación de la mercadería. Las demoras en la liberación de la mercadería causadas por un despacho de aduanas, incluidos los trámites de pago y control prolongados, constituyen problemas serios para la práctica del comercio y el transporte modernos, tales como el comercio electrónico, los servicios expreso y las entregas “justo a tiempo”. Esta realidad ha sido ampliamente reconocida y ha motivado a las administraciones de aduana de todo el mundo a revisar sus procedimientos a fin de lograr que las transacciones comerciales sean más eficientes y efectivas en términos de costos y así realcen la competitividad de la empresa privada. La adopción de procedimientos de liberación separados debe ir de la mano de la introducción de otras herramientas aduaneras modernas, incluidos la evaluación del riesgo y los arreglos de

¹ Véase TN/TF/W/19, 21 y 30.

garantía financiera. El despacho previo sobre la base de documentación aprobada con anticipación al arribo de la mercadería y otros trámites previos al arribo permiten a los comerciantes disponer de la mercadería a partir de su llegada y permiten ahorros de tiempo y dinero (véase la Nota Técnica Nº 15).

Tradicionalmente, las autoridades de aduana no liberan la mercadería hasta que todas las cuestiones se resuelven y los aranceles e impuestos están pagados. La clasificación arancelaria de la mercadería es a veces difícil de completar en un primer momento, como es el caso de las sustancias químicas, que pueden demandar análisis prolongados de laboratorio. Del mismo modo, el proceso de establecer la valoración correcta puede resultar un trámite extendido en el tiempo. Tales preocupaciones y cuestiones similares que retienen el pago final y la liberación de la mercadería tienen un impacto negativo en la competitividad del comerciante y se deben eliminar o minimizar lo más posible. En otras palabras, separar la liberación de la mercadería de los trámites de despacho resulta ser una medida significativa por el ahorro de tiempo y gastos consiguientes.

Fuentes de demora

Las demoras pueden resultar de una variedad de razones. Algunas se relacionan con cuestiones sustanciales, como la falta de información para calcular el valor con fines aduaneros o determinar la línea arancelaria correcta. Otra razón de peso para las demoras es el procesamiento del pago, es decir, el cálculo de la suma debida, la cobranza del dinero y la emisión del recibo y certificado de liberación.

- *Problemas de valoración.* A menudo surgen problemas respecto del cálculo de la valoración aduanera, porque el valor y los gastos relacionados forman la base directa de cálculo para los aranceles e impuestos en la mayoría de los casos. Puede faltar una factura, puede que una reducción del precio no esté bien documentada o la aduana puede requerir mayor información para verificar el valor declarado. En particular, la valoración en los casos en que el exportador es una filial de la empresa importadora –o está relacionada con ella de algún otro modo– puede resultar problemática. En esos casos se puede recurrir a un panel de expertos dentro de la aduana pero la consecuencia inevitable es la demora de la liberación de la mercadería. Por lo tanto, la aduana de muchos países ha implementado la norma del Artículo 13 del Acuerdo de la OMC respecto de la Valoración en Aduanas. El texto reza como sigue:
 - “Si en el curso de la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas resultase necesario demorar la determinación definitiva de ese valor, el importador de las mercancías podrá no obstante retirarlas de la Aduana si, cuando así se le exija, presta una garantía suficiente en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado que cubra el pago de los derechos de aduana a que puedan estar sujetas en definitiva las mercancías. Esta posibilidad deberá preverse en la legislación de cada Miembro”.
- *Clasificación y otras áreas de problemas.* Aparte de las dificultades de valoración, hay muchas otras razones que pueden ocasionar demoras sustanciales en el proceso de despacho y para las cuales no existe un apoyo similar en las normas de la OMC, tales como:
 - *Problemas de clasificación,* por ejemplo, en los casos en que la ubicación arancelaria no se puede determinar sobre la base de los detalles disponibles al momento del despacho, o cuando existe una controversia entre la aduana y el declarante.

- *Documentos faltantes*, por ejemplo, información insuficiente acerca de las condiciones de transporte, calidad o cantidad; falta de certificados de origen para beneficiarse del trato preferencial o de certificados sanitarios.
- *Los mismos procedimientos de pago* pueden causar demoras, especialmente cuando los cajeros de aduana deben calcular (manualmente) las sumas adeudadas, cobrar el dinero y emitir recibos y notas de liberación. En muchos países se han encontrado soluciones a este problema mediante la autorización de la liberación de la mercadería con anterioridad al pago y el cobro real de aranceles e impuestos en un trámite separado e independiente del despacho final. Tales soluciones incluyen el pago adelantado al despacho, o bien al cajero de aduanas o a un banco comercial vinculado con la aduana; el pago diferido, es decir, el pago de aranceles e impuestos dentro de un corto límite de tiempo posterior al despacho, para lo que normalmente se exige un depósito o garantía.
- *Esquemas de crédito*, es decir, la liberación de la mercadería mientras las sumas adeudadas se debitan en una cuenta de crédito para su liquidación en una etapa posterior. Debe existir una obligación legal en cabeza del importador para que pueda usar el sistema de crédito.

Ejemplos:

La Oficina de Aduanas de las Filipinas implementó un sistema avanzado de pago como parte de su programa de automatización (SIDUNEA) a fines de los años 1990. Esto significa que los aranceles e impuestos se pagan directamente a un banco comercial conectado electrónicamente con la aduana. Un sistema de liberación separado prevé la liberación inmediata de la mercadería no bien se completa la revisión bajo el sistema de administración de riesgo. Se considera una mejora significativa que la aduana no tenga que manipular dinero.

La Unión Europea mantiene un esquema de crédito a favor de los comerciantes de los países miembros. Se trata de un sistema general por el que los pagos relacionados con las importaciones de un mes calendario son exigibles antes del 16º día del mes siguiente. Se requiere una garantía, bono u otra forma de aseguramiento del pago para que los importadores puedan beneficiarse con el sistema de crédito.

Garantía de pago

Poner en funcionamiento mecanismos de financiamiento para asegurar el pago y el cumplimiento por parte de los comerciantes es un requisito previo para la liberación anticipada de la mercadería. Una vez que el comerciante deposita una fianza o garantía en la aduana, puede disponer de numerosos procedimientos simplificados. Por lo tanto, un servicio útil que los gobiernos pueden brindar a los comerciantes es tomar los recaudos para implementar tales opciones de garantía en la legislación nacional.

Los instrumentos de aseguramiento pueden ser de varias formas, incluidos depósitos en efectivo, fianzas bancarias o de compañías de seguro, bonos u otras obligaciones con valor legal que confirmen el pago de los aranceles e impuestos. La garantía puede cubrir una sola transacción o ser de naturaleza general, es decir, cubrir un conjunto de transacciones.

Beneficios y costos

Beneficios

La introducción de los procedimientos de liberación adelantada usando el despacho electrónico en paralelo con otras prácticas aduaneras brinda los siguientes beneficios:

- Permite a los comerciantes mantener su competitividad
- Apoya las operaciones comerciales y de producción, tales como el comercio electrónico y la entrega “justo a tiempo”
- Reduce los gastos de almacenamiento y depósito así como también los costos de seguro por las mercaderías en depósito
- Reduce al mínimo el riesgo aduanero de pérdida de recaudación mediante la constitución de la garantía por parte del comerciante
- Obvia la manipulación de dinero por parte de la aduana. Cuando las sumas debidas se cancelan en los bancos nacionales o comerciales, la aduana no tiene ninguna responsabilidad por el manejo, control o contabilidad del dinero. Esta es un área sensitiva para muchas administraciones de aduanas, ya que el manejo físico de dinero puede ocasionar pérdidas, incluidos robos y hurtos así como también constituir una tentación para ciertos empleados.

Costos

Es probable que la separación de la liberación de los trámites de despacho forme parte de un programa de modernización más amplio de la aduana, en cuyo caso los gastos directamente vinculados con este beneficio serán relativamente bajos y limitados a la publicación de la información con destino a los círculos de negocios y a cursos de entrenamiento para el personal y las autoridades de la aduana. Si esta medida se implementa de manera independiente, la mayoría de los costos estarán relacionados con el establecimiento de los mecanismos bancarios para manejar los depósitos de los comerciantes.

Aparte de los instrumentos de garantía financiera a favor de la aduana, para que sea efectiva y confiable la liberación anticipada de la mercadería mediante trámites de despacho expeditos debe complementarse con un análisis del riesgo que se conforme a las prácticas internacionales, el monitoreo de las empresas confiables basado en su historial de cumplimiento de las normas comerciales, en técnicas de administración del riesgo así como en procedimientos de auditoría posteriores al despacho. El costo de modernizar la aduana puede ser sustancial pero se lo recuperará rápidamente a través de trámites aduaneros más eficientes, más comercio y una mayor percepción de aranceles y otros tributos.

Cuestiones de implementación

Requisitos Previos

- *Desarrollo de capacidades.* Se debe entrenar al personal de aduanas para que comprenda cabalmente los beneficios que brinda la “separación de la liberación de las mercaderías de los trámites de despacho”. La implementación de los nuevos procedimientos requiere el conocimiento del sistema de garantías financieras y las condiciones relativas al nuevo procedimiento. Dicho

conocimiento se puede brindar mediante el dictado de cursos de entrenamiento al personal aduanero y de seminarios destinados a la comunidad comercial, incluidos los despachantes y transportistas. Los cursos de entrenamiento se pueden organizar internamente o con la asistencia de la OMA.

- *Personal aduanero entrenado.* Si bien la responsabilidad de planificar y proveer los medios para la modernización de la aduana corre por cuenta de los gobiernos, la implementación y operación locales las realizan las oficinas aduaneras locales. Por lo tanto, el personal aduanero local debe estar bien preparado respecto de los nuevos procedimientos aduaneros, incluidos los sistemas computadorizados, para así promover una buena relación de comunicación con la comunidad comercial.
- *Garantías.* Para que las empresas importadoras se beneficien de los procedimientos de separación de la liberación de las mercaderías, deben contar con un sistema de garantías que asegure el pago debido de aranceles e impuestos. Tales sistemas deben ofrecer instrumentos múltiples, como garantías bancarias, bonos y la caución de fondos.
- *Reforma de la legislación.* Los gobiernos pueden necesitar revisar su legislación aduanera para contar con la autoridad necesaria para implementar los nuevos procedimientos de despacho.

Evaluación

Hay varias maneras de evaluar la efectiva implementación de los trámites de separación de la liberación de las mercaderías. Para empezar, los auditores internos deben verificar si los nuevos trámites han sido puestos a disposición del personal y publicados adecuadamente para conocimiento de la comunidad comercial. Asimismo, la auditoría debe asegurarse de que las actividades de formación de capacidades se hayan completado y de que se les haya dado seguimiento.

Un buen indicador de la implementación efectiva de la medida lo dará el uso de los nuevos procedimientos por parte de los comerciantes.

La participación de las organizaciones locales de negocios en el proceso de evaluación normalmente resulta ser muy útil. Los nuevos servicios de aduana brindados serán de ese modo evaluados por los socios y usuarios externos a la aduana, lo que agregará credibilidad a la evaluación y, al mismo tiempo, reforzará la cooperación entre la aduana y la comunidad de negocios.

La dirección de la aduana puede encarar la realización de evaluaciones de modo regular, siguiendo los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas. La OMA ha elaborado “Listas de autoevaluación” y otras herramientas de diagnóstico y sondeo que se encuentran disponibles en su página de Internet, www.wcoomd.org.

Capacidad local

La modernización de la administración de aduanas, incluida la separación del despacho de los trámites de liberación de las mercaderías, es necesario en aquellos países que procuren beneficiarse con el comercio global y liberalizado.