

La resolución anticipada

La medida en el contexto de la OMC

El artículo X del GATT 1994 “Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales” establece las obligaciones de transparencia así como remedios legales en materia aduanera para los miembros de la OMC.

El apartado 1 estipula que “las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general ... que se refieran a la clasificación o a la valoración en aduana de productos, a los tipos de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, o a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación ... serán publicados rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos.”

El apartado 3 exige de los Miembros que administrar las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de manera uniforme, imparcial y razonable y “mantener, o instituir tan pronto como sea posible, tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos destinados, entre otras cosas, a la pronta revisión y rectificación de las medidas administrativas relativas a las cuestiones aduaneras.”

Si bien las resoluciones anticipadas no se mencionan en el artículo X, ellas están implícitamente contenidas bajo el título genérico de las disposiciones administrativas. Sin embargo, el apartado 1 solamente se refiere a los requisitos de publicación y no a arreglos institucionales, mientras que el apartado 3 prevé la obligación de crear mecanismos y procedimientos para la revisión y corrección en sede administrativa de las cuestiones aduaneras.

En el contexto de las negociaciones de la OMC orientadas a mejorar y aclarar los artículos del GATT 1994 relativos a la facilitación del comercio, los Miembros han presentado varias propuestas orientadas a instituir el régimen de resoluciones anticipadas y procedimientos relacionados por los cuales tanto los exportadores como los importadores pueden, a pedido, obtener disposiciones administrativas individuales por parte de las administraciones aduaneras, incluso respecto de la clasificación arancelaria, la valoración en aduana, las normas de origen, los derechos aplicables y el diferimiento tributario.¹

Definición de resolución anticipada

Se puede definir a la resolución anticipada de cuestiones aduaneras como aquella decisión oficial y vinculante emitida por una autoridad competente, por escrito y con anterioridad a una operación de importación o exportación, que otorga al solicitante una clasificación arancelaria, una valoración, el reconocimiento del derecho a una preferencia o la evaluación

¹ Véanse, en la página de la OMC por Internet, los documentos TN/TF/W/8, 9, 10, 12, 38, 45, 66, 70, 80, 120 y 125 vinculados con propuestas individuales relativas a la resolución anticipada o un resumen en TN/TF/W/ 43 y sus revisiones.

del origen acordado a una mercadería determinada.² Tales resoluciones deben proteger la información confidencial brindada por el comerciante, se pueden revocar si se opera un cambio de circunstancias y dar derecho de apelación al solicitante.

Los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) relativos a las resoluciones anticipadas, conforme lo establecido en el estándar 9.9 de la Convención Revisada de Tokio, define el término como sigue:

La expresión “resolución vinculante” (o “resolución anticipada”) generalmente designa a la opción de la aduana de emitir una decisión, a pedido del operador económico que planea una operación de comercio exterior, relativa a la normativa en vigor. El principal beneficio para el beneficiario es la garantía legal de que la decisión será aplicada.

En el Acuerdo sobre las Normas de Origen de la OMC, artículo 2(h) se encuentra una disciplina pertinente que puede servir como modelo de norma relativa a las resoluciones anticipadas. Está redactada como sigue: “Los Miembros se asegurarán de que, a petición de un exportador, de un importador o de cualquier persona que tenga motivos justificados para ello, los dictámenes del origen que atribuyan a un producto se emitan lo antes posible y nunca después de los 150 días siguientes a la petición de tal dictamen, siempre que se hayan presentado todos los elementos necesarios. Las solicitudes de esos dictámenes se aceptarán cuando se presenten antes de que se inicie el comercio del producto en cuestión y podrán aceptarse en cualquier momento posterior. Tales dictámenes conservarán su validez por tres años, siempre que subsistan hechos y condiciones, con inclusión de las normas de origen, comparables a los existentes en el momento en que se emitieron. A condición de que se informe con antelación a las partes interesadas, esos dictámenes dejarán de ser válidos cuando se adopte una decisión contraria a ellos al proceder a una revisión de las previstas en el apartado j). Tales dictámenes se pondrán a disposición del público, a reserva de las disposiciones del apartado k)”.

Antecedentes

El artículo X procura brindar transparencia y predictibilidad al ámbito regulatorio vinculado con el comercio, particularmente los procedimientos y formalidades aduaneros. Su complejidad a menudo constituye una barrera mayor que causa demoras y costos adicionales a la comunidad de negocios y a los consumidores. Por esta razón también las compañías nuevas en el mercado y las empresas pequeñas y medianas a veces dudan de involucrarse en el comercio exterior. Las resoluciones anticipadas, vinculantes y fidedignas permiten a los comerciantes e inversores tomar decisiones respecto de los impuestos y aranceles aplicables a ciertas mercaderías de importación y exportación en un ámbito predecible y estable durante un período específico. Muchas administraciones de aduana admiten los procedimientos de las resoluciones anticipadas, especialmente en relación con la clasificación de los insumos productivos. En varios países se utilizan procedimientos similares para otorgar certeza y predictibilidad en cuestiones de impuestos directos e inversión, por ejemplo cuando hay inversores internacionales que contemplan actividades de negocios en otro país.

Con el objeto de reducir demoras en pasos fronterizos y durante el despacho aduanero, los importadores y exportadores y sus agentes deben familiarizarse con las normas y condiciones de su propio país (aduanas, inversión, finanzas y transporte) y a menudo las de los países con los que comercian. Esto es especialmente importante para poder beneficiarse en plenitud de los acuerdos comerciales y preferenciales en vigor. La mayoría de los acuerdos de libre comercio y regionales contienen normas relativas a las resoluciones anticipadas para la

² Para mayor elaboración, véase TN/TF/W/66.

clasificación, valor y origen de las mercaderías. Muchos países desarrollados y algunos países en desarrollo cuentan con los mecanismos legales y administrativos para otorgar resoluciones anticipadas con fines de inversión y comerciales así como de los requisitos posteriores a la petición que publican en sus páginas de Internet, si bien rara vez en el caso de las resoluciones individuales.

Áreas susceptibles de resoluciones adelantadas

Clasificación conforme al arancel aduanero nacional. La identificación de las partidas y subpartidas arancelarias (posiciones) adecuadas determina la tasa del derecho aplicable a las mercaderías. Muchos aranceles contienen 10.000 o más posiciones con capítulos altamente técnicos, tales como compuestos químicos, productos textiles y componentes electrónicos. A veces una decisión de análisis y clasificación anticipados puede simplificar el proceso de despacho y reducir demoras.

Cálculo del valor aduanero. Esto involucra la determinación del valor de las mercaderías conforme el arancel aduanero nacional –normalmente aplicando la Convención Internacional del Sistema Armonizado de Descripción y Codificación de Mercancías y de acuerdo al artículo VII del GATT.³ Dicha valoración aduanera define el cargo arancelario y la compilación de estadísticas de comercio exterior. La valoración puede ser un proceso complejo y largo, por ejemplo en situaciones en las que el vendedor y el comprador están vinculados o asociados en cuyo caso la aduana puede tener que investigar las circunstancias de la transacción para evaluar si el precio facturado refleja el precio real a pagar o cuando el valor de transacción de una importación idéntica o similar debe ser aplicado. La decisión final frecuentemente depende de la presentación de documentación satisfactoria por parte del importador. Las decisiones de valoración anticipada facilitan enormemente el despacho de aduana.

Verificación del origen de las mercaderías declaradas para su tratamiento preferencial. Este procedimiento incluye la evaluación de una serie de elementos, tales como la clasificación y valoración, la evaluación de la producción y/o tratamiento mínimo de acuerdo con los acuerdos preferenciales aplicables. El trato preferencial extendido según regímenes comerciales internacionales, plurilaterales y bilaterales (por ejemplo, el Sistema Generalizado de Preferencias (GSP) o acuerdos de libre comercio) confiere derechos aduaneros más bajos bajo la condición de que las mercaderías cumplan con las normas de origen del régimen comercial. Por lo tanto, para promover el intercambio fluido de mercaderías entre países participantes, los acuerdos comerciales normalmente incluyen normas relativas a la resolución anticipada.

Beneficios

Las resoluciones anticipadas son una herramienta comprobada de facilitación del comercio tanto para los comerciantes cuanto para las administraciones aduaneras al otorgar certeza y predictibilidad a las operaciones aduaneras. Al mismo tiempo que los comerciantes obtienen información exacta y vinculante con anticipación a la transacción real, válida hacia el futuro por un período específico, el despacho aduanero de las mercaderías en cuestión se vuelve más eficiente y requiere menos personal.

1. La información adelantada y vinculante, por ejemplo respecto de la clasificación, otorga al comerciante precisión acerca de la carga tributaria y arancelaria y, por lo tanto, le

³ Acuerdo de la OMC para la Implementación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio 1994.

permite decidir si las mercaderías importadas son competitivas en el mercado local y en el extranjero.

2. Las controversias con la aduana respecto de las partidas arancelarias, valoración y origen, por ejemplo las condiciones de elegibilidad para el trato preferencial, se evitan así como las demoras en el despacho aduanero.

3. El despacho aduanero automatizado, el despacho prearribo y la liberación electrónica de las mercaderías de la aduana se pueden acelerar como consecuencia de las resoluciones anticipadas. Los comerciantes también pueden realizar más eficientemente operaciones “justo a tiempo”.

4. Las resoluciones anticipadas pueden incrementar la cooperación y la confianza entre los comerciantes y las aduanas y así reducir quejas y apelaciones prolongadas.

5. Se puede mejorar la transparencia a través de la publicación de los procedimientos aplicables para la obtención de resoluciones anticipadas y potencialmente coadyuvar a un mayor cumplimiento cuando las resoluciones individuales se publican, tanto en una gaceta oficial como en una base de datos accesible a los comerciantes. La información confidencial acerca de los métodos de producción y procesamiento a clasificar, por ejemplo, es protegida.

6. La integridad del servicio de aduana queda fuera de cuestionamiento durante el despacho de los envíos bajo resolución anticipada porque la decisión respecto de la clasificación u otra materia se toma con anterioridad al despacho.

7. Las resoluciones anticipadas promueven las inversiones porque brindan mayor certeza a los requisitos aduaneros y a las implicaciones financieras de las decisiones de negocios.

Las consideraciones anteriores demuestran que las resoluciones anticipadas pueden ser cruciales para la toma de decisiones cuando una compañía contempla una inversión en un mercado o país nuevos. El efecto de las normas de inversión, las cuestiones tributarias y los procedimientos aduaneros se aclaran y se vuelven vinculantes para las propias autoridades, eliminando sorpresas al momento de la transacción real.

Costos

Los costos de implementar un régimen de resolución anticipada varían en función de que existan regímenes similares para cuestiones tributarias, de negocios en el ámbito nacional o para comerciantes autorizados. En tales casos, las resoluciones anticipadas relativas a las cuestiones aduaneras se pueden organizar de modo similar. La constitución de un equipo de expertos en cuestiones aduaneras, como clasificación, valoración y determinación de origen, junto con un juez y un experto en impuestos, dedicados a emitir resoluciones válidas, puede requerir un cierto entrenamiento o estudio del funcionamiento de los regímenes de resolución anticipada, su emisión, revocación y mecanismos de apelación. Es probable que los costos de entrenamiento y operación se compensen con la aceleración de las operaciones aduaneras como consecuencia de las resoluciones anticipadas. Los países que reciben muchos pedidos de resolución anticipada pueden establecer una base de datos (o expandir sus sistemas computarizados actuales) para publicar y archivar las resoluciones. También pueden considerar el cobro de tasas por la emisión de resoluciones para recuperar los gastos incurridos.

Como ocurre con todo procedimiento novedoso, es necesario brindar entrenamiento para asegurarse que la administración y publicación de la nueva disciplina se desarrolla dentro del marco estratégico del servicio de aduana. Normalmente basta con la acción de entrenadores o

administradores ya en servicio. Cuando no existen tales capacidades internamente, la tarea la pueden realizar autoridades de la OMA o expertos externos.

Implementación

La ley aduanera debe otorgar autoridad legal al procedimiento de resoluciones anticipadas a fin de asegurar una aplicación equitativa de los procedimientos, transparencia y remedios jurídicos en caso de controversia. La resolución anticipada se aplica mayormente para determinar la clasificación, origen y valor aduanero. Sin embargo, la administración de aduana puede expandir su alcance a otros regímenes, como en el caso de los impuestos al consumo, las exenciones tributarias, los reintegros de aranceles aduaneros, etc.

Procedimientos de aplicación y uso de resoluciones anticipadas:

1. Las compañías nacionales pueden solicitar resoluciones anticipadas respecto de mercaderías que planean importar o exportar. Otras compañías que tengan razón justificable, como las empresas extranjeras, pueden también en principio solicitar resoluciones anticipadas en tanto cuanto presenten todos los detalles necesarios de modo satisfactorio.
2. El solicitante debe proveer a la administración de aduana todos los detalles y documentos necesarios (a veces también muestras) relacionados con las mercaderías a importar o exportar. El nivel de información depende de los requisitos específicos correspondientes a las mercaderías en particular. Por ejemplo, cuando la clasificación se basa en un contenido específico, éste debe documentarse mediante catálogos, declaración del productor, etc. Si ciertos detalles son confidenciales, el comerciante debe explicarlo en la solicitud.
3. La mayoría de los países requiere un formulario de solicitud especial, en el que el comerciante debe declarar todos los detalles relevantes y adjuntar documentación probatoria. En algunos países el formulario de petición se puede presentar por vía electrónica, incluidos los documentos probatorios.
4. La resolución es legalmente vinculante para el solicitante y para las autoridades y válida por un lapso determinado, por ejemplo, tres o cinco años. Esto conlleva a que el beneficiario pueda llevar a cabo varias transacciones dentro del período fijado, en tanto cuanto el contenido de las mercaderías y otras circunstancias continúen siendo los mismos.
5. La aduana puede revocar la resolución anticipada si las autoridades nacionales modifican la legislación u otras normas generales. En tales casos, se debe otorgar un período de gracia al beneficiario.
6. Las resoluciones anticipadas se emiten generalmente por escrito dentro de un lapso determinado, por ejemplo, de 30 a 120 días a partir de la presentación de la petición. Puede ser necesario contar con tiempo adicional si el solicitante omite información esencial o si se requieren análisis de laboratorio de las muestras.
7. Con excepción de la información confidencial, la aduana debe publicar sus decisiones (gaceta oficial, por Internet o dando acceso a una base de datos) para asegurar transparencia en la administración y trato uniforme a los comerciantes. Los servicios de aduana tienen que estar informados de las resoluciones anticipadas.
8. Las resoluciones anticipadas están sujetas a apelación por parte del peticionante.
9. Las resoluciones anticipadas vinculantes son otorgadas sin cargo. Algunos países cobran al comerciante los gastos adicionales, como los análisis de laboratorio y el asesoramiento de expertos técnicos.

10. Al momento de la importación o exportación de las mercadería objeto de las resolución anticipada, el declarante debe mencionar el número exacto y la fecha de la decisión en su declaración aduanera.

Capacidad local

Se aconseja la simplificación y racionalización de los procedimientos aduaneros, incluida la introducción de la resolución anticipada, para los países que cuentan con una comunidad de negocios y comercio activa. Si bien la planificación y la estrategia de modernización son responsabilidad del ministro o departamento correspondientes, la implementación y operación real están a cargo de los servicios aduaneros.

Los funcionarios aduaneros locales, por lo tanto, deben recibir entrenamiento en torno a la filosofía y beneficios relacionados con las resoluciones anticipadas. Deben conocer los procedimientos aduaneros y promover relaciones estrechas con la comunidad comercial. También es deseable que cuenten con conocimientos de computación.

No hay duda de que los procedimientos de resolución anticipada pueden y deben ser introducidos a nivel local. El personal aduanero puede, con entrenamiento y capacitación adicionales, adquirir las destrezas y habilidades necesarias para implementar y operar exitosamente el servicio de resolución anticipada.

Referencias

El Acuerdo sobre las Normas de Origen de la Ronda Uruguay - http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/22-roo_s.htm

La Convención Internacional de la OMA relativa a la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (Convención Revisada de Kyoto - www.wcoomd.org).