



Modernización de los Servicios de Aduanas y Cual es el Futuro de las Aduanas en América Latina

INTRODUCCIÓN: UNA LARGA HISTORIA

Desde los tiempos más remotos el hombre y el grupo o tribu al que pertenecía han estado ligados a un lugar, área o territorio propio que excluye a otros individuos o grupos extraños a su círculo.

De esta manera se implementaron una serie de permisos para la entrada y salida de bienes a través de las distintas fronteras y estos se concedían a cambio del pago de un derecho de paso.

Estos orígenes de la Aduana, sin duda alguna han marcado muchas de sus características y que se han mantenido, casi invariables, poco menos que hasta hoy, un ejemplo de ello es:

1. Su carácter fronterizo relativamente aislado de los centros de poder político y administrativo, su estructura y mentalidad controladora y protectora, así como por excelencia, su vocación recaudadora.

2. Tampoco han variado mucho, a lo largo del tiempo, las relaciones entre las aduanas y el Poder del Estado; especialmente en el aspecto recaudador que, en otros tiempos, estuvo concesionada a terceras personas pero, en los últimos ciento cincuenta años, ha estado a cargo de empleados o funcionarios del Estado o mejor dicho de los gobiernos de turno.

En base a lo anterior la base de este trabajo esta orientado a los aspectos y cosas en general que hay que cambiar en el servicio aduanero y definidas así mismas por el divorcio existente entre la situación de las aduanas y las demandas de los sectores económicos de la sociedad, lo que se ha avanzado como consecuencia de los programas de reforma y lo que falta por hacer o se está haciendo en otros países pero no todavía en su totalidad en América Latina o el Caribe.

El trabajo se basa principalmente en la experiencia de campo del autor como experto aduanero internacional de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo

(UNCTAD), así como Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos (USAID) por lo que las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del mismo.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION ADUANERA

Desde hace más de tres décadas se han establecido y ahora con el comienzo del presente siglo las aduanas iniciaron un proceso de renovación y cambio, más o menos profundo, en la mayor parte de los países y en casi todas las regiones. En este trabajo se analizarán algunos aspectos de esta reforma, en los países de América Latina y el Caribe, presentando las mejores prácticas derivadas de la reforma.

El fin de las aduanas

Decir que la aduana está encargada del control de las operaciones de comercio exterior no revela mucho sobre el contenido o el propósito de su actuación. Aunque es cierto que no hay unanimidad a la hora de señalar cuáles son los fines de la aduana es un hecho generalmente aceptado que, desde la antigüedad, los Estados obligaban a pagar un derecho de paso a todo el que pretendía introducir en su territorio mercancías procedentes de otros países; también la salida de mercancías nacionales estaba sujeta al pago de derechos. Y para cobrar estos derechos situaron, en los puntos estratégicos, a las aduanas; de manera que se puede afirmar que las aduanas se constituyeron para recaudar tributos: este fue el fin principal de la aduana inicialmente y durante mucho tiempo.

La facilitación del comercio no es propiamente un fin sino un objetivo de la aduana.

La idea de protección, aplicada a la aduana, tiene una connotación peyorativa derivada de su actuación en el pasado reciente y que se identifica como la antítesis de la apertura de las economías y de la liberalización del comercio. La reticencia a aceptar claramente la función protectora se da en los países de América latina como parte de un complejo de culpabilidad. A diferencia de ellos, tanto la Unión Europea, Estados Unidos así como Canadá incluyen la protección como una de las tareas fundamentales de la aduana.

A título de ejemplo, el Servicio de Aduanas de estos Estados describe sus principales fines de forma absolutamente clara y directa:

1.

Liquidar y recaudar los derechos, impuestos y tasas sobre las mercancías importadas; proteger a la industria nacional y a los trabajadores contra la competencia desleal de los productores y fabricantes extranjeros;

2.

Regular el tráfico de personas, transportistas y mercancías entre otros países;

3.

Proteger a los ciudadanos y a su medio ambiente contra la introducción de productos nocivos o peligrosos;

4.

Evitar el tráfico de drogas y el contrabando de otros productos; y

5.

Hacer cumplir ciertas restricciones de las leyes en relación con algunas

6.

exportaciones.

Situación de las aduanas LATINOAMERICANAS:

Puesto que vamos a hablar de la reforma aduanera, resultará útil conocer o recordar, siquiera en forma muy resumida, la situación en que se encontraban las aduanas cuando se inician los procesos de reforma. Tomamos el inicio de estos procesos hacia 1990 por considerar que es entonces cuando se inician los primeros intentos de cambio profundo de las aduanas con la llegada al poder de gobiernos decididos a abrir las economías al exterior y necesitan contar para ello con una aduana radicalmente diferente.

A partir de esa década, muchos países dieron comienzo a programas para el fortalecimiento institucional o reforma de las aduanas.

Las normas aduaneras

Las leyes aduaneras habían quedado obsoletas e inadecuadas para regular las funciones de la aduana en relación con el comercio exterior. Varios factores, de distinta naturaleza, habían contribuido a diseñar las leyes aduaneras de una manera similar en cada país: las políticas proteccionistas de las décadas anteriores, las dictaduras militares y, en los textos más antiguos, la influencia de las Ordenanzas de Aduanas de España versión de 1922. El resultado fue la existencia de regulaciones detalladas que imponían la intervención continuada de los funcionarios aduaneros en todas las operaciones de comercio exterior pero especialmente en las de importación.

La minuciosa regulación de las leyes hacía prácticamente innecesario el desarrollo de manuales o normas de aplicación. Sin embargo, con los años y los avances del transporte y las comunicaciones y las nuevas tendencias del comercio, empezaron a aparecer lagunas cada vez mayores por las que paulatinamente empezaron a circular una buena parte de las operaciones comerciales. Cada autoridad o funcionario trataba de regular, a su manera, las situaciones nuevas no contempladas en la ley. Estas regulaciones, a veces de carácter local, introdujeron un nuevo elemento perturbador como fue la dispersión de las normas y la

diversidad de tratamientos para una misma situación. El detalle y la rigidez de las leyes junto a la confusión introducida por la proliferación de normas, abrió un amplio campo de discrecionalidad en la administración aduanera; el deterioro de los niveles técnicos y morales, en este ambiente, condujo a una situación bastante generalizada de aduanas ineficientes y corruptas.

Recursos humanos

Los Gobiernos, en general, habían dedicado escasos recursos financieros y materiales a la creación y sostenimiento de una Administración pública tecnificada y productiva. Las crisis económicas redujeron aún más los recursos disponibles para estos fines. Por si fuera poco, en algunos países, se introdujeron prácticas absolutistas o nepóticas, en virtud de las cuales cada gobernante podía sustituir y, de hecho sustituye a los empleados públicos, en la Administración central, regional o local, por personas que estaban ligadas a él por vínculos políticos, familiares, de amistad, etc. Cada cambio de gobernante implica el cese de una parte del sector funcional bajo su dependencia y su sustitución por personas, generalmente ajenas a la función para la que eran designadas, pero afines al nuevo jefe.

Los procedimientos

Los procedimientos, al igual que toda la administración aduanera, estaban orientados principalmente a asegurar la recaudación de los derechos e impuestos y, de paso, a frenar la entrada de productos extranjeros. Por tanto, todos los controles y cautelas parecían pocos. A esto hay que añadir que los procedimientos previstos en las leyes pronto quedaron obsoletos y se fueron adaptando con las interpretaciones de los funcionarios.

El procedimiento para la importación es, sin duda, el más representativo de los procedimientos y, en este sentido, refleja aproximadamente la situación general de éstos. Los principales puntos críticos del de importación se localizan en las siguientes fases:

El carácter manual del procedimiento que obliga al interesado a llenar la declaración, en forma manual o mecánica, y hacer filas para presentarla en la aduana; multiplicidad de trámites y registros: cada vez que la declaración era enviada de una oficina a otra, dentro de la aduana, era registrada manualmente tanto a la entrada como a la salida de cada sección.

La obligatoriedad del reconocimiento físico de las mercancías en todas las operaciones; esta práctica que hubiera sido innecesaria puesto que la mayor parte de las declaraciones eran o son reconocidas documentalmente y es humanamente imposible el reconocimiento al 100%.

Estructura: Por razones salariales o políticas se han creado múltiples órganos intermedios que demoraban las resoluciones y diluían responsabilidades; las verdaderas decisiones, incluso, muchas rutinarias seguían concentradas al nivel más alto.

Procedimientos: Inexistencia o existencia de manuales que reflejaban la complicada e inútil

estructura de la organización aduanera; se multiplicaban los trámites y los controles eran estériles.

Corrupción: El personal de las aduanas (y de la administración en general) había crecido excesivamente por el clientelismo político, con una fuerte caída del nivel técnico y de los salarios. El deterioro del personal junto a la ingerencia de los políticos que utilizaron las aduanas como baza para la negociación política condujo a una situación escandalosa en algunos países.

Con todo, la traba principal era la obligación de efectuar la valoración de las mercancías antes del reconocimiento y aforo y, por tanto, antes de su entrega al importador. La aduana podía pedir cualquier documento o información complementaria que, muchas veces, no estaba en poder del importador y cuya obtención dependía de oficinas o empresas en el extranjero; por tanto, la evacuación del trámite de la valoración podía requerir un tiempo que no es controlable de antemano ni por el funcionario ni por el importador.

Este procedimiento, igual que el resto, ofrecía, además, oportunidades para la corrupción a través del contacto físico permanente, el congestionamiento de las oficinas a determinadas horas y la amplia discrecionalidad para la toma de decisiones que afectaban a la duración del trámite (mayor costo) o, directamente, al costo de la operación (análisis injustificados, pesaje, documentos no necesarios, vaciado de contenedores, etc.).

La información

Con procedimientos manuales los documentos y la información en general llegaba a la aduana mediante soporte de papel; la forma desintegrada con que se enfocaban y manejaban cada uno de los procesos hacía innecesario o difícil el flujo de información de unos departamentos a otros. La información se generaba a mano y en papel, fuera de la aduana, y se reproducía, también a mano y en papel, dentro de la aduana cuando era necesario.

La integridad

Como se ha visto en los párrafos anteriores, el nivel de integridad en las aduanas, en la época que estamos considerando, era muy bajo. La inestabilidad de los funcionarios, los bajos salarios y la ingerencia política son algunas de las causas que condujeron a esa situación; por otra parte, la pérdida o subversión de valores morales dentro de la sociedad facilitaron la pervivencia y la expansión de las prácticas corruptas.

Por ejemplo, aunque haya consenso en cuanto a la necesidad de adoptar políticas de personal adecuadas y salarios dignos, no todos los países están en condiciones de poner en marcha tales políticas ni disponen de los recursos necesarios para ello.

Con todo, oportunidades para la corrupción pueden existir o se pueden buscar siempre aunque la adopción de determinadas medidas puede reducirlas de manera importante.

Hay, además de las oportunidades, otros dos elementos de carácter sociopolítico que son la aceptación social y la tolerancia institucional y que son los que dificultan la lucha contra la corrupción. La aceptación por la sociedad de conductas irregulares en la actividad pública y privada elimina el poder disuasorio o de autocontrol que podría representar el rechazo social hacia tales comportamientos ilícitos. A veces, incluso, son percibidos como la respuesta informal a los excesos tributarios o a la complejidad burocrática. El cambio de actitud social sólo es esperable cuando se han revertido los otros dos elementos.

El tercer elemento, la tolerancia institucional, es el más pernicioso de todos e incluye desde el Gobierno y los responsables de la gestión aduanera hasta los operadores económicos considerados colectivamente. Su gravedad radica en que la posición clara y definida de las instituciones contra la corrupción es el requisito imprescindible para combatirla y para implementar los cambios que implica un programa de reforma.

La reforma aduanera

Se han utilizado distintas denominaciones como fortalecimiento, reforma, modernización, etc. O como dice un gran amigo "Actualización Aduanera" para designar el movimiento que, en algunos países, se inició en los últimos 20 años y continua, en casi todos. Actualmente, se ha generalizado la expresión acuñada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) de reforma y modernización de las aduanas.

Pero la reforma de las aduanas no se plantea como un movimiento espontáneo dirigido a mejorar el cumplimiento de sus fines. Diversos factores, actuando conjuntamente, han promovido un proceso de cambio importante dentro de las administraciones aduaneras.

En el proceso, aunque se mantienen los fines de las aduanas, se replantean sus objetivos y se modifica la forma en que se desempeñan sus funciones. Como consecuencia, la tradición milenaria de las aduanas se ha visto, de pronto, sacudida en sus más firmes convicciones: lo que siempre había sido así comenzó a cuestionarse y a tratar de que fuera de otra manera.

El origen de la reforma

Al principio, cada una de las aduanas creyó que estaba efectuando un cambio importante en solitario; hasta que empezaron a darse cuenta que otros países estaban haciendo cambios parecidos. La Organización Mundial de Aduanas hizo una encuesta que reveló que el cambio se había convertido en un fenómeno generalizado a nivel mundial. Pero no sólo eso: los motivos que impulsaron al cambio eran fundamentalmente los mismos, las áreas que habían sufrido mayores modificaciones también eran coincidentes. No es posible pensar que se trata de una casualidad o que las aduanas tienen tantas cosas en común, en todos los países, que sus movimientos se producen necesariamente en la misma dirección. Más bien, lo que ocurre es que los cambios vienen impulsados por otros cambios que se han producido en la economía internacional y en el mundo de los negocios.

Cabe preguntarse si realmente la reforma aduanera fue o es igual en todas partes. Los factores determinantes fueron o son los mismos a nivel global pero cada uno tuvo diferente peso en

cada país. Por ejemplo, los programas de ajuste estructural y la implantación de un nuevo sistema impositivo es un factor casi exclusivo de los países en vías de desarrollo y para alguno de ellos pudieron ser los impulsores decisivos o únicos

de la reforma aduanera. Pero ese no fue el caso de todos los países y, si los factores dominantes son distintos, cabe esperar que los resultados también lo sean.

Cuando se inicia el cambio, una primera reacción fué tratar de compaginar una cierta agilización de los trámites aduaneros con el mantenimiento de los viejos procedimientos. Pero esta situación no puede sostenerse por mucho tiempo y la mayoría de los países deben optar por afrontar abiertamente el problema e iniciar, de verdad, el proceso de reforma y modernización de sus aduanas.

Alcance de la reforma: componentes y objetivos

Dada la situación de deterioro de las aduanas había que hacer una reforma que incluyera todo el ámbito aduanero. Tampoco podía ser de otra forma puesto que todos los componentes están fuertemente relacionados.

Primero, porque la situación de partida no es la misma en todos los países; Segundo, porque, como se dijo hace un momento, los motivos dominantes de la reforma no fueron los mismos en todos los países; pero, sobre todo, porque al mundo de los negocios y a la política del Gobierno le interesaban más los temas relacionados con la eficiencia y la facilitación que la eficacia; de gran importancia era y es también la integridad en las aduanas puesto que afecta a todos los demás objetivos y directamente al clima de inversiones, a los negocios y a los ingresos públicos.

Estos objetivos se podrían traducir a un principio básico que debería regir la gestión aduanera: El trámite aduanero o paso de las mercancías por la aduana debe ser, simplemente, un intercambio de información entre el importador/exportador y la aduana de manera que ésta facilita a aquel el cumplimiento voluntario de sus obligaciones y obtiene los datos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Componentes de la reforma

La aduana debería elaborar, en coordinación con otras entidades de los sectores públicos y privados, un Plan Estratégico que recoja los objetivos de la aduana. Este Plan debería darse a conocer a los operadores económicos y al público en general.

Los procedimientos operativos deben ser revisados en profundidad para identificar aquellos que son ineficientes, redundantes o que obstruyen el desarrollo normal de las operaciones de comercio exterior. Los procedimientos identificados se deben eliminar o sustituir por otros que sean más flexibles y transparente. En especial, se debería:

Dar mayores facilidades para realizar algunos trámites aduaneros antes de la llegada del medio de transporte;

Hacer esfuerzos para agilizar la entrega de las mercancías (levante); y

Simplificar el procedimiento de valoración de las mercancías (que puede causar importantes retrasos en el despacho de aquellas) mediante la implantación del método establecido en el Acuerdo para la implementación del Art. VII del GATT conocido también como Acuerdo de Valoración de la OMC (Organización Mundial de Comercio).

Utilizar en mayor medida la tecnología informática sobre sistemas de estándar internacional como es el caso de SIDUNEA para llevar a cabo el cometido de la aduana de una manera eficiente;

Modificar la actitud hacia los operadores comerciales y fomentar modelos de cooperación estrecha con ellos; al mismo tiempo, establecer unos niveles mínimos de conocimientos y profesionalidad para los Agentes Aduana, los Agentes de carga y otros intermediarios con el fin de eliminar la parte de demora que es imputable a algunos de estos profesionales;

Los Gobiernos deberían imponer la coordinación de todos los Organismos públicos que intervienen en las operaciones de comercio exterior a fin de evitar actuaciones superpuestas y gastos redundantes;

Hay que anticipar dos comentarios, de carácter general, sobre el Plan Estratégico y sobre el conjunto de las recomendaciones.

Los programas de reforma de las aduanas no han contado con un verdadero Plan Estratégico: se ha trabajado sobre la base de planes concretos y de corto plazo que se han sustituido, total o parcialmente, por otros a medida que aquellos se iban cumpliendo, en todo o en parte, o se adaptaban a los cambios ocurridos en la política del Gobierno o en la situación económica nacional. El paso de posiciones como esa a una actitud de cooperación no es fácil para ninguna de las partes y requiere un proceso de maduración y esfuerzo que puede resultar largo.

Conclusiones

He querido relacionar este tema sobre la base de unas condiciones generales sobre todo en Latino América, pero con toda seguridad se que el lector de este artículo estará viéndose en un espejo, con el caso de Venezuela, en donde tanto esfuerzo realizado en alcanzar las metas antes establecidas y las correctas prácticas han comenzado con la implantación del Sistema Automatizado SIDUNEA de la UNCTAD, y tal como saben los lectores esta en un proceso de expansión a nivel nacional.

Sobre lo dicho anteriormente se debe resaltar la importante participación del sector privado en la figuras de los usuarios aduaneros en toda su cadena, así como los profesionales del libre ejercicio legal que colaboran con el Proyecto de Modernización de Aduanas y por supuesto la voluntad política que impulsa este proyecto para logran una aduanas venezolanas del primer mundo.

Dr. Tiuna BENITO-FERNANDEZ**

Chief Technical Adviser-ASYCUDA

UNCTAD-SITE

Proyecto SIDUNEA-Venezuela

tbenito@seniat.gov.ve

Artículo de Opinión Publicado en el Semanario “Quinto Día” el 22 de Agosto de 2003.