

Modernización de la gestión aduanera. Técnicas y experiencias¹.

Por Harry Schurig

I.- Antecedentes

Hacia finales de los '80 se inició a nivel mundial un proceso de cambios y reestructuraciones, consistente en la reforma y modernización del sistema aduanero. Las leyes habían quedado obsoletas, fruto de las políticas proteccionistas, interrupciones a los sistemas democráticos de gobierno –con particular incidencia en América Latina- y la subsistencia de viejos textos normativos, tales como las Ordenanzas de Aduana. Otros motivos de atraso estaba representado por los escasos recursos materiales y financieros destinados y las prácticas de gerenciamiento y control administrativo poco transparente y con gran incidencia política. Desde entonces la Organización Mundial de Aduanas (OMA) reforzó ese movimiento de reforma y modernización, replanteando los fines y objetivos que orientan a la Aduana y el modo en que se deberían ejercitarse sus competencias.

Los organismos internacionales tuvieron una activa participación en la búsqueda de una aduana moderna y en este sentido el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha brindado en forma continua asistencia técnica bajo la modalidad de programas de reforma, particularmente en América Latina. Argentina y Perú fueron los dos primeros países en abordar la reforma y modernización de sus aduanas.

II.- Principales problemas del modelo tradicional de aduana:

1. normativa obsoleta e inadecuada o con lagunas regulatorias sobre nuevos ámbitos y tecnologías;
2. autorregulación por cada aduana o funcionario de situaciones nuevas no contempladas en la normativa vigente;
3. dispersión de normas y tratamientos asignados a situaciones análogas;
4. ausencia de procedimientos análogos en todas las aduanas de un mismo país;
5. inadaptación de las normas a las nuevas ideas y funciones asignadas a la aduana y a la realidad del comercio mundial;
6. amplia discrecionalidad en los funcionarios aduaneros;

¹ La presente publicación se ha realizado en el marco del proyecto de investigación "Cuestiones tributarias fundamentales en la radicación de empresas en la Argentina y el Mercosur". INSOC-UADE.

7. estructuras burocráticas ineficientes, sobredimensionada y con competencias superpuestas;
8. deterioro de niveles técnicos y morales dentro del personal aduanero;
9. corrupción administrativa;
10. aceptación social y tolerancia institucional de la corrupción;
11. ausencia o insuficiencia de medios de control y medición del desempeño del personal aduanero;
12. dilución de responsabilidad de los funcionarios y del organismo ante los usuarios y la sociedad en su conjunto;
13. insuficiencia de recursos humanos y materiales asignados;
14. incorporación de empleados y funcionarios conforme criterios políticos y no técnicos;
15. inestabilidad laboral del personal mediante el uso de la figura de contratos temporales;
16. remuneración inadecuada a la función desarrollada;
17. ausencia de tecnología en materia de comunicaciones y control, lo cual generaba la reiteración de tareas y el incremento de errores;
18. escasos resultados en el desarrollo de la función de control;
19. presiones políticas sobre la toma de decisiones y resoluciones de controversias tramitadas en sede aduanera;
20. excesiva intervención de funcionarios aduaneros en los procesos de control;
21. atribución a la aduana de un rol proteccionista;
22. monopolios de industrias y prestación de servicios por parte del Estado;
23. imagen negativa del organismo en la sociedad;

III.- Factores que incidieron en la modernización aduanera

Los motivos que impulsaron el cambio en materia aduanera, fueron coincidentes en los diversos países y pueden sintetizarse en la siguiente enumeración²:

1. la integración de los países en zonas de libre comercio o uniones aduaneras;
2. la liberalización del comercio internacional;
3. el cambio del rol del Estado;
4. la necesidad de incrementar la eficiencia de los organismos públicos;

² Castilla Domingo, Manuel, *Mejores prácticas y futuro de las aduanas*, División Fiscal, Banco Interamericano de Desarrollo.

5. la aplicación de programas de ajuste estructural para reducir los desequilibrios fiscales;
6. la determinación de nuevos sistemas impositivos;
7. la lucha contra el tráfico de drogas y la inseguridad a nivel mundial.

No obstante algunos aspectos tuvieron mayor incidencia que otros en cada país, siendo el ajuste financiero y tributario el elemento crucial en los países en vías de desarrollo.

IV.- Requisitos para la implementación de un programa de reformas.

La introducción de un programa de modernización y automatización aduanera debe ocurrir en un contexto de:

- apoyo político de alto nivel
- reforma total del servicio de aduana, incluidos las agencias gubernamentales relacionadas y los operadores del sector privado, y
- reforma legislativa y reglamentaria.

El apoyo político es crucial para embarcarse en la reforma del servicio aduanero y se trata de un factor clave para determinar el ritmo y éxito de la implementación. No obstante suele ocurrir que ciertos funcionarios aduaneros pueden oponerse a la introducción de la automatización porque tienen miedo de perder sus trabajos, sus posiciones de privilegio o la reducción de oportunidades para su intervención discrecional, lo cual puede conspirar contra el funcionamiento del programa.

V.- Beneficios de una aduana informatizada

La implementación de una administración aduanera automatizada genera una disminución sustancial de gastos en la logística del transporte y del comercio. La presentación de las declaraciones aduaneras, el procesamiento de los documentos y el despacho de las mercaderías por vía electrónica conllevan ahorros sustanciales de tiempo y predictibilidad en todos los aspectos del comercio transfronterizo y limita el campo de maniobra tanto de los comerciantes como de los funcionarios aduaneros para burlar el sistema.

La cobranza de impuestos y derechos aduaneros mejora, así como también la base estadística con fines fiscales y de política económica. Tanto el gobierno como la comunidad comercial se benefician de las ganancias que son inherentes a los procedimientos aduaneros automatizados. Actualmente China e India son los países

atrayentes a nivel de inversiones y de intercambio comercial, ya que con independencia de representar a dos de los mercados más grandes del mundo, garantizan la confiabilidad, la aplicación de tecnología y el cumplimiento de los acuerdos internacionales, incrementando de este modo su competitividad.

En general, un sistema aduanero eficiente³:

- desde la perspectiva de las exportaciones, permite:
 - la salida de productos rápida, puntual, oportuna, flexible y sin daños, que se traduce en ventajas en el precio,
 - seguridad en los cargamentos para que no sean víctimas de vandalismo o actos ilícitos, lo cual traduce una mejor imagen del país,
 - la mejora en la percepción de la calidad y el precio del producto,
 - la obtención de información suficiente y actualizada sobre el tráfico, origen y destino de los productos,
 - fomenta la sana competencia, el aprovechamiento de oportunidades y el uso de la inteligencia de los mercados para obtener mejores precios.
- desde la perspectiva de las importaciones, permite:
 - el ingreso de insumos de buena calidad a precios competitivos, en forma ágil y oportuna,
 - una mejor respuesta de la industria local a las exigencias del mercado.
- disminuye costos, al:
 - reducir la cantidad de horas dedicadas a trámites,
 - incrementar el número de transacciones por persona/hora,
 - reducir la presión sobre las instalaciones de almacenamiento en aduana,
 - reducir los costos del transporte (horas del conductor, viáticos, mantenimiento, combustibles, etc.) y
 - reducir el riesgo asociado a las esperas en aduana y puntos de entrada y salida de bienes.
- beneficia el retorno del capital, al:
 - mejorar el uso de la infraestructura nacional,
 - expandir la capacidad para que el trabajo y el capital sean productivamente empleados y

³ Conf. Barahona, Juan Carlos y Romero, Engelbert, *Proyecto de Modernización Aduanera. El proceso, sus logros y acciones pendientes*, Colección Libros del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLADS) n° 301. Año 1.999.

- permitir la obtención de mayores ganancias por unidad con la misma base de capital.

VI. a.- El caso de Centroamérica

Siguiendo a Barahona⁴, podemos observar que la formación del Mercado Común Centroamericano a principio de los '60, fue el primer intento regional por coordinar y armonizar los procedimientos aduaneros en este ámbito. Se pretendió lograr la libre circulación de bienes dentro de la región y la utilización de un arancel común para los productos provenientes desde fuera del área centroamericana. En este marco se creó la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) para supervisar el proceso de integración económica.

En 1.963 se adoptó el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA I) constituyendo el primer intento por armonizar los procedimientos aduaneros. No obstante tuvo dificultades en su aplicación ya que El Salvador y Honduras no lo incorporaron y Nicaragua lo hizo sólo parcialmente, lo cual evidenció el marcado desacuerdo existente en materia de políticas regulatorias y la tendencia a crear excepciones locales principalmente para proteger mercaderías de producción local.

Durante los '70, nuevas dificultades de orden político impidieron regionalizar el sistema aduanero. Recién a mediados de los '80 se pudieron concretar algunas reformas al CAUCA I y a su reglamento, que derivaron finalmente en la aprobación de un nuevo código denominado CAUCA II.

Este nuevo Código Aduanero Unificado introdujo la modalidad de autodeterminación de la obligación aduanera, el pago previo de los tributos y otros cargos, el aforo documental, la transmisión electrónica de información, la revisión aleatoria de mercaderías y otras innovaciones tendientes a flexibilizar los sistemas aduaneros.

A pesar de los evidentes adelantos contenidos en esta legislación, para el año 1996, el CAUCA II había sido firmado solamente por Nicaragua y El Salvador, mientras que Honduras no manifestaba interés en hacerlo a corto plazo y Costa Rica esperaba reformas a su reglamento, el RECAUCA II.

El Proyecto de Modernización aduanera fue una de las primeras iniciativas de investigación generadas en el marco de la “La Agenda Centroamericana para el siglo

⁴ Barahona, Juan Carlos y Romero, Engelbert, Op. cit.

XXI”. El proyecto se inició en enero de 1.996 efectuándose inicialmente un estudio comparativo de las mejores prácticas aduaneras en el mundo (*benchmarking*).

VI. b.- Análisis de situación.

El primer diagnóstico sobre el estado de las aduanas involucradas se efectuó en 1.996, del que surgió que la mayoría inspeccionaba el cien por ciento de las mercaderías despachadas, partiendo de la base de la desconfianza entre lo declarado y lo exportado o importado. A su vez, la determinación de los tributos era realizada directamente por el servicio aduanero.

En cuanto a los procedimientos, éstos no estaban estandarizados, la mayoría de los documentos se confeccionaban en forma manual, no existían procedimientos informatizados, generando un excesivo papeleo y demandando importantes costos y tiempo para todas las partes involucradas.

De ello se obtuvo por un lado un “*Plan de Acción para la Modernización del Sistema Aduanero Centroamericano*” (PMSAC) y un marco conceptual para implementar su ejecución, elaborado en base al creado por la Asian Pacific Economic Cooperation.

Cada país debía considerar sus propias particularidades, es decir analizar su infraestructura, recursos humanos, materiales y financieros, cultura organizacional y normativa vigente, entre otros aspectos, para planificar las etapas y los niveles de profundidad de las reformas necesarias.

La implementación de estas medidas generaron innumerables mejoras, que en forma sintética se describen en el cuadro comparativo siguiente⁵:

Situación anterior a 1996	Situación posterior a 1999
PROCESOS	
La aduana determinaba los tributos a pagar	Todos los países incorporaron el sistema de autodeterminación.
Se efectúa la revisión física del 100% de la mercadería	Se controla físicamente menos del 30%
El pago de los impuestos aduaneros se realiza	Se posibilita el pago previo al arribo de la

⁵ Sobre el tema, pueden verse el análisis de los proyectos de modernización e informes de seguimiento elaborados por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLADS) www.incae.edu, particularmente en relación a las aduanas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

luego del arribo de las mercaderías	mercadería
TECNOLOGÍA DE INFORMACION	
Poco uso de la tecnología de información	Casi todos los países efectúan la transmisión electrónica de documentos
Escasa automatización de las aduanas	Dos países cuentan con aduanas totalmente automatizadas. Los otros han efectuado importantes inversiones
Las aduanas no están interconectadas. Pobre infraestructura en telecomunicaciones	La mayoría de los países cuentan con aduanas interconectadas.
ORGANIZACION	
Bajo nivel de capacitación y profesionalización	Se emprendieron importantes programas de capacitación en las áreas técnicas. Disminuyó el número de empleados, a la vez que se incrementó el número de profesionales, aunque éstos siguen siendo bajos en valores totales.
Poco liderazgo y visión de la institución aduanera	Algunas aduanas han iniciado el proceso de reforma del organismo y en la visión del comercio internacional
Bajos niveles salariales	Se mantienen bajos
Las aduanas no poseen presupuestos autónomos	Han surgido algunas iniciativas en materia de tributación interna a fin de lograr el autofinanciamiento mediante la apropiación de un porcentaje de lo recaudado. No obstante se mantienen las restricciones presupuestarias.
MARCO LEGAL	
No es uniforme entre los diversos países y resulta obsoleto	El proyecto de Tercer Código Aduanero Centroamericano se encontraba en discusión
Impide aplicar reformas efectivas	Todos los países han incorporado reformas en sus legislaciones a fin de poder aplicar prácticas aduaneras modernas
INFRAESTRUCTURA	
Pobre infraestructura en puertos y aeropuertos	Se efectuaron remodelaciones, aunque en general la infraestructura sigue siendo deficiente
Problemas de espacio y condiciones de trabajo en los puestos aduaneros	Se observan mejoras en algunos de ellos
Pobre infraestructura en controles de frontera	Se mantiene
FACILITACION DEL COMERCIO	
Tramites de despacho duran horas, incluso días	Disminución del tiempo de despacho a horas (incluso a minutos en El Salvador y Costa Rica)

Procedimientos obsoletos, inflexibles y redundantes	Procedimientos más flexibles y simplificados
CONTROL	
No se podían realizar labores de control <i>ex post</i>	Se habilita el control posterior hasta a 4 años desde el despacho
Las actividades de verificación y control son totalmente discrecionales del funcionario actuante	En las inspecciones se utilizan criterios aleatorios y selectivos (tendientes a disminuir la discrecionalidad del funcionario)
Se emplean criterios de valoración y clasificación obsoletos	Si bien se han actualizado, a esta fecha no se había incorporado el esquema de valoración del GATT
Poca transparencia del sistema. Sin rendición de cuentas	Mejor transparencia por las innovaciones incorporadas. Aún sin sistema de rendición de cuentas
Corrupción, contrabando y evasión detectadas como prácticas comunes	Dificultad en el control de estas actividades. Sólo se observa un incremento en los porcentuales de recaudación
No se realizan controles cruzados entre aduana con rentas internas	Pocos avances
GENERACIÓN DE INFORMACION	
Información disponible no está actualizada	Mejorías en la actualización de la información
La información aduanera no es de acceso público	La información aduanera se encuentra disponible vía <i>internet</i>

Los principales factores que incidieron directa o indirectamente en el cambio fueron:

- La reforma general del Estado en todos los países, donde las aduanas fueron consideradas un tema de prioridad;
- Las influencias de las políticas desplegadas por la OMC, promoviendo el libre comercio y la disminución de tarifas;
- La decisión de generar el gasto en mejoramiento de infraestructura aduanera, teniendo en cuenta a la vez, que este organismo constituye una de las principales fuentes de recursos;
- La presión generada por las instituciones financieras internacionales
- El esfuerzo de las organizaciones que representan intereses de los transportistas y depósitos fiscales entre otras actividades alcanzadas, teniendo en cuenta que la modernización aduanera les permitiría el desarrollo de una actividad comercial más eficiente y redituable;

- El aumento del flujo comercial de mercaderías a nivel internacional, que demanda mejoras en la capacidad del sistema aduanero;
- La presión del sector privado, con la finalidad de evitar quedar rezagado del comercio internacional.

Finalmente el Código Aduanero Centroamericano fue revisado, dando lugar a un nuevo marco legal, denominado el CAUCA III y su Reglamento. Establece que el Estado debe propiciar que, tanto los intermediarios como los importadores y exportadores, deben cumplir sus obligaciones y deberes de modo fácil y voluntario, manteniendo un control inteligente y la posibilidad de fiscalización en un plazo adecuado.

Es importante destacar que en 1999 la Dirección General de la Renta y de Aduanas y la División de Rentas Internas de El Salvador, recibieron la certificación ISO-9001, constituyéndose en la primera de las instituciones de este tipo en América Latina en obtenerla. Esta Aduana, tiene como objetivo cercano extender el horario de servicio a las 24 horas del día y llegar a eliminar completamente la documentación en soporte papel (aduanas virtual o sin papeles).

VII.- La experiencia en otros países

VII. a.- El caso de Perú:

Este país logró para el año 1996 grandes adelantos en materia de agilización de procesos aduaneros, delegando funciones y suprimiendo trámites innecesarios. Implementaron en *Manual de Procedimiento Automatizado de importación* que abarcó un sistema de autoliquidación y el reconocimiento físico selectivo de hasta el 15% de la mercadería.

Por su parte el Manual de Procedimiento Automatizado de Exportación, permitió designar aleatoriamente hasta un 5% de mercadería para su reconocimiento y efectuar un control de embarque por parte del transportista.

Asimismo se logró hacer un uso intensivo de la tecnología, el desarrollo de un posgrado en aduanas, un régimen de contratación privada con evaluación semestral de desempeño y la fijación en un 3% de la recaudación como ingreso destinado a la propia Aduana que se suma a un presupuesto de gastos independiente del resto del sector público.

Como resultado, se logró que el promedio de tiempo que insumen los trámites de importación y exportación insumen sea de alrededor de 2 horas.

VII. b).- El caso de Singapur:

Este país inició su proceso de modernización en 1995 como parte de un proceso integral de los servicios públicos, denominado *Public Service for the 21st Century (PS21)*.

Logró de este modo que la totalidad de las destinaciones sean procesadas automáticamente, no a través de las aduanas, sino por medio de un operador externo que emplea un sistema rentado llamado *Trade Net System*.

Una vez aprobada una importación, el permiso de embarque se imprime con un código de barras, directamente en la oficina de importador, quien deberá luego presentarlo en los puestos de control aduanero.

El sistema permite organizar un registro de importadores y exportadores, a la vez que retroalimenta al propio sistema respecto de la calidad de los servicios ofrecidos. Brinda información en forma permanente sobre los trámites, guías y servicios de consulta automatizado sobre el estado de las destinaciones. De esta manera se logró que el 80% de las declaraciones sean aprobadas dentro de los 20 minutos de ingresadas al sistema.

VIII.- La Declaración de Columbus

En 1994 la OMA presentó un documento denominado Declaración de Columbus, en el cual se reflejaban recientes experiencias y aspiraciones de organizaciones representativas del comercio internacional tendientes a lograr la reforma y modernización de las aduanas⁶. Por la vigencia de estas recomendaciones, consideramos oportuno recordar algunas de ellas, las que expresaban que:

- La Aduana debería elaborar en coordinación con otras entidades públicas y privadas un plan estratégico que recoja sus objetivos fundantes, dándose posteriormente a conocer, tanto a los operadores económicos como al público en general;
- Deben revisarse los procedimientos operativos, identificando aquellos ineficientes, redundantes o que obstruyan el desarrollo normal de las

⁶ El documento fue presentado durante el Simposio sobre Eficiencia en el Comercio organizado por la UNCTAD, celebrado en Ohio (EEUU) en octubre de 1994.

operaciones, reemplazándose por otros más flexibles y transparentes. En particular debería agilizarse la entrega de mercaderías y simplificarse el procedimiento de valoración;

- Utilizar en la mayor medida posible la tecnología informática;
- Fomentar los modelos de cooperación y coordinación entre los organismos públicos intervinientes en las operaciones de comercio exterior a fin de evitar actuaciones superpuestas y gastos redundantes;
- Establecer niveles mínimos de conocimientos y profesionalidad para los operadores del comercio internacional;
- Asignar por parte de los gobiernos, los recursos adecuados para que el organismo pueda cumplir adecuadamente los objetivos propuestos.

No obstante la pertinencia de estas propuestas, las aduanas no han contado con un verdadero plan estratégico, sino que trabajaron en base a proyectos concretos y de plazos cortos que durante su etapa de ejecución fueron numerosas veces adaptados y modificados. Tampoco se realizaron propuestas en forma coordinada con los otros sectores de la administración pública vinculados al quehacer aduanero. Por ello en la práctica pocas han sido las recomendaciones plena y efectivamente incorporadas a los sistemas nacionales, tal como ocurrió en nuestro país, donde puede observarse que algunas de las falencias señaladas siguen reiterándose. En países de la Unión Europea, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia y Australia estas recomendaciones han sido aplicadas con diversa intensidad.

Más allá de lo útil y adecuado que puedan resultar las nuevas propuestas que lleguen a efectuarse con el fin de mejorar la prestación del servicio aduanero, no debe perderse de vista que muchas de ellas vienen siendo sostenidas desde antaño, por lo que su definitiva incorporación implicaría un beneficio inmediato.

IX. a).- El Sistema Aduanero Automatizado SIDUNEA

El Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) es la herramienta informática para el control y administración de la gestión aduanera, desarrollada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo UNCTAD.

El SIDUNEA permite realizar un seguimiento automatizado de las operaciones aduaneras y controlar la recaudación de los impuestos aduaneros, al verificar automáticamente los registros, calcular los impuestos y contabilizar todo lo relativo a

cada declaración, con la mínima intervención del factor humano. Está destinado a todos los sujetos vinculados con la aduana, sean usuarios internos o externos, privados o públicos⁷.

IX. b).- Antecedentes

El programa fue inicialmente configurado entre 1981 y 1984 por la UNCTAD para las primeras computadoras personales para tres países de África Occidental, con el objetivo de modernizar los procedimientos aduaneros y compilar estadísticas de comercio exterior a un costo relativamente bajo.

Desde entonces ha pasado por tres mejoras que aprovecharon las innovaciones en los equipos de computación, los sistemas operativos, la tecnología de los programas y el lenguaje de programación para enfrentar los desafíos del creciente volumen y complejidad del comercio internacional⁸.

La segunda versión (1985-95) introdujo la computación por Red de Área Local (LAN), lo que permitió que numerosas oficinas aduaneras pudieran interconectarse simultáneamente, a la par que aumentaba la capacidad de transacción de datos. De 40 países, 15 todavía lo utilizan.

La tercera versión (vigente desde el 1992 a la actualidad, denominada ASYCUDA++) agregó módulos y funcionalidades aduaneros adicionales, tales como el ingreso directo de datos por parte del operador comercial, la administración del riesgo, el monitoreo del tránsito de las mercaderías y la presentación por Internet de las declaraciones por parte de los despachantes de aduana.

La última edición introducida en el año 2004 denominada ASYCUDAWorld, es compatible con los principales sistemas operativos y de administración de bases de datos (Oracle, DB2, Sybase MS/Windows, Linux, HP-UX). Permite el intercambio de cualquier documento entre administraciones aduaneras y comerciantes a nivel nacional y de las administraciones aduaneras entre sí vía Internet y a nivel internacional.

IX. c).- Su expansión a nivel mundial

El sistema SIDUNEA se utiliza o está en proceso de implementación en 93 países. El continente europeo cuenta con la mayor cantidad de instalaciones de

⁷ http://www.wikilearning.com/articulo/conociendo_al_sidunea/13402-1

⁸ Información extractada de la Nota Técnica N° 21 elaborada por el Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio, disponible en www.unctad.org.

SIDUNEA, con 31 países que lo usan, si bien con diferentes grados de avance del programa, pues 15 países continúan aplicando la versión original. En Latinoamérica y el Caribe 23 países utilizan el sistema, seguidos por la región Asia-Pacífico con 17 países y Europa Central y Oriental con 11.

Las declaraciones aduaneras procesadas anualmente con SIDUNEA van desde los 3,8 millones en el África a alrededor de 5 millones en Europa Central y Oriental. Hasta hoy, el SIDUNEA constituye el programa de capacitación y cooperación técnica más importante de UNCTAD.

Argentina no incorporó aún este sistema en la operatoria aduanera. Durante el 2004 el asesor técnico principal de la UNCTAD visitó nuestro país y expresó su voluntad de cooperar con las autoridades de la AFIP para lograr su futura implementación, en tanto el programa podría complementarse con el Sistema María e implementarse en forma inmediata con asesoría permanente⁹.

IX. d).- Aplicaciones

El sistema de administración de riesgo de SIDUNEA capitaliza más de 25 años de experiencia en computación e implementación de operaciones aduaneras en todo el mundo. SIDUNEA cubre todo el proceso de declaración y procesamiento, incluida la carga y el tránsito. Utiliza herramientas sofisticadas, desde la clásica selección del procedimiento de examen y la asignación de las mercaderías declaradas a un “canal” de control hasta el uso de multimedios, imágenes escaneadas y aparatos de comunicación inalámbrica. Los controles aduaneros se pueden llevar a cabo en situaciones que no eran posibles anteriormente, por ejemplo para detener carga en tránsito y verificar que los documentos en papel presentados correspondan a lo declarado al momento de la partida o para realizar controles sorpresivos de los contenidos de un contenedor y el estatus de las mercaderías (despachadas, en tránsito, etc.).

El SIDUNEA procura evitar la duplicidad de declaraciones de modo que el despacho de exportación se convierta en el de importación en el país de destino y tiene como objetivo contribuir al intercambio de bases de datos entre países para lograr un análisis más inteligente de los riesgos.

⁹ “La Unctad quiere trabajar con la Aduana”, publicado en La Nación, 4/05/04.

Permite la evaluación periódica del proceso de administración de riesgo a fin de medir la efectividad de los criterios de selectividad y para cambiar, extender o eliminar los parámetros de administración de riesgo, según fuere necesario.

Frecuentemente, la implementación de SIDUNEA está enmarcada dentro de un proyecto de capacitación y desarrollo de mayor envergadura, por ejemplo, financiado por el Banco Mundial o por proyectos de donantes bilaterales financiados por la Unión Europea. Estos últimos puede comprender, entre otros, la construcción/renovación de las instalaciones aduaneras y del equipo de telecomunicaciones, conforme las especificaciones de UNCTAD para la instalación y funcionamiento eficientes de SIDUNEA. En algunos casos, son las autoridades y expertos nacionales quienes implementan enteramente SIDUNEA, conforme los lineamientos de UNCTAD, pero el entrenamiento normalmente es supervisado por expertos de UNCTAD.

IX. e).- Caracteres

Algunas de las ventajas técnicas de SIDUNA residen en:

- Su sistema operativo, que permite la implementación de una amplia gama de programas y plataformas de computación;
- Su multiplicidad de lenguajes/alfabetos;
- Sus características integradas de seguridad, tales como la autenticación del usuario y la encriptación asimétrica
- Su actualización de los datos de referencia sin necesidad de programación
- Sus características de comunicación: la Web (world wide web), Internet e Intranet.

El programa tiene como objetivos:

- Modernizar el servicio de aduana mediante la automatización computadorizada de la mayoría de las formalidades de los pasos fronterizos a fin de acelerar el despacho de las mercaderías;
- Reforzar la administración y control aduaneros brindándole al gobierno estadísticas precisas y oportunas acerca de las operaciones aduaneras y de comercio exterior con fines de recaudación fiscal y de política comercial

Principales funciones:

- Fortalecimiento de la capacidad institucional de la aduana;

- Cooperación entre las autoridades de control fronterizo y entre la aduana y los comerciantes;
- Automatización de todos los procedimientos y regímenes aduaneros (control de la carga, procesos de despacho, monitoreo del tránsito) mediante capacidades de control aduanero sólidas y endógenas a través del procesamiento manifiesto y completo de las declaraciones, cálculos de riesgo y selectividad, contabilidad y cálculo automático de derechos y tributos;
- Racionalización y simplificación de los procedimientos y documentación aduaneros;
- Alineamiento de los documentos comerciales nacionales conforme los estándares internacionales para formularios, documentación y elementos de datos bajo convenciones en vigor y recomendaciones de organismos internacionales;
- Utilización del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías y el establecimiento de aranceles aduaneros integrados a través de leyes y reglamentos nacionales;
- Presentación electrónica de declaraciones aduaneras;
- Procesamiento automático de las declaraciones y el intercambio de información aduaneros con todos los participantes del proceso de despacho utilizando el intercambio electrónico de datos y permitiendo el ingreso directo por parte de los comerciantes;
- Establecimiento de patrones de referencia respecto de los costos y tiempos para el movimiento de mercaderías y la logística del transporte;
- Recolección y archivo de estadísticas comerciales y aduaneras con fines de recaudación aduanera y de política;
- Evaluación del ámbito regulatorio para el comercio y el transporte;
- Transparencia de las operaciones aduaneras y la reducción de la oportunidad de incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos SIDUNEA y la administración del riesgo.

Costos

Desde el principio, SIDUNEA es un sistema de administración aduanera operado y propiedad del gobierno que lo aplica. UNCTAD provee sin cargo el programa SIDUNEA y los módulos adicionales para que los utilicen las administraciones aduaneras nacionales así como la documentación técnica y funcional y el material de entrenamiento.

Los costos de implementar el sistema SIDUNEA varían según el tamaño del país (número de puestos fronterizos y destacamentos aduaneros); el volumen del comercio exterior; las condiciones de su infraestructura física; el nivel de destreza de los funcionarios de gobierno y aduaneros; y si se trata de un país de tránsito o sin litoral marítimo u otra circunstancia.

UNCTAD provee el programa SIDUNEA a pedido y sin costo para su uso mediante licencias múltiples, dentro de los límites legales nacionales de la administración de aduana, así como la documentación técnica y funcional y el apoyo post-implementación ad hoc a distancia.

A la implementación de SIDUNEA4 o la migración a la última versión las financia a menudo en el mismo país, a veces con la asistencia de empréstitos internacionales, como parte de un proyecto de desarrollo. El grueso de los gastos consiste en los servicios de los expertos nacionales e internacionales dedicados al entrenamiento para la utilización del sistema y la administración del personal nacional de aduana, del gobierno y de tecnología de la información así como la inducción y entrenamiento de los comerciantes y operadores del sector privado.

X.- EL CARNET ATA

Este documento aduanero permite la libre admisión temporal de mercancías, exenta de derechos de importación y otros impuestos tales como el IVA, en más de 75 países. Resultado de convenios internacionales, el CARNET ATA ha sido utilizado internacionalmente por las empresas, por más de 40 años, constituyendo un verdadero “pasaporte” para las mercancías en viajes de negocios o participación en ferias y eventos.

Facilita los trámites de admisión temporal en tres categorías de mercancías:

- Muestras comerciales (excepto mercadería perecedera o consumible),
- Mercaderías destinadas a ser presentadas o utilizadas en ferias, exposiciones comerciales, presentaciones o eventos similares, y
- Mercaderías y equipos importados para la realización de trabajos de tipo profesional: prensa, radio, cine, instalaciones técnicas, teatro o eventos deportivos, entre otros destinos.

Presenta las siguientes ventajas:

- Agiliza y simplifica los trámites ante las aduanas de salida y entrada;
- Permite “anticipar” las tramitaciones aduaneras a un costo prefijado;
- Hace posible internar temporalmente mercancías -mediante un solo documento- en más de 70 países.
- Permite transitar por los países de la cadena ATA, las veces que sea necesario por el periodo de un año (tiempo de validez).
- Evita tener que contratar un despachante de aduana y efectuar depósitos en garantía en cada aduana.
- Reduce el procedimiento de importación temporal a un solo formulario, agilizándose el trámite, evitando barreras aduaneras.

El Carné ATA funciona al amparo de convenios aduaneros internacionales administrados por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en colaboración con un Consejo Mundial del Carné ATA. En cada país hay una organización de garantía -normalmente una cámara de comercio- convalidada por los organismos fiscales que extiende el carné y garantiza su validez.

Es un formulario que identifica la mercancía y, siempre que los países de origen y destino estén adheridos al sistema, evita el pago de aranceles, impuestos u otros instrumentos fiscales. Entre los países que participan están Estados Unidos, Canadá, todos los países de la Unión Europea, Australia, Nueva Zelanda y varios de los más importantes del continente africano como Sudáfrica o Túnez. También China, Hong Kong India, República de Corea y Japón. De América latina, el único socio era Chile al cual se agregó Puerto Rico.

El carné no se limita a que el interesado tenga que ser un exportador en el más estricto sentido de la palabra. Puede tratarse también de una empresa que necesita introducir simplemente su mercancía en un mercado extranjero para realizar un trabajo. Por ejemplo, una productora de cine, una agencia de publicidad o un equipo de carrera de autos. El beneficio radica en que el carné ahorra el costo de aranceles y tiempo en tanto no tiene que hacerse un envío especial de la mercancía, sino que simplemente la persona viaja con su producto y al llegar a destino presenta su formulario ante la aduana correspondiente, quien simplemente lo convalida con un sello.

Respecto del valor, no hay límite de volumen o de valor para trasladar mercaderías al amparo del carné ATA. La convención del Carné ATA sólo exige que la mercancía vuelva a su país de origen antes de los 12 meses de haber sido introducido en un país extranjero.

A su vez, la garantía abonada es devuelta si el producto vuelve a salir del país en el plazo acordado. Sólo si la empresa no retira el producto del mercado, el gobierno tiene derecho a quedarse con la garantía como impuesto a la importación.

Durante el 2006 el presidente de la Asociación Mundial del Carné ATA estuvo en Buenos Aires, presentando el sistema y evaluando la situación del intercambio comercial entre Gran Bretaña y la Argentina. Se realizaron varias reuniones con representantes de la Cancillería, la Secretaría de Hacienda, la Cámara Argentina de Comercio y la Aduana, pero a la fecha la convención internacional no ha sido ratificada por nuestro país, lo cual constituye el paso previo para su puesta en marcha¹⁰.

Por su parte la Cámara de Exportadores de la República Argentina, elaboró un informe sobre el Carnet ATA a fin de ponerlo a consideración de las autoridades de la Aduana y del Gobierno, e iniciar su discusión tendiente a su futura incorporación.

¹⁰ La nota completa puede verse en “*Salvo conducto para envíos especiales*”, por Flavio Cannilla, en La Nación, 20/06/06 www.lanacion.com.ar/815347.