Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio
Nota Técnica № 15

Despacho de Aduanas Previo al Arribo de la Mercadería

Original: inglés. Traducción no oficial y no editada

La medida en el contexto de la OMC

El despacho de las mercaderías previo al arribo es una medida de facilitación vinculada con el Artículo VIII del GATT 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación). El párrafo 1(c) reviste relevancia particular: "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".

Las propuestas relacionadas con la clarificación y mejora del Artículo VIII, entre otras, consideran la introducción del despacho de mercaderías previo al arribo. Véase las comunicaciones de la OMC TN/TF/W/10, 17, 18, 30, 46, 45 y 53. En el documento TN/TF/W/43 de la Secretaría de la OMC y sus modificaciones se puede encontrar una compilación y sumario de las propuestas.

Antecedentes

En el comercio globalizado de hoy en día, las demoras resultantes del despacho de aduanas y los controles complicados se deben eliminar o reducir al mínimo posible y se debe procurar la modernización de los trámites del comercio y el transporte, tales como el comercio electrónico y las operaciones "justo a tiempo". Esta necesidad ha recibido el reconocimiento y motivado a gobiernos de todo el mundo a introducir cambios. 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.

Ciertos grupos son particularmente sensibles a que la liberación de la mercadería por parte de la aduana se produzca lo antes posible, como por ejemplo los embarques por vía aérea, que resultan ser muy costosos para los comerciantes. Del mismo modo, es necesario que los envíos urgentes de periódicos, medicamentos y equipo hospitalario, productos perecibles, etc. se liberen inmediatamente una vez que arriban al puerto de entrada. Esto es aplicable igualmente a los envíos expresos de repuestos, muestras, etc.

El acceso al despacho de mercaderías previo al arribo, les permite a los comerciantes y transportistas procesar sus mercaderías a través de la aduana sin demoras o con muy poca demora.

Definición

No hay una definición acordada internacionalmente para el despacho de mercaderías previo al arribo pero se lo puede describir como "Una función que permite a los comerciantes presentar los datos de despacho de mercaderías ante la aduana para que

ésta los procese por adelantado y libere las mercaderías inmediatamente de su arribo al país; la liberación se puede otorgar con anterioridad al arribo efectivo de la mercadería, en tanto cuanto todos los detalles necesarios se hayan comunicado y hayan sido revisados por la aduana por anticipado".

El instrumento clave para la reforma aduanera es la Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (con modificaciones), (Convención de Kyoto). La Convención de Kyoto expone un gran número de estándares recomendados para todos los aspectos de los trámites aduaneros.

Lineamientos de la OMA

La OMA ha considerado las necesidades de los comerciantes de obtener la pronta liberación de la mercadería en los Lineamientos para la Liberación Inmediata de Envíos por parte de las Aduanas (véase www.wcoomd.org). De acuerdo con los lineamientos, los diferentes tipos de mercaderías se dividen en cuatro categorías, para las cuales se puede permitir la *liberación inmediata* conforme ciertos requisitos simplificados:

1. Correspondencia y documentos: Tales artículos sin valor comercial se pueden liberar sobre la base del documento de transporte o, incluso, una declaración oral.
2. Envíos de bajo valor para los cuales no se recauda ningún arancel o impuesto: El valor límite, por ejemplo de 50 derechos especiales de giro, puede variar de país a país y la liberación se puede otorgar contra la presentación por anticipado de una declaración simplificada a la aduana.
3. Envíos arancelados de bajo valor: El valor límite puede corresponder a 1000 derechos especiales de giro, y se deben pagar los impuestos y aranceles correspondientes u obtener su diferimiento contra la constitución de una garantía. Puede ser de aplicación una declaración simplificada o periódica.
4. Envíos de alto valor: Se autorizará la liberación facilitada en tanto cuanto la información necesaria haya sido entregada por adelantado a la aduana. La liberación inmediata de la mercadería y su subsiguiente despacho se puede permitir si se garantiza el pago de los aranceles e impuestos.

Liberación electrónica de la mercadería

El despacho de aduanas se puede acelerar aún más cuando los comerciantes y transportadores están registrados en los sistemas de aduana para la presentación electrónica de documentación. En los países en los que se utilizan sistemas informáticos modernos, los comerciantes pueden presentar los datos de despacho a la aduana antes de que la mercadería arribe al país. Los sistemas aduaneros procesan los datos automáticamente, incluido el control de los perfiles de administración de riesgo, el cálculo de los aranceles e impuestos y liberan las mercaderías por vía electrónica, incluso antes de que arriben al país. En el caso en que la mercadería debe pasar por una inspección física, el importador recibe una notificación electrónica, de modo que pueda arreglar que la mercadería se presente en aduanas sin demora. Véase también las Notas Técnicas №s 3 y 16.

Memorando de Entendimiento con Comerciantes Autorizados

Que haya un despacho veloz y eficiente es de interés tanto para la aduana como para los comerciantes. Por lo tanto, las administraciones de aduanas modernas adoptan un

enfoque consciente del servicio, basado en la premisa de que la mayoría de los importadores y transportadores son socios honestos y creíbles en la cadena de suministros y que quieren cumplir con las normas y reglamentos aplicables.

Cuando una compañía de negocios demuestra ser una entidad confiable y responsable, su asociación con la aduana se puede establecer en términos de cooperación estrecha, en beneficio de ambas partes. En la medida en que el comerciante cumpla con ciertos criterios, la aduana puede firmar un Memorando de Entendimiento con el mismo, que especifique los trámites facilitados de los que se beneficiará.

A través de un enfoque cooperativo y de confianza mutua de ese orden se pueden llevar a cabo numerosas medidas de facilitación del comercio a nivel local. Por lo tanto, se debe urgir a las administraciones de aduanas a que consideren mantener una cooperación estrecha con los círculos de negocios y sus asociaciones.

Beneficios y costos

Beneficios

- *Acuerdos de asociación con comerciantes.* Cuando permite el despacho de mercaderías previo al arribo, la aduana puede procurar establecer una relación de cooperación y asociación estrechas con la compañía beneficiaria. Los especialistas de la aduana estudiarán el patrón de importación, las mercaderías relevantes en relación con la clasificación arancelaria, los regímenes tributarios, las cuestiones de valuación, la cadena de suministros, etc. De ese modo, la aduana logrará un conocimiento acabado de la empresa y de sus actividades, incluidos sus libros y registros, y podrá acordar las medidas correctivas que considere necesarias. A su vez, esa cooperación llevará a otras medidas de trato facilitado, como despachos periódicos, trámites simplificados, pagos diferidos, etc.
- *Mejor utilización de los recursos humanos.* Dado que la comunicación de los datos por parte de los comerciantes bajo el sistema de despacho previo de mercaderías debe ocurrir antes del arribo, la aduana tiene la posibilidad de organizar mejor su trabajo. El mismo efecto se obtiene cuando ciertos comerciantes autorizados realizan declaraciones periódicas.
- *Tiempo de liberación reducido.* El tiempo que permanecen las mercaderías bajo custodia de la aduana se reduce comparado al control tradicional. La liberación inmediata es de una importancia vital para los comerciantes por el tiempo que ahorran. El despacho electrónico y la liberación inmediata por parte de la aduana pueden resultar decisivos en términos de competitividad.
- *Operaciones "justo a tiempo".* El despacho acelerado de aduanas y la pronta liberación de las mercaderías es un requisito previo para las operaciones del comercio moderno, tales como el comercio electrónico y la entrega "justo a tiempo".
- *Ahorro de derechos de almacenaje.* Los derechos de depósito y almacenaje se reducen como consecuencia directa del despacho previo al arribo de la mercadería. El mismo efecto se puede lograr respecto de los gastos de seguros de la mercadería en depósito.

Costos

La implementación del despacho previo al arribo de la mercadería normalmente forma parte de un programa de modernización de la aduana, en particular vinculado con la introducción del sistema de despacho computadorizado. Los gastos directamente relacionados con el despacho previo al arribo se refieren a los temas siguientes:

- Programas de desarrollo de capacidades para los funcionarios administrativos y jerárquicos de aduanas;
- Configuración y desarrollo de programas informáticos para procesar las operaciones de despacho previo al arribo.

Cuestiones de implementación

Requisitos para la Implementación del Despacho Previo al Arribo

Compromiso y apoyo. Como en cualquier programa de reforma, el requisito previo y crítico es el compromiso y apoyo de largo plazo por parte de los niveles más altos de la organización.

Estrategia y planeamiento. La dirección de la aduana debe desarrollar una estrategia y orientar a los funcionarios en la implementación.

Desarrollo de capacidades. Los funcionarios de aduana deben ser entrenados para que comprendan los beneficios que otorga el despacho previo al arribo. Es más, se deben brindar cursos de entrenamiento para crear conciencia del sistema.

Cooperación con los comerciantes. El despacho previo al arribo es un método basado en la efectiva cooperación con los comerciantes. Por lo tanto, es importante lograr una atmósfera positiva entre la aduana y los comerciantes.

Automación. El despacho previo al arribo normalmente irá de la mano de la automación de las actividades aduaneras. Obviamente, los mejores resultados se logran con la aplicación de procedimientos automatizados. Sin embargo, el despacho previo al arribo también se puede aplicar en un ámbito manual o semiautomático.

Reforma de la legislación. En muchos países, las leyes aduaneras definen el mandato y la obligación de la aduana de inspeccionar las importaciones y exportaciones tanto físicamente como por vía documental. Asimismo, la ley rara vez contiene normas que permiten que la aduana inspeccione los libros y registros en las instalaciones de los comerciantes. Por lo tanto, los países necesitan revisar sus leyes para que ellas otorguen autoridad suficiente a las aduanas para implementar el nuevo método de despacho previo al arribo.

Habilidades exigidas

La implementación de nuevos trámites, tales como el despacho previo al arribo, requiere conocer las opciones y condiciones vinculadas con el nuevo trámite. Tal conocimiento se puede brindar a través de cursos de entrenamiento del personal en las aduanas y también se debe ofrecer a la comunidad comercial, incluidos transportistas y despachantes.

Evaluación de su implementación efectiva

Hay varias maneras de evaluar la implementación efectiva de los trámites de despacho previo al arribo. Para empezar, los auditores internos deben verificar si los nuevos

trámites han sido apropiadamente comunicados al personal y publicados para conocimiento de la comunidad comercial. Asimismo, la revisión debe asegurar que las actividades de desarrollo de capacidades se hayan completado y se les haya dado seguimiento.

Un buen indicador de la efectiva implementación de la medida lo dará el número de comerciantes que comience a utilizar el despacho previo al arribo de forma regular. Del mismo modo, el número de acuerdos de asociación entre la aduana y los comerciantes y los operadores privados dará una idea del contexto.

Se debe recalcar que la participación de las organizaciones de negocios locales en el proceso de evaluación normalmente resulta muy útil. Los servicios provistos por la aduana serán reconocidos de ese modo por parte de los socios y usuarios, lo que agregará credibilidad a la evaluación y, al mismo tiempo, reforzará la cooperación entre la aduana y la comunidad de negocios.

La gerencia de la aduana puede realizar evaluaciones regulares, por ejemplo, de autoevaluación, utilizando 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 en su página de Internet, www.wcoomd.org.

Capacidad local

La modernización de los trámites de aduana, incluida la introducción del despacho previo al arribo es importante y necesaria para aquellos países que deseen beneficiarse del comercio mundial liberalizado. Si bien a los fundamentos de la modernización los establecen los gobiernos, la implementación y operación reales las realizan las oficinas aduaneras locales.

Los funcionarios locales de aduanas necesitan cursos de entrenamiento para comprender la filosofía y beneficios resultantes del despacho previo al arribo. Ellos necesitan crear suficiente conciencia de los procedimientos aduaneros en general y una buena relación de comunicación con la comunidad comercial en particular. Es más, es también aconsejable brindar entrenamiento general en sistemas de computación.

El despacho previo al arribo se puede introducir a nivel local con algún entrenamiento, experiencia y desarrollo de capacidades para ofrecer al personal de aduanas las destrezas necesarias con las que implementar y operar los trámites previos al arribo de la mercadería.

Referencias y herramientas disponibles

Convención de Kyoto Revisada de la OMA

Lineamientos de la OMA para la Liberación Inmediata de Envíos por parte de las Aduanas

Listas de autoevaluación de la OMA

Nota: Estos documentos se encuentran en la página de Internet de la OMA: www.wcoomd.org.