

Aduanas nuevas

James T. Walsh

El objetivo de cuadrar las nuevas inquietudes en materia de seguridad con la necesidad de facilitar el comercio plantea enormes dificultades para muchas administraciones de aduanas

LA ADMINISTRACIÓN de aduanas no es la institución más popular del mundo. En muchos países se destaca, sobre todo, por su corrupción e ineficiencia y, en un clima de libre comercio ideal, simplemente no existiría. Sin embargo, su presencia es casi inevitable. Incluso su función recaudadora sigue teniendo importancia, pues en el futuro inmediato los impuestos al comercio seguirán siendo una fuente apreciable de ingresos para muchos países, especialmente aquellos en desarrollo. Las aduanas desempeñan una función crucial en la recaudación de otros impuestos, especialmente el IVA. Por ello, el FMI —un decidido partidario de liberalizar el comercio— destina una buena parte de su asistencia técnica a mejorar la eficacia de estas instituciones. En general, además, se está brindando más atención a la facilitación del comercio en el contexto de la Ronda de negociaciones de Doha, y los ministros estiman que la iniciativa del marco integrado multiinstitucional es un modelo viable de desarrollo comercial en los países menos desarrollados.

Fronteras fiscales y controles fronterizos

¿Cuál es la función principal de una administración de aduanas? En el actual clima de inquietud en materia de seguridad, los funcionarios de aduanas desempeñan diversas tareas, principalmente relacionadas con el movimiento transfronterizo de mercancías. Además de recaudar los ingresos tributarios derivados del creciente comercio de mercancías, realizan una labor importante en otras áreas del control fronterizo —en los países

prominencia, sobre todo en Estados Unidos tras los atentados terroristas de septiembre de 2001).

A pesar del alto grado de liberalización del comercio alcanzado en las últimas décadas, el ingreso arancelario sigue siendo un componente central de las finanzas públicas en muchos países en desarrollo, sobre todo los más pobres. Mientras que en los países desarrollados de la OCDE las tasas arancelarias recaudadas (ingreso arancelario como porcentaje del valor de las importaciones) han disminuido a menos de la mitad en los últimos 25 años, en otros países esa reducción ha sido menos marcada. En África, la tasa arancelaria recaudada, en promedio, sigue siendo especialmente elevada. En África subsahariana los impuestos al comercio representan alrededor de la cuarta parte del ingreso tributario total y, en Asia y el Pacífico, alrededor del 19% (véase el cuadro).

Los flujos de comercio han registrado un aumento vertiginoso desde 1980 (especialmente en los países en desarrollo), debido en parte a la reducción de las tasas arancelarias (véase el gráfico). Estos volúmenes de comercio determinan la carga de trabajo de una administración de aduanas. Por consiguiente, es probable que se le siga exigiendo cada vez más, y el problema consistirá en asegurarse de que los impuestos sobre el comercio se recaudan con el menor daño posible al comercio internacional.

Para facilitar el comercio, muchas veces es necesario mejorar la administración de aduanas. Para ello deberán abordarse varios problemas fundamentales. Sin embargo, en la típica administración de aduanas no reformada, la evaluación y recaudación de impuestos al comercio se hace íntegramente en base a una inspección física exhaustiva de los embarques en el punto de entrada. Esta labor se complica debido a una legislación anticuada —que en muchos casos prescribe una inspección completa— y a políticas de impuestos al comercio que comportan amplias diferencias en las tasas, y exenciones generalizadas, lo cual hace aun más difícil fiscalizar los flujos de comercio. En cierta medida, se usan tecnologías de la información para procesar y registrar los embarques, aunque se hace un escaso esfuerzo por aplicarlas para facilitar la observancia en el sector privado, o la inspección. Frecuentemente, la liberación de los embarques registra largos e impredecibles retrasos durante el

¿Dónde está el dinero?

Los impuestos al comercio se están reduciendo, pero siguen siendo demasiado elevados en la mayoría de las regiones.

Impuestos al comercio como proporción del ingreso tributario total (promedio porcentual no ponderado)

	1980	1990	2003
OCDE ¹	4,7	2,7	0,8
África	38,6	31,9	25,3
América	24,9	14,3	12,4
Asia y el Pacífico	29,0	27,6	19,0
Oriente Medio y Asia central	31,7	28,9	19,8

Fuentes: FMI, banco de datos de *Government Financial Statistics* y *Perspectives de la economía mundial* (varias ediciones), y OCDE, *Revenue Statistics*.

¹Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, excluidos Hungría, Luxemburgo, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca.

en desarrollo, más de la mitad del IVA suele recaudarse en la frontera—, combaten el contrabando, administran las complejas disposiciones de los cada vez más numerosos acuerdos regionales de comercio (hasta la fecha se han notificado 160 acuerdos a la OMC), reúnen estadísticas de comercio internacional, y abordan los problemas de seguridad (función que ha adquirido



Inspección de contenedores en el puerto de Long Beach, California.

control de aduanas (20 días o más). Los procedimientos para regular operaciones de rutina que, no obstante, son esenciales —por ejemplo, fijación de valores de importación precisos y controles frente al abuso de las exenciones— son arbitrarios, y en muchos casos no se aplican bien. Los procedimientos burocráticos inhiben el intercambio de información y la cooperación con otras unidades gubernamentales, incluida la administración tributaria.

Además, en muchos casos la corrupción está generalizada y se considera un aspecto normal de la actividad comercial. Usualmente, las relaciones entre el sector privado y la administración de aduanas son hostiles. En ambos sectores, la moral es baja y las sospechas elevadas, muchas veces con razón. Esto debe cambiar

Elementos fundamentales de la modernización

¿Está de moda referirse a la labor de una administración de aduanas, y a su mejoramiento, como a un aspecto de la “facilitación del comercio.” No obstante, esta jerga moderna es “orwelliana”, porque la administración tributaria siempre obstaculiza el comercio. El fin de la modernización es reducir los obstáculos —o sea, los costos administrativos y de la observancia incurridos por el gobierno y las empresas, respectivamente— a un mínimo compatible con los objetivos de política

asignados a la administración de aduanas. Estos obstáculos pueden tener un costo elevado. Según un estudio publicado por la UNCTAD en 1994, a comienzos de los años noventa el costo de las transacciones comerciales representó entre el 7% y el 10% del valor del comercio mundial. En otros estudios se estima que el costo de los trámites fronterizos representa para el comerciante alrededor del 27% del valor del embarque y que, frecuentemente, es mucho mayor en los países en desarrollo. Se calculó que, incluso dentro de la Unión Europea, el costo de los controles fronterizos internos, antes de su eliminación, representaba entre el 3% y el 4% del valor del comercio interno, aun cuando no se aplicaban impuestos al comercio.

Es particularmente difícil abordar las inquietudes en materia de seguridad y, al mismo tiempo, facilitar el comercio (y minimizar el costo de la observancia). Estados Unidos está abordando enérgicamente el problema de la seguridad, de manera bilateral, mediante su Iniciativa de Seguridad de Contenedores (ISC) (véase el recuadro 1). Por su parte, la Organización Mundial de Aduanas estableció un marco normativo para asegurar y facilitar el comercio mundial, que fue adoptado en junio de 2005.

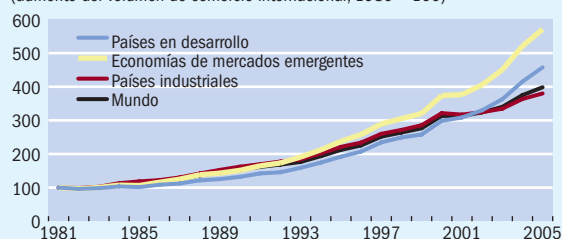
Para reducir el costo económico de las operaciones aduaneras ineficientes se requieren cambios fundamentales en las condiciones externas en que funciona la administración de aduanas y en sus métodos de operación. El objetivo es crear una administración eficaz que permita recaudar derechos e impuestos de conformidad con la legislación, de manera eficiente y con el menor grado posible de corrupción e influencia política. Los resultados obtenidos en muchos países ponen de relieve algunos de los aspectos que hacen posible el buen funcionamiento de una administración de aduanas:

- Separación patente entre la formulación de la política tributaria y su gestión, con leyes y normas simples y transparentes.
- Confidencialidad de la información sobre el contribuyente.
- Criterios de ejecución, incluidas metas de ingreso y expectativas de servicio, y recursos necesarios para su aplicación.
- Administradores de aduana profesionales, bien capacitados y remunerados.

Aumento de volumen

Entre 1980 y 2005, el volumen de exportación de mercancías se cuadruplicó; el aumento fue aún más notable en los países en desarrollo que en los desarrollados.

(aumento del volumen de comercio internacional, 1980 = 100)



Encarar los problemas en materia de seguridad

La percepción de un mayor riesgo de terrorismo tras los ataques de septiembre de 2001 ha generado un renovado interés en la inspección física de los embarques, sobre todo en Estados Unidos. En ese país, el aspecto que más preocupa es el envío de armas de destrucción masiva en buques portacontenedores, y el posible trastorno en gran escala de los principales puertos.

Inicialmente, el aumento de las inspecciones causó ingentes y costosos retrasos en los puertos de entrada de Estados Unidos. Para evitar incrementar los costos para el comerciante (y quizá para reducirlos, incluso) se han venido estableciendo acuerdos con otros países para que funcionarios estadounidenses inspeccionen ahí los embarques destinados a Estados Unidos. Esto agiliza el despacho de mercancías tras su llegada a Estados Unidos. En mayo de 2005 el servicio de aduanas había suscrito 22 acuerdos bilaterales en el marco de la ISC, que incluían 36 puertos en Europa, Asia, África, Oriente Medio y América del Norte.

- Código de conducta para el personal, en que se puntualizan nítidamente las expectativas y las consecuencias del incumplimiento.
- Función de auditoría interna eficaz.
- Procedimientos de recursos precisos y eficaces y, en general, un clima que alienta a los contribuyentes a plantear los problemas relativos a la interpretación del derecho tributario y su administración (por ejemplo, mediante consultas con las asociaciones del sector).

Para promover estos aspectos se requieren cuatro cambios fundamentales:

Establecer políticas comerciales coherentes y una legislación complementaria bien delineada. Dada su función de recaudador de ingresos, la administración de aduanas es un instrumento de la política comercial y fiscal. Para que los beneficios sociales generados por una administración de aduanas puedan contrarrestar los costos que trae aparejados, son esenciales medidas de política bien formuladas, simples y encap-

ladas en una legislación transparente que describa la política y los medios para su implementación.

Adoptar procedimientos modernos y sencillos. Una administración de aduanas debe resolver una amplia gama de problemas particulares, muchos de los cuales ponen en peligro los ingresos y otros objetivos de política. Por ejemplo, los bienes que están exentos de derechos porque se encuentran en tránsito a otro país, o se usan para producir exportaciones, podrían ser desviados fraudulentamente al mercado interno. Las exenciones para bienes específicos, condicionadas quizás a un uso particular, también pueden ser objeto de abusos. Las mercancías podrían subvaluarse a fin de reducir los derechos por pagar. Para protegerse de estos riesgos sin interferir excesivamente con el comercio legítimo se requieren procedimientos bien concebidos y sencillos, complementados con el uso de sistemas informáticos y métodos modernos de intercambio de datos.

Hacer un uso sustancial de autoevaluaciones de los contribuyentes y reemplazar los controles físicos por controles posteriores a la liberación. La condición clave para una buena administración tributaria es el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente, y la autoevaluación es la clave de dicho cumplimiento; o sea, un sistema que se vale de los contribuyentes para la declaración y el pago de impuestos, pero que además estipula un control complementario de la declaración y sanciona las declaraciones falsas. Esto es tan aplicable en el caso de las aduanas como en los del IVA y el impuesto a la renta. En el contexto de las aduanas, supone un menor hincapié en la inspección física en el punto de entrada —los importadores (o sus agentes) declaran los derechos a pagar— y un mayor hincapié en el control eficaz una vez autorizada la entrada de las mercancías, mediante una verificación posterior a su liberación.

Incorporar estructuras orgánicas e incentivos que promueven la integridad y eficacia de la gestión aduanera. La administración de aduanas debe tener una misión bien definida, actuar sin interferencias políticas y estar capacitada para cooperar con la administración tributaria y otras unidades gubernamentales. Si bien la corrupción no puede erradicarse, dada la magnitud de los posibles beneficios del movimiento

El éxito de la modernización en Marruecos y Ghana

Marruecos y Ghana han modernizado exitosamente la administración tributaria.

Marruecos. En 1996 los contenedores permanecían en el puerto de Casablanca por 16 días, en promedio, de los cuales 10 eran atribuibles a controles de aduana. Las autoridades iniciaron un programa de reforma que incluyó el mejoramiento del código aduanero, la simplificación de procedimientos, la aplicación de controles basados en la evaluación de riesgos, la adopción de normas de ejecución y auditorías internas eficaces, el uso eficiente de tecnología de la información, y consultas con el sector privado. En tres años el período de procesamiento de las declaraciones de aduana se redujo de 10 días a 3 horas y, tras cinco años, el 85% de las declaraciones pasó a procesarse en menos de una hora y media, sin costo aparente en cuanto al ingreso aduanero recaudado (Banco Mundial, 2002).

Ghana. En la década de 1990 se aplicaron reformas a la política comercial con miras a atraer inversión extranjera directa y promover la competitividad. En 1998 se había hecho patente que, para lograr el éxito de esas reformas, era necesaria también una reforma del servicio de aduanas. La introducción de un sistema electrónico de documentación del comercio (*Ghana Community Network*, GCNet) que permite el intercambio de datos entre los participantes en el proceso de importación (aduanas, Ministerio de Comercio, Banco de Ghana, navieras, transportistas y bancos) fue un aspecto clave de la reforma. El GCNet se creó en base al sistema *TradeNet* de Singapur, que posteriormente se adaptó y aplicó en Mauricio. En 2003 el tiempo necesario para procesar documentos de importación se había reducido de 24 horas a 10 minutos, mientras que, en promedio, los pagos bancarios se efectuaban en 10 minutos, en lugar de horas, como ocurría antes.

ilegal de mercancías, puede mitigarse si se recompensa a los funcionarios cuando efectúan bien su labor, y se les sanciona en caso contrario. Ciertas actividades aduaneras pueden subcontratarse en el sector privado, por ejemplo, a empresas de inspección. El riesgo de esto es que podrían no abordarse los problemas de incapacidad interna.

Una tarea de enormes proporciones

No es fácil lograr el cambio, pero muchos países, como Marruecos y Ghana, han demostrado que es posible (véase el recuadro 2). La modernización de la administración de aduanas requiere una planificación estratégica, muchas veces en condiciones difíciles, y una firme voluntad política. Entre los desafíos de esta tarea se incluyen: obtener ingresos frente a la continua expansión del comercio y a las complicaciones asociadas con los acuerdos regionales de comercio, erradicar la corrupción, afrontar los rápidos cambios en los sistemas de comercio, cumplir con una amplia gama de funciones no relacionadas con el ingreso (en particular, abordar los problemas de seguridad) y, al mismo tiempo, minimizar los obstáculos para el comercio legítimo.

Esta labor es particularmente difícil debido a la amplitud de las medidas que deben adoptarse en materia de procedimientos, legislación, estructuras orgánicas e incentivos, tecnología de la información y relaciones con el sector privado. También se necesitan recursos, aunque en muchos casos lo que ha faltado es empeño, no dinero.

Por cierto, los instrumentos que una administración de aduanas moderna necesita para cuadrar las nuevas inquietudes en materia de seguridad con el objetivo de facilitar el comercio —uso de métodos más eficaces para evaluar el riesgo e intercambio más eficiente de información entre el sector privado y

la administración de aduanas, y entre las administraciones de diferentes países— son los mismos que precisan los países en desarrollo para reducir los costos de la observancia para los comerciantes y recaudar ingresos más eficazmente.

Es difícil calcular los posibles beneficios de la modernización: en el pasado, esta generalmente ha traído aparejados muchos otros cambios (por ejemplo, en las estructuras y los derechos arancelarios), lo cual hace difícil aislar los efectos de la reforma administrativa. Además, ha habido pocos intentos por calcular los costos de la observancia para los contribuyentes, sobre todo antes y después de la reforma.

Si bien es difícil cuantificar con precisión los posibles beneficios de modernizar la administración de aduanas, es evidente que las ventajas de elevar los ingresos y mejorar los servicios para los comerciantes pueden ser considerables. ■

James T. Walsh, actualmente jubilado, fue Subjefe de División en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias:

Banco Mundial, 2002, “Best Practice in Customs Reform—Lessons from Morocco”, PREM Note No. 67 (Washington).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1994, “Recommendations and Guidelines for Trade Efficiency” (Ginebra).

De Wulf, Luc, y José B. Sokol, compiladores, 2005, Customs Modernization Handbook (Washington: Banco Mundial).

———, 2005, Customs Modernization Initiatives: Case Studies (Washington: Banco Mundial).

Keen, Michael, compilador, 2003, La transformación de la aduana: Problemas y estrategias para reformar la administración aduanera (Washington: Fondo Monetario Internacional).

■ REUNIONES ANUALES 2006 ■

PROGRAMA
de
SEMINARIOS

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL ■ GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

FECHA: 16–18 de septiembre de 2006

LUGAR: Pan-Pacific Hotel
Singapur

Para más información, diríjase a:
Annual Meetings Program of Seminars
IMF — World Bank Group
Washington, D.C. 20431 EE.UU.

Teléfono: [1](202) 473-3394
Fax: [1](202) 623-4100
Correo electrónico: seminars@worldbank.org
Internet: www.worldbank.org/pos

Asia en el mundo, el mundo en Asia

Un diálogo que llama a reflexionar —→
a decidir —→ a actuar

El Programa de Seminarios es un destacado foro mundial que reúne a influyentes ejecutivos del mundo entero, autoridades de 184 países y expertos en desarrollo y finanzas internacionales con el objetivo de fortalecer la red de cooperación de la economía mundial.

Temas del Programa de Seminarios 2006

- ◆ El surgimiento de Asia: Mitos y realidades
- ◆ Los mercados de capital y el sector financiero en los mercados emergentes
- ◆ Corrupción, gobernabilidad y crecimiento
- ◆ Una infraestructura para el siglo XXI
- ◆ Por qué importa el clima de inversión
- ◆ Comercio exterior e inversión
- ◆ Energía y seguridad
- ◆ Crecimiento y equidad
- ◆ Integración económica y financiera regional
- ◆ Innovación y tecnología