

Cambios previstos a corto plazo en el campo aduanero

Ronald Garita, Abogado, servicom@racsa.co.cr, agosto 2008

Introducción

El ingreso y salida de mercancías de cualquier país está sujeta al control que ejerce el Estado a través de diversas oficinas administrativas. Una de esas oficinas es el Servicio Aduanero Nacional, en adelante “las aduanas”, compuesto en el caso de Costa Rica por las Aduanas y la Dirección General de Aduanas.

El objetivo de este corto artículo es presentar resumidamente los cambios importantes que se vislumbran en un futuro cercano del entorno normativo y de gestión administrativa en el proceso aduanero en Costa Rica.

Se puntualiza en las normas y la gestión administrativa porque esos dos fenómenos, interactuando, definen en gran medida la realidad de los usuarios (importadores, exportadores, prestadores de servicios de logística, agentes de aduanas, etc.) Las normas jurídicas (Tratado, Ley, Decreto Ejecutivo) establecen un marco que hay que respetar pero, al final de cuentas, son los órganos administrativos y sus funcionarios quienes las interpretan y aplican cotidianamente (práctica administrativa, directrices, circulares, dictámenes, criterios técnicos o “sentencias” en el caso del Tribunal Aduanero Nacional).

En Costa Rica la gran transformación de las aduanas se dio a partir de principios de los noventas. Luego, con la vigencia de la Ley General de Aduanas en 1996, propiciada por la flexibilización de las normas aduaneras centroamericanas, se inició un nuevo paradigma que repercutió en la organización y gestión de las aduanas y del sector privado¹. Con ello el país adoptó las grandes líneas que marcaban la modernización de las aduanas a nivel mundial. Posteriormente, el resto de Centroamérica llevaría a cabo sus propias reformas a nivel interno. Con el Segundo Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA III), vigente a partir de 2004 y complementado con su Reglamento (RECAUCA), Centroamérica armonizó parte de su legislación regional.

El modelo vigente en Centroamérica tiene rasgos definitorios que se han mantenido desde entonces con más o menos variantes.² Pero tanto a lo interno como a lo externo de la región, la realidad que enfrentan las aduanas y los actores del comercio exterior sigue cambiando. En algunas ocasiones estos cambios son

¹ Sobre este proceso de modernización se pueden consultar estas dos fuentes: “**El Marco Jurídico Tributario**”, Thompson, Eric; Garita, Ronald. Capítulo 3, pp. 159-238, en “El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional”, Contraloría General de la República. Fernando Herrero Acosta, editor., 1 ed., San José, Costa Rica, 2002, 619 pp. www.cgr.go.cr; “**La Transformación de las aduanas**”, Serie Cuadernos de Trabajo, No. 1998-01, Herrero, Fernando, julio 1998, en www.procesos.org

² Sobre el CAUCA III se puede consultar “**Aduanas, competitividad y normativa Centroamericana. Un análisis del Código Aduanero Uniforme Centroamericano**”, Barahona, Juan Carlos, Garita, Ronald, UNED, Colección Ágora, investigación efectuada para el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, INCAE, Grupo AVINA, Banco Centroamericano de Integración Económica. San José, Costa Rica, 2003. Una versión digital anterior a la publicada se puede encontrar en el sitio www.incae.ac.cr

pequeños y tienen poco impacto. En otras son cambios mayores que producen transformaciones sustanciales.

A partir de los acontecimientos recientes y los que se avecinan ¿Qué se vislumbra a corto plazo en el campo aduanero en nuestro país?

Principales tendencias mundiales de los últimos años.

Las aduanas es un tema cotidiano de las noticias. Con cierta constancia se menciona la necesidad de modernizarlas, de hacerlas más transparentes, de hacerlas más eficientes, de que contribuyan en la lucha contra el contrabando y la defraudación fiscal. Sin embargo, adicionalmente hay algunos aspectos novedosos.

1. El acelerado desarrollo de la tecnología de la información.

Un factor importante ha sido la aplicación de los avances tecnológicos en las aduanas y, en general, en el comercio internacional. La tecnología produce cada vez mejores y más accesibles medios para poder transformar los métodos tradicionalmente utilizados por las aduanas para controlar el ingreso y la salida de viajeros, medios de transporte y sus cargas. En diversos países existen proyectos que giran alrededor de la tecnología, ejemplo de ello son los mecanismos de control del tránsito de vehículos, el seguimiento y la revisión de contenedores, el intercambio de información por medios electrónicos.

En Costa Rica se implementó paulatinamente iniciando en el 2005 el sistema TICA para los procesos de ingreso e importación. A mediados de 2008 se ha iniciado la implementación en lo que respecta a la exportación. Se han reconocido las ventajas que este sistema brinda al manejo de la información y con ello al control oportuno. Sin embargo, también se vio frustrado el intento de aplicar su complemento, el control del tránsito a través del “marchamo electrónico” utilizando la tecnología GPS.³

El TICA tiene mucho que dar todavía. Bien administrado y con los recursos adecuados puede seguir mejorándose. Los fundamentos del modelo TICA tienen un gran potencial para aumentar las capacidades de las aduanas en sus dos vertientes básicas: control y facilitación del comercio exterior. Con el apoyo y esfuerzos adecuados el TICA podría convertirse en el estándar aplicable en toda Centroamérica y permitiría encontrar soluciones novedosas a los desafíos de la región por avanzar significativamente en el camino hacia la Unión Aduanera.

El desarrollo adecuado del TICA beneficiaría tanto al sector público como al sector privado, reduciendo costos y aumentando la competitividad del país.

³ **“E-Customs. TIC@ y el esfuerzo costarricense hacia una aduana sin papeles”**, Garita, Ronald, caso escrito bajo la supervisión del Prof. Juan Carlos Barahona, desarrollado dentro del programa de investigación denominado “Cátedra Software AG de Gobierno Digital” del INCAE. Material de discusión sobre la complejidad asociada a la implementación de proyectos de Gobierno Digital en América Latina. 2006.

2. La preocupación por la seguridad de las fronteras.

El otro gran tema novedoso es menos gratificante que el anterior, se trata de la creciente preocupación de los países desarrollados por asegurar sus fronteras, en algunos casos a cualquier costo. Esto ha generado un aumento de inversión pública en las aduanas pero también una transformación en la visión tradicional del proceso de exportación. Antes el tema era cómo facilitar la salida productos a la mayor brevedad y el menor costo posible, ahora países como el nuestro deben plantearse una mayor colaboración entre autoridades públicas y empresas privadas para cumplir con los requerimientos de los países y regiones a las cuales se destinan sus exportaciones.

Las presiones para asegurar y dar trazabilidad a los productos continuarán y se incrementarán. Costa Rica no debe ser sorprendida por los efectos de esas presiones en los procedimientos de comercio exterior. Más bien, debería de anticiparse a sus competidores por los mercados internacionales y así sacar ventaja de su previsión. También las aduanas pueden aprender del proceso para aumentar sus capacidades de control mediante una mejor capacitación de sus funcionarios, la implementación de nuevas tecnologías (escáneres, marchamos electrónicos o similares, tecnología GPS) y, sobre todo, mejorar su capacidad de investigación de las transacciones internacionales. Los medios para mejorar el control pueden también constituirse en medios para facilitar el comercio legítimo.

Factores de cambio en Centroamérica.

En el campo aduanero hay algo que ha marcado la historia de Centroamérica desde hace mucho tiempo; el objetivo de ahondar un proceso de integración económica. Esto no es nuevo, pero sí lo es la gran presión que ejerce sobre esta región la negociación de tratados de libre comercio con otras regiones o países. En particular, se presiona cada vez más por ahondar el proceso de Unión Aduanera.

Desde el inicio de las negociaciones con los Estados Unidos se vislumbraba que éstas impulsarían la integración. Una de las formas en que finalmente se logró ese impulso, y que tal vez no ha sido analizado en todas sus repercusiones, es la aplicación multilateral de muchas de las normas del Tratado suscrito con los Estados Unidos. En efecto, siendo ese país el principal destino de las exportaciones y origen de sus importaciones e inversión extranjera, sin obviar la influencia económica, política y cultural de la primera potencia mundial, es indudable que la excepción se convertirá en norma.

Hace algunos meses se inició un proceso de negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. En éste, que la región logre consolidar una Unión Aduanera ha sido un tema mucho más expreso y relevante que lo sucedido con los Estados Unidos.

Eventos a corto plazo

Para los próximos meses se prevé la aprobación en la Asamblea Legislativa del nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA IV) y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio Centroamérica Estados Unidos República Dominicana (CAFTA-RD).

a. Modificación de la normativa aduanera Centroamericana.

El Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) aprobó en abril del año de 2008 dos proyectos de normativa aduanera, el Tercer Protocolo al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA IV) y su Reglamento (RECAUCA). Para su vigencia en Costa Rica se requiere que el CAUCA sea aprobado por la Asamblea Legislativa y, en el caso del RECAUCA, que sea publicado por el Poder Ejecutivo una vez aprobado el primero.

El CAUCA tendría jerarquía de convenio internacional y el RECAUCA de norma derivada de la Integración Económica Centroamericana.

El CAUCA IV y su Reglamento Centroamericano contienen las disposiciones que los técnicos aduaneros, posteriormente avaladas por COMIECO y cada Estado según sus ordenamientos jurídicos internos, convinieron que comprometieran a sus países como norma uniforme de aplicación obligatoria en cada país. Sin entrar en detalles, esas normas centroamericanas prevalecerán sobre el ordenamiento interno costarricense.

Ley General de la Administración Pública

Jerarquía de las fuentes

Artículo 6°.-

1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:

- a) La Constitución Política;
- b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;
- c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;
- d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;
- e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y
- f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.

2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.

3. En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos

El impacto del CAUCA IV y el RECAUCA en nuestra legislación nacional, los procedimientos aduaneros, la gestión de las aduanas y en los Auxiliares de la Función Pública Aduanera

(prestadores de servicios de logísticas) y en los dueños de la carga (importadores, exportadores), requiere de un análisis pormenorizado que no corresponde exponer en este documento.

Por el momento se puede señalar que los primeros que sentirán su impacto serán la propia administración y los prestadores de servicios de logística. De estos últimos se varían sus requisitos de funcionamiento y obligaciones, entre otros cambios. Además, se introduce una nueva figura, el Operador Económico Autorizado (OEA). Este concepto es nuevo en la región Centroamericana y su impacto dependerá de la forma en que el Gobierno interprete y aplique las normas que negoció con Centroamérica.

Los importadores y exportadores podrán beneficiarse de sus disposiciones a través de nuevas figuras, como el almacenamiento temporal de mercancías, pero también podría acarrearles costos superiores si aumentan también los costos de sus prestadores de servicios de logística y la tramitología.

De las aduanas se requerirá mayores capacidades de “trabajo en equipo” y coordinación con el resto de aduanas Centroamericanas. En el plano interno deberán asignar más recursos para implementar los aspectos novedosos y “fiscalizar” adecuadamente los nuevos requisitos, obligaciones y actores como los apoderados especiales aduaneros.

b. Entrada en vigencia del CAFTA-RD.

El CAFTA-RD contiene diversas disposiciones que serán de obligatoria aplicación para las aduanas, no solo en cuanto a la importación sino también con respecto a la exportación de mercancías. El impacto en las aduanas será tanto directo, en cuanto a disciplinas de obligatoria aplicación, muy específicas y concretas, como indirecto, al entrar en una nueva esfera de acción que presionará por acelerar la modernización y transparencia de su gestión.

El CAFTA-RD repite diversos compromisos asumidos por el país en otros tratados pero, en este caso, adquieren una realidad distinta debido a que una de las partes es infinitamente superior en peso económico, político y en desarrollo de sus instituciones reguladoras y fiscalizadoras del comercio exterior.

Otras normas del tratado son novedosas con respecto a otros instrumentos suscritos por Costa Rica y, dicho sea de paso, el resto de países Centroamericanos y la República Dominicana.

Las aduanas, sin prestar atención al resto de oficinas públicas involucradas en la implementación y administración del Tratado, afrontarán presiones para ser más eficientes como nunca antes han sentido. Con el CAFTA-RD más del 60% de su comercio exterior estará regulado por normas contenidas en tratados de libre comercio pero, por mucho, el CAFTA-RD será el más demandante de todos. Hay nuevos mecanismos para aplicar la desgravación arancelaria negociada, aplicar contingentes, declarar el origen de los productos, verificar el cumplimiento de las reglas de origen, intercambiar información con sus contrapartes extranjeras, etc.

Los prestadores de servicios de logística en la región deberán analizar y dar seguimiento al CAFTA-RD y su implementación, lo que incluye mantener actualizado a su personal de forma más expedita y profesional.

Importadores y exportadores deberán preocuparse por comprender los procedimientos aduaneros de importación y exportación con el fin de no comprometer su responsabilidad y la de sus clientes. Por ejemplo, un aspecto novedoso del tratado es concentrar la responsabilidad por la declaración del origen de los productos en el importador, lo que implica un mayor compromiso de su parte para evitar eventuales contingencias legales que incluso podrían ser de índole penal. El no entender adecuadamente los efectos de los tratados de libre comercio puede echar por la borda los esfuerzos de años.⁴

Conclusión.

En los próximos meses entrará a regir nueva normativa aduanera, proveniente de las negociaciones externas del país. Esta normativa obligará a replantearse también los efectos en la legislación nacional vigente, particularmente la Ley General de Aduanas y su Reglamento. Funcionarios aduaneros y usuarios de las aduanas deberán analizar este nuevo entorno y adaptarse a una nueva realidad. Entre más pronto se haga la tarea y se solucionen las dudas, mejor para todos.

Posteriormente, más allá del corto plazo, los cambios continuarán. Por ejemplo, en algún momento se modificarán sustancialmente los incentivos de las empresas de zonas francas, que también impactará la gestión de las aduanas en sus tareas de control de ese régimen. Esa modificación proviene de los compromisos multilaterales negociados en el marco de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.). También, en algún momento el país debe plantearse la reforma de su sistema tributario, aspecto que, contrario a otras ocasiones, debería de aprovecharse para modificar la legislación aduanera nacional para corregir diversos aspectos que la práctica ha demostrado que son de urgente atención.

⁴Para una recopilación detallada de las disposiciones que impactarán las aduanas se puede consultar: **“EI CAFTA y las Aduanas”**, Garita, Ronald en “Ensayos Temáticos sobre el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana”. UNED, Colección Ágora, San José, Costa Rica, 2005.