

Capítulo 5

La gestión aduanera de Costa Rica

Capítulo 5

La gestión aduanera de Costa Rica¹

Juan Carlos Barahona M.

Resumen

En todo el mundo, las demandas de la globalización del comercio y de la producción y las presiones fiscales y de seguridad nacional están provocando profundas revisiones y drásticos cambios en el funcionamiento de las aduanas. Los cambios vienen de la mano de dos catalizadores importantes: las tecnologías digitales y el abaratamiento de las comunicaciones. Un conjunto de nuevas prácticas conforma un paradigma de gestión aduanera diferente, que busca un cobro más eficiente de tributos y aranceles, sin distorsionar el funcionamiento de los mercados ni entorpecer el flujo de las mercancías lícitas. Las nuevas prácticas difieren y, en algunos casos, antagonizan tanto con el viejo modelo, que todos los países que han adoptado programas de modernización y mejora de sus aduanas, se han visto en la necesidad de modificar el marco legal de la actividad.

En Costa Rica, el cambio de modelo económico, el crecimiento del comercio exterior y la necesidad de mejorar los ingresos fiscales sin crear mayores distorsiones, han llevado a los últimos gobiernos a impulsar modificaciones en diferentes ámbitos. Los cambios que se han realizado en el terreno legal, tecnológico, de procedimientos y otros, colocan al país más cerca del nuevo paradigma que del tradicional. Por lo tanto, para evaluar la gestión aduanera y discutir el futuro de la reforma es necesario tratar de establecer cuál es el paradigma que se está construyendo.

En este capítulo se describe el cambio del viejo al nuevo paradigma de administración aduanera en Costa Rica, a partir de la definición de cuatro funciones de la aduana:

- *Como recaudador fiscal.*
- *Como facilitador del comercio.*
- *Como controlador del tráfico de mercancías.*
- *Como generador de información.*

Estos cuatro roles implican un conjunto de prácticas de gestión que están siendo empleadas en el país y en el mundo para acometer los nuevos retos de la actividad, aprovechando el desarrollo de las

¹ Se agradece el aporte de Marta Torres Quesada, funcionaria de la Contraloría General de la República, quien colaborará en la revisión y discusión del capítulo y en la consecución de materiales para su realización.

tecnologías digitales y el concurso de una gama cada vez más amplia de disciplinas y técnicas. Entre estas prácticas, pueden mencionarse la autodeterminación aduanera, que traslada al declarante la responsabilidad por lo declarado, y el uso del Valor de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que modifica las reglas del juego, pues limita y regula la forma en que la autoridad aduanera puede cuestionar el valor declarado de las mercancías.

Actualmente se tiende a ver la actividad aduanera como un proceso y la gestión de la aduana como una administración o gerencia de procesos, donde lo más importante es el flujo expedito de las mercancías y el cumplimiento de la normativa. Separar estos dos objetivos permite apreciar la tensión que existe siempre en el quehacer aduanero entre facilitación y control. La distinción no es trivial, pues en la práctica, la reforma se traduce en medidas concretas cuyo apoyo o rechazo proviene de diferentes sectores, en la medida en que perciben la facilitación o el control como una amenaza a sus prácticas comerciales o administrativas.

En la operación del sistema aduanero hay otras tensiones producto de los intereses, a veces encontrados, de sus tres componentes: la aduana como tal, los auxiliares privados de la función pública aduanera y los dueños de la carga. En medio de estas tensiones, la gestión de aduanas se encuentra en una coyuntura importante, pues debe continuar atendiendo los retos que la vocación hacia el comercio exterior del país le exige y, a la vez, mejorar su aporte en la recaudación de aranceles, tasas y tributos, que representa más del 40% del total recaudado, pero que hace menos de diez años era superior al 50%. Esta es una cifra muy importante, en medio de la crisis de ingresos fiscales que vive el país.

En un país como Costa Rica, donde gran parte de la labor de aduana la cumplen los auxiliares de la administración pública, el fortalecimiento del sistema aduanero para que pueda desempeñar sus cuatro funciones básicas representa un reto adicional. Fortalecer el sistema aduanero implica fortalecer todas sus partes. En este capítulo sólo se analiza la parte pública del sistema, pero se deben recomendar las medidas necesarias para fortalecer, modernizar y dar transparencia al sector de auxiliares de la función pública aduanera. También hay que analizar si la protección y privilegios de que gozan estos funcionarios es una fuente de fortaleza o si más bien los debilita, al limitar el desarrollo de un posible mercado de servicios de logística. Fortalecer el sistema implica también procurar que los profesionales y empresarios vinculados al comercio exterior utilicen en forma eficiente los servicios que prestan las distintas dependencias de la aduana; todos deben contar con más y mejor información para tomar sus decisiones comerciales.

Los últimos diez años de reforma aduanera han dejado frutos muy importantes. En cuanto a operación, la aduana es hoy una organización mucho más profesional, que dispone de tecnologías de información modernas y cuyo proceso de despacho pasó de medirse en semanas y días a contabilizarse en horas y minutos. En este capítulo se analiza el proceso de manejo de carga, identificando logros específicos y también oportunidades de mejora.

Sin embargo, la investigación arroja sus resultados más interesantes cuando se analiza el otro gran proceso, el de hacer cumplir la normativa. Los hallazgos son dramáticos. Existe un inventario de decenas de miles de casos y gestiones pendientes de ser resueltos. Es decir, acciones de fiscalización y de otro tipo, que deben procesarse para determinar si procede o no la aplicación de multas y sanciones. Si se sigue el debido proceso, estos expedientes tienen que pasar por varias instancias antes de llegar al sistema judicial, y en este proceso no existen los más elementales mecanismos de control que cabría esperar. Los expedientes ni siquiera cuentan con una numeración única que permita identificarlos o darles seguimiento o establecer si se están atendiendo en el orden en que llegaron o si se está dando prioridad a unos casos u obviando deliberadamente otros.

Para hacer cumplir la normativa es necesario que exista la norma, un mecanismo para detectar a los posibles infractores de esa norma y otro, para aplicar las sanciones correspondientes a los infractores. La legislación aduanera costarricense es buena y puede mejorarse, los sistemas de fiscalización y control también pueden mejorarse, pero si solo se hace esto, lo que va a suceder es que el inventario de casos sin resolver y de sanciones pendientes aumente drásticamente, pero seguiría reinando la impunidad que tanto se le ha criticado al sistema aduanero.

El capítulo concluye que la reforma aduanera nació con un buen diseño y ha tenido logros importantes, sobre todo en la facilitación del comercio y en la generación y publicación de información. Sin embargo, con el tiempo, la reforma ha perdido rumbo e impulso. La imposibilidad de hacer cumplir la normativa aduanera amenaza los logros alcanzados hasta ahora. Es necesario aprovechar la coyuntura para establecer un plan estratégico que oriente la administración aduanera y hacendaria hacia los objetivos en los que se deberá concentrar la aduana en el próximo lustro. Ese plan deberá considerar urgente y prioritario una intervención enérgica y el diseño cuidadoso y transparente de los sistemas de control de procedimientos para investigar, identificar y reprimir las conductas ilícitas.

Es necesario diseñar este proceso y sus componentes con base en herramientas digitales y garantizar que permita dar seguimiento a

cualquier procedimiento sancionatorio y llevarlo a buen término. En el diseño, se debe reducir la discrecionalidad de los funcionarios y asegurar que toda investigación se realice y procese de forma tal que no se introduzcan nulidades y vicios de forma que luego resulten en la impunidad del infractor. Este es un requisito imprescindible para enfrentar el problema de la recaudación en aduanas.

Se recomienda recurrir a la participación de firmas especializadas de auditoría y también que el público pueda tener acceso a toda esa información, como lo tiene ahora a las declaraciones de importación. La Contraloría General de la República (CGR) puede contribuir con la evaluación y auditoría de las unidades encargadas de iniciar y conducir los procedimientos sancionatorios.

Por último, se ofrece un conjunto de conclusiones y recomendaciones concretas, para reorientar el proceso de modernización de la aduana y así equilibrar la balanza entre facilitación y control, y darle al país un servicio aduanero que cumpla tanto con las demandas del comercio exterior, como con las apremiantes necesidades de tipo fiscal.

1. UN NUEVO PARADIGMA DE LA GESTIÓN ADUANERA

En todo el mundo, las demandas de la globalización del comercio y la producción y las presiones fiscales y de seguridad nacional están provocando profundas revisiones y drásticos cambios en el funcionamiento de las aduanas. Los cambios vienen de la mano de dos catalizadores importantes: las tecnologías digitales y el abaratamiento de las comunicaciones. Un conjunto de nuevas prácticas conforma un paradigma de gestión aduanera diferente, que busca el cobro eficiente de tributos y aranceles, sin distorsionar el funcionamiento de los mercados ni entorpecer el flujo de las mercancías lícitas. Las nuevas prácticas difieren y, en algunos casos, antagonizan tanto con el viejo modelo, que todos los países que han adoptado programas de modernización y mejora de sus aduanas, se han visto en la necesidad de modificar el marco legal de la actividad.

En Costa Rica, el cambio de modelo económico, el crecimiento del comercio exterior y la necesidad de mejorar los ingresos fiscales sin crear mayores distorsiones, han llevado a los últimos gobiernos a impulsar modificaciones en diferentes ámbitos. Los cambios que se han realizado en el terreno legal, tecnológico, de procedimientos y otros, colocan el país más cerca del nuevo paradigma que del tradicional. Por lo tanto, para evaluar la gestión aduanera y discutir el futuro de la reforma es necesario tratar de establecer cuál es el paradigma que se está construyendo.

En este capítulo se pretende explicitar ese cambio de paradigma a través de una revisión de las funciones de la aduana moderna, sus implicaciones sobre el marco de operación o de gestión y las prácticas que han resultado de la necesidad de ajustarse a los retos actuales y de la oportunidad de usar nuevas tecnologías y mejores procedimientos; por último, se hace un breve análisis del papel de la aduana costarricense en la coyuntura actual.

1.1 Funciones del sistema aduanero moderno

1.1.1 El sistema aduanero como recaudador fiscal

Como recaudador del fisco, el sistema aduanero pasa de ser un simple cobrador, medido por el total de tributos percibidos en cada operación, a un rol de recaudador activo, que reconoce que el cobro ineficiente perjudica los ingresos del fisco e introduce distorsiones en la forma en que operan las empresas, afectando la competitividad nacional.

La tendencia actual a la desgravación arancelaria no disminuye la importancia de este rol, pues cuanto más bajo es el arancel, más importante es aumentar la base de contribuyentes efectivos para reducir el impacto de la desgravación sobre los ingresos fiscales. Aún si se alcanzara la eliminación total de aranceles, el valor aduanero seguiría siendo útil como base para la estimación del costo de bienes importados y, en consecuencia, de las utilidades gravables de las empresas que los importan como insumo de capital o de producción o para su comercialización.

1.1.2 El sistema aduanero como facilitador del comercio

Como facilitador del comercio, el sistema aduanero pasa de una situación de *competencia administrada* - propia de la época en la cual prevalecían el modelo económico de sustitución de importaciones y el modelo aduanero tradicional - a una de *competencia total*, en la que sus clientes son empresas e industrias que compiten en mercados globales donde la velocidad, la seguridad y el costo del trasiego de bienes son cada vez más importantes. Esto no implica obviar o disminuir la responsabilidad del Estado en cuanto a hacer cumplir las normas que regulan la actividad comercial; lo que se pretende es desarrollar procesos que le permitan cumplir con esas funciones sin detener el flujo expedito de mercancías y sin que se afecten demasiado los costos de logística del país.

Según la Organización de Estados Americanos (OEA, 1998), cuando el comercio estaba restringido por aranceles, cuotas y elevados aranceles, los problemas de eficiencia en los servicios aduaneros no eran un factor tan importante. Pero desde que la política comercial pasó a ser un elemento fundamental de las estrategias de desarrollo de los países, los gobiernos se preocupan cada vez más por los efectos que puedan tener procedimientos aduaneros complicados o corruptos en las condiciones de acceso a sus mercados e, indirectamente, en los flujos de inversión extranjera directa.

1.1.3 El sistema aduanero como controlador del tráfico de mercancías

Como controlador del tráfico internacional de mercancías, el sistema aduanero ha estado tradicionalmente a cargo del control sobre el comercio de sustancias prohibidas, el trasiego ilegal de objetos arqueológicos, la compra-venta de armas y las exportaciones sujetas a beneficios fiscales, entre otros. Con el incremento de la actividad comercial y la expansión de los esquemas de integración económica, además de proteger la seguridad nacional, los consumidores, la salud humana, animal y vegetal y el medio ambiente, las aduanas deben emprender acciones para la protección de la propiedad industrial e intelectual y la verificación del cumplimiento de múltiples disposiciones contenidas en acuerdos y tratados comerciales, como las reglas de origen para la aplicación de preferencias arancelarias.

Sin lugar a dudas, la disposición de las autoridades nacionales de velar porque estos principios básicos se cumplan, en economías que apuestan su desarrollo al incremento sostenido de la actividad comercial y que procuran la atracción de inversiones productivas, garantiza un mejor ambiente de negocios. En este sentido, la logística comercial es fundamental y compromete el cumplimiento de las funciones aduaneras, para asegurar un adecuado equilibrio entre eficiencia y competitividad.

1.1.4 El sistema aduanero como generador de información

En este rol, el sistema aduanero modifica su papel tradicional de simple generador de estadísticas para convertirse en un productor de información confiable, oportuna y de fácil acceso, que permita consolidar un banco de datos útil para todos los interesados en la actividad comercial.

La aduana se constituye en una importante fuente de información para el desarrollo de la *inteligencia de mercados* y para la ejecución de una *fiscalización inteligente* capaz de optimizar los recursos empleados en el control aduanero.

Estas posibilidades exigen que se le dé absoluta transparencia al quehacer aduanero: el máximo de información disponible para todos los usuarios e intermediarios. Esto incluye información sobre los aranceles y tributos vigentes, los procedimientos de valoración, los criterios de clasificación arancelaria, las restricciones y prohibiciones a que están sujetas la importación y exportación de mercancías, las posibles sanciones y los recursos disponibles.

1.2 Nuevas prácticas aduaneras

Responder al cambio de paradigma, atendiendo las presiones y contradicciones que surgen de responder a las demandas fiscales y de control por un lado y de facilitación por el otro, ha ido generando un conjunto de nuevas prácticas que empiezan a definir un modelo de aduana diferente. Una forma de acercarse a este modelo es analizar las tendencias, experiencias y recomendaciones en materia de reforma aduanera, que giran alrededor de los conceptos básicos que se presentan a continuación.

Autodeterminación. Esta es la piedra angular de toda la reforma y, en cierta forma, la más combatida. Es un concepto familiar en la administración de los tributos internos y significa que el declarante asume responsabilidad por lo declarado y determina cuánto le corresponde pagar. En el modelo de aduana tradicional y en la normativa desarrollada bajo el amparo del Segundo Código Aduanero Centroamericano, conocido como CAUCA II, el Estado es el encargado de determinar la obligación de pago. Este traslado de responsabilidades al sector importador es el centro de la reforma². El cambio de procedimiento es fundamental para facilitar el comercio, pues disminuye considerablemente el tiempo necesario para autorizar el levante de la mercancía. Además, al restar discrecionalidad al funcionario aduanero, se reducen las posibilidades de corrupción.

Una de las derivaciones de la autodeterminación es que posibilita el pago anticipado de los impuestos, lo que también contribuye a agilizar el despacho aduanero.

Valor OMC. El tema del valor en Aduana ha sido objeto de un convenio multilateral negociado entre los países en el seno del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT): el Código de Valor GATT, conocido ahora como Valor OMC. Con el uso cada vez más extendido del Código se ha conseguido globalizar una importante materia en el ámbito del comercio internacional (el valor en aduana);

² Una discusión amplia sobre este tema puede verse en Bolaños, 1997.

esto permite fijar la base tributaria para la importación de mercancías en un territorio determinado, a partir de un conjunto de reglas comunes y conocidas. El valor OMC implica el uso del valor de transacción, es decir, el precio efectivamente pagado por las mercancías (Cabello, 2000: 117), deja muy poca discrecionalidad a los funcionarios de aduanas y les fija reglas muy limitadas para cuestionar el valor de la transacción.

Si bien regiones enteras del mundo, como la Comunidad Europea, lo aplican desde hace más de veinte años, su adopción en las naciones en desarrollo es relativamente nueva y su aplicación todavía es objeto de discusión.

Control inteligente. Los servicios aduaneros modernos procuran ejercer la función de control de manera más efectiva, pero sin entorpecer el intercambio comercial. En este sentido, la pauta la dan las aduanas que han implementado procesos de control inteligente, basados en la aplicación de métodos de análisis de riesgo de fraude, revisiones aleatorias y selectivas, cruces de variables, análisis de tendencias, establecimiento de perfiles de riesgo³, etc. Se enfatiza el control a posteriori sobre el inmediato y, en el caso de contribuyentes importantes, la administración de cuentas sobre la revisión de transacciones.

Nuevos métodos de recaudación. La disminución paulatina de aranceles en las economías en proceso de apertura, sumada a la tendencia a la simplificación y modernización de las estructuras estatales, están convirtiendo a las aduanas en sofisticados recaudadores de impuestos distintos a los aduaneros. Para muchos países, es natural establecer un vínculo entre la institución aduanera y la tributaria para mejorar el nivel de recaudación y favorecer los controles cruzados entre ambas instituciones.

Uso intensivo y distribución de información. Las aduanas modernas basan su funcionamiento en el uso e intercambio de grandes volúmenes de información, los que siguen aumentando con el incremento del intercambio comercial. El uso intenso de información ocurre en por lo menos tres ámbitos: en los procesos internos de las aduanas, en el intercambio con los servicios aduaneros de otros países y en la divulgación de información útil para los usuarios del servicio aduanero y para los actores económicos en general.⁴

Organización flexible orientada a procesos. Las aduanas modernas sólo pueden enfrentar con éxito las exigencias de su entorno si

³ Puede ser útil conocer la experiencia de Taiwán (IADB, 2001) en el uso de perfiles de riesgo para el control y la fiscalización aduanera.

⁴ www.cefir.org.uy

adaptan sus modelos organizativos. Los servicios aduaneros más avanzados se caracterizan por contar con una alta proporción de funcionarios con formación universitaria y estructuras de organización planas, modernas y ágiles, hacer un uso intensivo de las tecnologías de la información y las herramientas gerenciales modernas, especialmente en la administración de procesos, y conocer a fondo las tendencias comerciales internacionales y aduaneras.

En América Latina, las aduanas de El Salvador y de Perú han logrado certificarse con la norma ISO 9002.

Tecnología de información. Las aduanas más avanzadas han automatizado la mayoría de sus procesos; han reducido el uso de papeles al informatizar sus operaciones, utilizan la internet para recibir las declaraciones y difundir información, mantienen una intensa comunicación electrónica con las aduanas de otros países y emplean modelos de análisis de datos informatizados.

Una muestra interesante del uso de internet como apoyo a la gestión aduanera es el caso de Corea. Desde 1998, el servicio de aduanas de ese país puso a disposición de los operadores su *página web* con información sobre los procedimientos de exportación e importación, leyes de aduanas, clasificación de artículos, tasas aplicables, cambios de divisas, estadísticas de exportación e importación y estado del despacho de importación. Este es un medio expedito que responde a las necesidades de los clientes; a través del sistema, los importadores tienen información inmediata sobre la localización de la carga, el procedimiento aduanero aplicado, y el estatus de los bienes en proceso de importación. Además, pueden obtener otras informaciones sobre el cargamento, como el nombre del operador, el tipo de mercancía, el embalaje, el estado de la descarga, el lugar de almacenamiento, etc.

Este proceso no sólo ha reducido la corrupción en las aduanas sino también las prácticas ilegales de los operadores, que a veces hacían un uso ilícito de la aduana para beneficio personal (IADB: 2001).

Estándares internacionales. Las tendencias de la modernización aduanera convergen en un esquema de funcionamiento estándar. Actualmente, hay un intenso intercambio de información sobre comercio internacional entre los servicios aduaneros nacionales, que permite elaborar estadísticas confiables y realizar controles cruzados entre países. En este contexto, se ha generalizado la adopción del

estándar internacional de intercambio de datos UN/EDIFACT. La determinación de tributos por parte de los declarantes es una regla general en la mayoría de los países desarrollados. La creciente adopción de los acuerdos de la Conferencia de Kioto y de las prácticas aduaneras sugeridas por la Organización Mundial del Comercio muestra una tendencia global hacia la estandarización de ciertos procesos aduaneros, como el mecanismo de valoración de las mercancías.

1.3 Marco operacional de la aduana moderna

Algunos rasgos comunes en las reformas de las últimas dos décadas definen el marco operacional al que debe ajustarse la gestión de aduanas para acometer la reforma aduanera global.

La reforma de los servicios ha permitido incorporar nuevas herramientas y técnicas gerenciales en las aduanas. La más útil es, probablemente, la administración por procesos, en oposición a la administración funcional. Identificar, rediseñar y administrar un proceso de principio a fin, permite optimizar los flujos de trabajo, coordinar los diferentes componentes involucrados y orquestrar un trabajo multidisciplinario orientado a la solución de problemas. También permite identificar a los *dueños* de proceso, es decir, a los responsables finales del mismo⁵.

Desde una perspectiva logística, el *megaproceso* de la aduana sería el procesamiento de la carga. Lane (1998: 49) sugiere subdividirlo, distinguiendo salida y entrada de carga y separando el proceso de carga del de pasajeros. Esta concepción presume que el control y la fiscalización son secuencias del procesamiento de la carga y que la mercancía que entra en manos de un pasajero requiere un proceso distinto; además, lo pone al mismo nivel que el procesamiento de la carga comercial que viene por otros medios.

Parecería más útil separar los procesos de aduana en dos instancias que son fundamentales y requieren *dueños* distintos:

- el flujo expedito de las mercancías.
- el cumplimiento de la normativa.

Desde la perspectiva de las cuatro funciones de la aduana descritas al comienzo de esta sección, estos dos procesos implican ciertas restricciones de diseño, pero la tecnología, la administración moderna y otras disciplinas ofrecen muchas soluciones novedosas con respecto a la administración aduanera tradicional (Matriz 1).

⁵ Una discusión sobre la incorporación de la Administración por Procesos y la Calidad Total en la administración aduanera puede verse en Lane, 1998.

Matriz 1

Procesos, funciones y prácticas de la administración aduanera moderna

	Recaudador fiscal	Facilitador del comercio	Controlador del tráfico	Generador de información
Movimiento de mercancías	<ul style="list-style-type: none"> . Establecimiento de la autodeterminación en forma obligatoria. . Administración de cuentas versus transacciones para clientes con buen historial en la aduana. . Pago adelantado de impuestos. . Nacionalización de las mercancías en el punto de arribo. . Simplificación del pago de aranceles, impuestos y tasas. 	<ul style="list-style-type: none"> . Procedimientos claros, transparentes y disponibles crean seguridad para la administración y los administrados. . Reducción drástica del aforo. . Introducción de criterios aleatorios para la revisión. . Facilidades para la inspección previa. . Valor OMC. . Certificación de procesos. . Sistema armonizado de clasificación. . Simplificación de la declaración. 	<ul style="list-style-type: none"> . Transmisión electrónica de datos previa al arribo de la mercancía. . Establecimiento de controles a posteriori. . Control automatizado y perfil de dueños de carga y auxiliares. . Estándares de servicio. . Auditorías sobre el cumplimiento de los procedimientos relacionados con el flujo de mercancías. 	<ul style="list-style-type: none"> . Publicación de información comercial primaria y secundaria vía internet. . Proceso electrónico del 100% de las declaraciones y publicación de las declaraciones. . Publicación de los procedimientos. . Publicación de los estándares de servicio. . Publicación de las reglas de origen.
Hacer cumplir la normativa	<ul style="list-style-type: none"> . Metas de recaudación por cliente, por aduana, por partida arancelaria. . Prestigio como controlador eficaz para disuadir evasores potenciales. . Promoción de los ajustes y la negociación alternativa de conflictos antes que las causas judiciales. . Registro del historial de los principales contribuyentes. . Análisis de tendencias. 	<ul style="list-style-type: none"> . Procedimientos claros, transparentes y automatizados para el control in situ y a posteriori. . Uso de mecanismos de inspección no intrusivos, como mquinas de Rayos X. . Uso de mecanismos selectivos y aleatorios con base en técnicas estadísticas modernas y registro de la actuación de los administrados. 	<ul style="list-style-type: none"> . Reducción de la discrecionalidad de los funcionarios por medio de cambio en el modelo e introducción de sistemas automatizados. . Auditorías internas y externas sobre la administración y aplicación de multas y sanciones por delitos aduaneros. . Personal multidisciplinario y calificado para manejar formas de fraude complejas. . Procedimientos automatizados para vigilar y detectar las formas más comunes de fraude aduanero. 	<ul style="list-style-type: none"> . Intercambio masivo y sencillo de información con otras dependencias estatales y con otras administraciones aduaneras por medio de estándares de intercambio de documentos (EDI). . Publicación de estándares de desempeño. . Facilita la denuncia y las consultas. . Auditoría de datos. . Publicación sencilla y accesible de toda la normativa aduanera.

Fuente: Elaborado por el autor.

Separar estos dos procesos, permite admitir también la tensión que existe siempre en el quehacer aduanero entre facilitación y control. Esta distinción no es trivial, pues en la práctica, la reforma se traduce en medidas concretas cuyas fuentes de apoyo o rechazo provienen de sectores distintos, en la medida en que la facilitación o el control sean percibidos como una amenaza a sus prácticas comerciales o administrativas.

La aduana moderna busca mantener el equilibrio entre facilitación y control. Para eso, además de rediseñar los dos procesos señalados, se debe contar con una base de recursos adecuada que les dé soporte. Los elementos principales de esta base son:

Tecnología de información. Automatización, intranet, telecomunicaciones e intercambio electrónico de información son algunas de las formas en las que la tecnología de información debería dar soporte a los procesos del servicio aduanero.

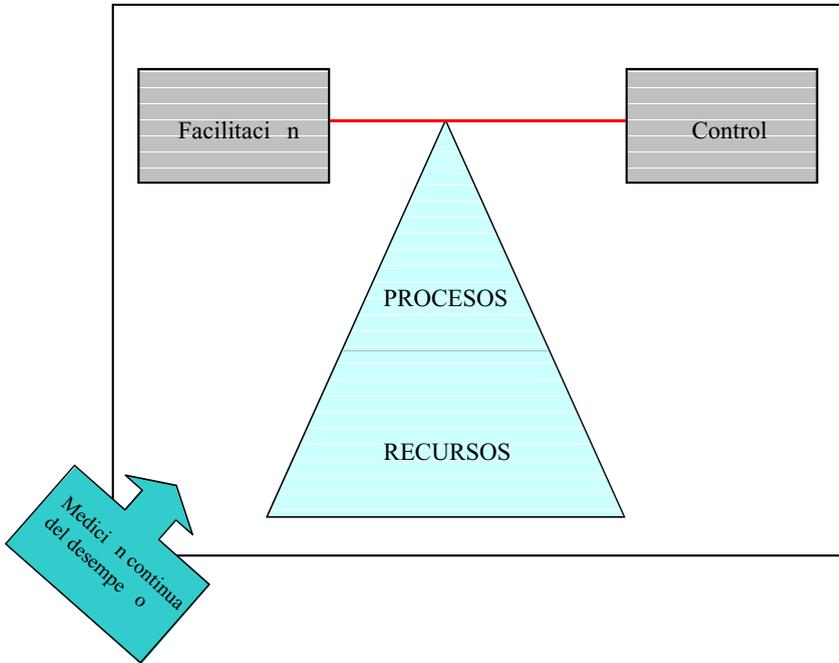
Organización. La estructura de servicios de aduana debe estar respaldada por una organización con ciertas características: una institución profesionalizada, con empleados muy capacitados y bien remunerados, que ponga énfasis en el servicio al cliente y el control de operaciones a posteriori.

Base jurídica. En este modelo, la base jurídica no puede ser un obstáculo en la ejecución de las funciones de servicio, sino más bien un marco ágil que sea la expresión legal del modelo de reforma.

Infraestructura. Esta nueva estructura no es viable si no se reforman y modernizan también los puertos, aeropuertos, almacenes, el sistema vial y los edificios a través de los cuales se realizan las operaciones comerciales.

La administración por procesos y una dotación adecuada de recursos deben permitir y sostener un balance entre las actividades de facilitación y las de control, fiscalización, prevención y represión de los delitos aduaneros (Gráfico 1).

Gráfico 1
Administración aduanera moderna



Fuente: Elaborada por el autor.

Establecer estándares de desempeño y un sistema formal y auditable de medición y seguimiento es fundamental para mantener la integridad del sistema.

2. EL SISTEMA ADUANERO COSTARRICENSE

Todo lo señalado en la sección anterior es válido para Costa Rica. Sin embargo, cada país tiene características propias y por lo tanto, diferentes formas de acometer los retos que representa la modernización de la administración aduanera. La complejidad de esta actividad y la dificultad para definir y darle rumbo a su reforma se incrementa considerablemente porque en el país la aduana es sólo una parte del Sistema Aduanero Nacional. Si bien este capítulo se centra en la gestión de la Dirección General de Aduanas y sus aduanas territoriales, es importante conocer el amplio contexto en el que opera.

6 Para una discusión detallada sobre indicadores de desempeño en el quehacer aduanero véase el documento "Performance Standards in Tax Administration" presentado por John Crotty en la reunión anual del Centro Interamericano de Administración Tributaria en 1996. La experiencia chilena también puede ser una fuente útil de experiencias en indicadores de gestión en aduanas y en el establecimiento de metas de desempeño.

2.1 La estructura del sistema aduanero en Costa Rica

El sistema aduanero costarricense lo conforman por lo menos tres grupos que, aunque interdependientes, no necesariamente esperan lo mismo del sistema ni tienen intereses semejantes. Estos grupos son el Estado, los auxiliares de la función pública aduanera, funcionarios de aduanas y los dueños de la carga.

Las obligaciones del Estado están definidas en el régimen jurídico; la Ley General de Aduanas establece que sus fines son:

- *Facultar la correcta percepción de los tributos y la represión de las conductas ilícitas que atenten contra la gestión y el control de carácter aduanero y de comercio exterior.*
- Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior.
- *Desarrollar y permitir la ejecución de los preceptos de la legislación comunitaria centroamericana y de los convenios y tratados internacionales de los que Costa Rica forme parte.*

Sus competencias están claramente establecidas: tiene responsabilidad sobre la percepción de ingresos, la facilitación del comercio y la represión de las conductas ilícitas.

Para los dueños de la carga, el interés primordial debería de ser la eficiencia de la aduana, es decir, su capacidad de ser un eslabón eficiente en la cadena de servicios de logística para el comercio exterior que permite la movilización de la carga. No es tan claro el interés que puedan tener en la capacidad de la aduana para cobrar tributos, aranceles y tasas o hacer cumplir la normativa aduanera; en ciertos casos, es probable que prefieran cierta laxitud. Sin embargo, en teoría, deberían estar interesados en apoyar el ejercicio del poder aduanal en materia de cumplimiento fiscal, pues esto mejora el clima de negocios y desestimula la competencia desleal.

Para ellos, un desempeño eficiente de la aduana en términos de logística se refleja en la reducción de costos asociados al tiempo dedicado a trámites de comercio exterior; una disminución de las horas de gerencia invertidas en lidiar con agencias de gobierno; un mayor número de transacciones por hora laboral; una disminución del costo de internamiento de los insumos extranjeros; inventarios locales menores; disminución del volumen de mercadería en tránsito; mejor uso de las flotillas nacionales; menos presión sobre las instalaciones de almacenamiento en aduanas; disminución del trasiego de bienes de un puesto aduanal a otro por prácticas aduaneras obsoletas o corrupción; reducción en los costos de

transporte y un menor riesgo asociado con las largas esperas en las aduanas y los puntos de entrada y salida de los bienes.

El papel de los auxiliares de la función pública aduanera es un híbrido; deben atender sus propios intereses y los de sus clientes, dentro del marco de responsabilidades y privilegios que la ley les otorga.

El sistema aduanero no es un ente aislado, tiene responsabilidades que afectan al resto de la sociedad civil y, además, forma parte de una red transnacional de comercio exterior con vínculos formales e informales con otros organismos que se han constituido para facilitar o regular las actividades comerciales.

Cada uno de los actores que participa en el proceso tiene funciones específicas que procuran hacer cumplir la normativa respetando escrupulosamente las obligaciones aduaneras (recaudación y control) y sin atentar contra la agilidad de las operaciones comerciales.

Los consolidadores de carga son empresas especializadas en brindar servicios de acomodo y envío a aquellos importadores cuya carga no ocupa un contenedor completo. Estas empresas colocan cargas de varios importadores en un mismo contenedor; estos contenedores con cargas de diversos dueños se llaman *contenedores consolidados* y disponen de un trámite especial⁷. Los consolidadores también realizan los trámites de embarque y ayudan a los clientes a escoger las rutas de transporte más adecuadas, según sus necesidades. No siempre son contratados por los importadores; en algunos casos, los contratan los proveedores extranjeros.

Los transportistas internacionales son las empresas de transporte aéreo, marítimo y terrestre. Entre las funciones de los transportistas terrestres y marítimos, se encuentran la de comunicar a las agencias de aduanas la llegada de la carga al país de destino y la de entregar el *manifiesto de carga* a la aduana; este es un documento en el cual se describen las cantidades y calidades de la mercancía transportada⁸.

Las agencias o agentes de aduana actúan como representantes de los dueños de la carga ante las aduanas y hacen los trámites necesarios para que estas autoricen la entrega de la mercancía. A menudo, se encargan también del pago de los impuestos aduaneros y contratan el

7 Por ejemplo, las normas aduaneras establecen que el importador que lleva mayor volumen de carga en el contenedor decide en qué aduana se nacionaliza la carga.

8 Una práctica común en la gestión aduanera moderna es que los transportistas envíen manifiesto aduanero en forma electrónica con varios días de anticipación, para facilitar los trámites y agilizar el paso de la carga por la aduana.

transporte para trasladar la mercancía a las bodegas de los dueños, una vez que han pasado por la aduana. Las agencias más desarrolladas pueden actuar como asesores de los importadores en materia de logística internacional y, en algunos casos, subcontratar otros servicios (transportistas, almacenes fiscales, consolidadores) para ofrecerles a sus clientes un *paquete* completo.

Los almacenes fiscales están autorizados para actuar como recintos fiscales donde se depositan las mercancías importadas que aún no han completado el proceso aduanero, porque no han sido revisadas por los agentes fiscales o porque los dueños no han pagado los impuestos correspondientes⁹.

2.2 La necesidad de fortalecer el sistema

Desde la perspectiva estatal, un sistema de aduana eficiente debe garantizar el cumplimiento de la normativa aduanera y facilitar el comercio, sin menoscabo de su capacidad y efectividad en la recaudación.

En cuanto a la recaudación, la aduana tiene un doble papel. Por un lado, recauda aranceles y tributos relacionados con el comercio exterior, los que tienden a ser cada vez menores. Por otro lado, es allí donde se registran y recolectan otros impuestos internos. Si se avanza en la colaboración y hasta en una posible integración con la Dirección General de Tributación, la incidencia de la aduana sobre la recaudación será aún mayor, pues puede contribuir en la revisión de las determinaciones en el impuesto de renta y en la recuperación del impuesto de ventas. El Cuadro 1 muestra la importancia de la aduana en la recaudación de impuestos totales.

⁹ En el diagnóstico del sistema aduanero de Costa Rica realizado por el CLACDS, se encontró que una práctica común entre los importadores es utilizar los almacenes fiscales para diferir el pago de los impuestos aduaneros; retiran la carga por partes y en distintos momentos y sólo pagan la fracción del impuesto correspondiente a la parte que retiran. Esta práctica es perjudicial para el fisco.

Cuadro 1
Impuestos recolectados en aduanas y relación porcentual
con la recaudación total. Costa Rica, 1991-2000

Recaudación en aduanas		
	(millones de colones corrientes)	Porcentaje del total recaudado
1991	50.765	51,3
1992	74.829	54,6
1993	87.152	53,0
1994	99.007	51,5
1995	135.757	52,3
1996	144.997	47,0
1997	173.46	46,4
1998	218.851	48,0
1999	236.178	43,8
2000	268.142	44,4

Fuente: Contabilidad Nacional.

Un servicio aduanero obsoleto e ineficiente puede echar por la borda todos los esfuerzos realizados en otras etapas del proceso para reducir los costos y tiempos de transporte y almacenamiento de mercancías. Por el contrario, los servicios aduaneros modernos y eficientes, no sólo dejan de ser un obstáculo para el trasiego fluido de mercancías entre los países, sino que pueden constituirse en verdaderos motores de productividad y competitividad en otras fases del proceso.¹⁰

Por su carácter de ente regulador del comercio exterior, la gestión aduanera debe buscar un balance entre la facilitación y el control; este balance es el que determina el éxito o el fracaso de los modelos de reforma para las organizaciones aduaneras (IADB, 2001). La sociedad demanda de los servicios aduaneros la consecución de ambos objetivos. Surge entonces la necesidad de que las administraciones aduaneras fortalezcan la capacidad institucional del sistema mediante un marco legal apropiado, la infraestructura adecuada y la implementación de los procedimientos, sistemas de información y esquemas organizativos requeridos para atender las demandas de la logística comercial moderna.

10 Por un lado, el aumento en la eficiencia de los servicios aduaneros puede impulsar una mayor eficiencia en los servicios logísticos vinculados con la función aduanera. Por otro lado, las aduanas modernas generan información de gran valor estratégico para la toma de decisiones sobre comercio internacional; su aprovechamiento puede favorecer un uso más inteligente de la infraestructura y los servicios logísticos por parte de los empresarios.

En los países en desarrollo -incluidos los de Centroamérica-, los cambios en el intercambio internacional están generando nuevos roles para los actores que participan en el sistema aduanero. La acelerada revolución de la logística internacional obliga a los países a renovar sus procesos, como condición para mantener y mejorar la competitividad de sus industrias y el progreso de sus economías. Por otra parte, la apremiante situación fiscal de muchos de estos países y la amenaza de trasiegos ilícitos, como el narcotráfico, ponen una gran presión para que estas facilidades para el comercio se den sin debilitar la capacidad de recaudar y de hacer cumplir la ley.

El fortalecimiento del sistema aduanero para que pueda desempeñar sus cuatro funciones básicas representa un reto adicional en un país como Costa Rica, donde gran parte de la labor de aduana la cumplen los auxiliares de la administración pública.

Fortalecer al sistema aduanero implica fortalecer todas sus partes. En este trabajo sólo se analiza la parte pública del sistema. Se deben recomendar las medidas necesarias para fortalecer, modernizar y dar transparencia al sector de auxiliares de la función pública aduanera. También se debe analizar si la protección y privilegios de que gozan estos funcionarios es una fuente de fortaleza o si los debilita, al limitar el desarrollo de un posible mercado de servicios de logística.

Fortalecer el sistema implica también procurar que los profesionales y empresarios vinculados al comercio exterior utilicen en forma eficiente los servicios que prestan las distintas dependencias de la aduana; todos deben contar con más y mejor información para tomar sus decisiones comerciales.

3. LA REFORMA ADUANERA EN COSTA RICA

3.1 Antecedentes de la reforma

Entre 1970 y 1990, en Costa Rica se hicieron muchas reformas en los procedimientos aduaneros. Sin embargo, con mucha frecuencia, los cambios se implementaban y luego quedaban en el olvido, en la medida en que las administraciones cambiaban. Los intentos de reorganización no dejaron de ser soluciones parciales que, posteriormente, entorpecían aún más el funcionamiento de la aduana (Garita, 1997).

En 1989, un informe de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) subrayó la necesidad de emprender un proceso de modernización aduanera radical en el terreno administrativo funcional, jurídico y de

informática. En esa oportunidad se encontraron grandes debilidades en la infraestructura, falta de gerencia en la Dirección General de Aduanas (DGA) y una estructura inadecuada, deficiencias en la cantidad y calidad del personal, ausencia de sistemas informáticos, una legislación muy rígida y un esquema general de corte proteccionista que impedía un comercio internacional libre y competitivo.

Las recomendaciones del informe provocaron cambios en los procedimientos y la estructura del sistema aduanero e impulsaron el desarrollo de un sistema computadorizado para simplificar y agilizar sus funciones; el esfuerzo continuó durante la administración de Rafael Angel Calderón Fournier y fue retomado por la administración de José Mariá Figueres Olsen. A este proceso se le conoce como la *Reforma Aduanera Costarricense de los años noventa* (Barahona, J. y López, G., 1998)

3.2 La concepción de la reforma

Cuando comenzó la administración Calderón, en 1990, *la administración aduanera lucía más débil que en 1978, sin información, con exceso de intermediarios, una legislación centroamericana arcaica, una cantidad ínfima de profesionales, sin sistemas informáticos, ausencia de planificación, desde el presupuesto centralizado hasta los programas de capacitación* (Carlos Muñoz, citado por Barahona, J. y López, G., 1998).

Las mayores dificultades del sistema se ubicaban en la infraestructura de aduanas y la ausencia de sistemas informáticos, con un factor agravante adicional: la legislación centroamericana, que llevaba quince años tratando de ser modificada, establecía una serie de controles y obstáculos que sólo Costa Rica respetaba por su tradición legalista.

Al igual que en administraciones anteriores, se llamó al sector privado y se constituyó una comisión de usuarios de alto nivel como órgano de consulta del gobierno. Para garantizar la transparencia del proceso y reducir la resistencia a las reformas, se invitó a los diferentes actores que podrían apoyar la reforma u oponerse a ella. Se conformaron dos grupos: a) el sector privado que no estaba directamente asociado con el proceso aduanero, integrado por exportadores, representantes de casas extranjeras y otros grupos de empresarios que apoyaban al gobierno entrante; b) el sector relacionado con aduanas, conformado por almacenes fiscales, empresas navieras, transportistas terrestres y aéreos y agentes de aduana, que sí resultarían afectados por las reformas.

Uno de los elementos que contribuyó y que marcó una diferencia importante en relación con las experiencias que habían fracasado en el pasado fue la posibilidad de generar un proceso de reforma apoyado desde fuera de la Dirección General de Aduanas. A lo interno, en la DGA se manejaba una gran diversidad de intereses, muchos contrarios a la reforma o a algunas de las medidas que implicaba y que querían impedir una reforma radical. Desde esta perspectiva, la Fundación de Cooperación Estatal (FUCE) jugó un papel decisivo, pues fue la fuente de recursos que dio el primer impulso al proceso y contó con la voluntad y el compromiso de las autoridades de gobierno. Algunos miembros de la comunidad empresarial también tuvieron un papel clave en el apoyo a las reformas.

En este marco de trabajo, se promulgaron, vía decreto ejecutivo, un conjunto de disposiciones que resultaron fundamentales para el despegue de la reforma aduanera, por sus implicaciones prácticas en el sistema, y que fueron la señal de que, aún con la legislación vigente, podían plantearse transformaciones importantes. Además, en 1992 se desarrolló el sistema informático, bajo el esquema de módulos independientes que se conectarían posteriormente.

Se introdujeron cambios importantes en materia aduanera, como la modalidad de pago previo, el establecimiento de estacionamientos trasitorios, la apertura del régimen de despacho en zona secundaria y la introducción de sistemas de información en aduanas, almacenes y agencias.

3.3 La continuidad de la reforma

La administración Figueres Olsen se encontró con un proceso de reforma aduanera en marcha que requería de decisiones importantes para que el proceso iniciado se institucionalizara de manera permanente, con el fin de escapar a la cadena de fracasos del pasado.

En 1994, ya se habían gestado importantes cambios en el área de informática y en el proceso de mejora de la gestión gerencial del Servicio Nacional de Aduanas. La nueva administración enfocó su trabajo en la reestructuración organizativa de las aduanas, la automatización y fiscalización de los procesos, la renovación de los procedimientos y la promulgación de una nueva legislación aduanera.

Para esta época, el sistema informático ya se había implementado casi totalmente, lo que permitía realizar la mayoría de los procesos de manejo de datos e información en forma electrónica. Desde el punto de vista organizativo, se había emprendido un proceso de

descentralización de las aduanas con un importante componente de capacitación.

La Ley General de Aduanas, su Reglamento y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano II (CAUCA II), en vigencia desde julio de 1996, se constituyeron en las principales normas reguladoras de los procedimientos aduaneros, junto con la Legislación Centroamericana sobre el Valor Aduanero, vigente en ese momento. Sin embargo, la reforma todavía estaba muy limitada por la legislación regional, la ley nacional y el reglamento de la ley nacional.

Durante la administración Figueres comenzó la reestructuración de la Dirección General de Aduanas, con el propósito de modificar su estructura organizativa para hacerla más flexible, dinámica e integrada. Con el apoyo de todos los sectores, a fines de 1994, se procedió al despido de 225 funcionarios aduaneros y sólo se autorizó la contratación de 74 nuevos funcionarios.

Como producto del Pacto Figueres-Calderón, la Ley General de Aduanas se introdujo en la corriente legislativa y fue aprobada en octubre de 1995, junto con el Reglamento y Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA II). El mayor punto de discordia en esta materia fue regular la contratación y eventual funcionamiento de empresas verificadoras, lo que sirvió para que los grupos de interés cedieran en algunas de sus demandas; luego este aspecto se eliminó para permitir la aprobación de la nueva legislación¹¹.

La difícil situación fiscal del país en los años 1995-1996 impidió que se dotara de mayores recursos a la Dirección General de Aduanas; esto limitó los alcances de la reforma, en particular, los relativos al desarrollo informático y a la profesionalización de los recursos humanos. Sin embargo, se lograron algunos adelantos interesantes, como el uso de internet, para dar facilidades a los usuarios y transparencia a las liquidaciones¹².

Datos de CID-GALLUP, de la Dirección del Programa de Modernización y del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible permiten concluir que durante los primeros años de la reforma se logró mejorar el servicio al usuario, incrementar la productividad en el trabajo, reducir la burocracia, elevar la profesionalización y el grado de automatización y reducir los costos de operación.

11 Una breve descripción del programa de verificación propuesto puede verse en Herrero, 1998.

12 Con el apoyo del BCIE y el INCAE, se diseñó una página web de la Dirección General de Aduanas que puede ser consultada por los usuarios del sistema y el público en general.

3.4 Evolución reciente

De acuerdo con la Dirección General de Aduanas (DGA, 2002) y con entrevistas a diferentes funcionarios, la dirección no cuenta con un plan estratégico explícito; por consiguiente, no hay contra qué evaluar el avance de la reforma aduanera. Las autoridades reconocen que la gran dificultad que ha tenido que enfrentar esta administración es obtener los recursos necesarios para actualizarse y enfrentar este entorno cada vez más cambiante. La donación de los programas del sistema de gestión integral *GIA/LUCIA* hecha por el gobierno uruguayo fue muy apreciada. Se adquirieron 150 microcomputadoras, se está tramitando la compra de otras 189 y se desarrolló un Plan de Contingencia Informático.

También se citan como logros importantes las acciones contra el fraude. Sin embargo, no se pudieron obtener mediciones o indicadores acerca de cuánto se ha avanzado en este campo en términos de resultados. Se reestructuró la Policía de Control Fiscal y se introdujeron 65 nuevas plazas. La DGA reportó 251 denuncias ante el Ministerio Público; 79% de ellas en los años 2000 y 2001.

En el año 2000, para respetar los compromisos nacionales con la OMC, la región centroamericana abandonó la legislación comunitaria sobre el valor de las mercancías. En Costa Rica se introdujo un capítulo en la Ley General de Aduanas consistente con la definición del valor OMC y con el apoyo de la SIECA, se capacitó al personal en las nuevas formas de valoración.

Con la participación del INCAE y de PROCOMER se implementó el sistema BUDHA, en respuesta a las recomendaciones de un estudio contratado por la administración anterior que mencionaba¹³: *la necesidad de definir reglas claras y previamente establecidas y fomentar el espíritu de servicio del aduanero*. El sistema BUDHA permite consultar las circulares de las distintas gerencias de aduana sobre un tema. Con esto se uniformizan criterios, se da transparencia al sistema, y disminuyen las posibilidades de corrupción, pues se dificulta la elaboración de *circulares a la medida*. Sin embargo, el proyecto no se concluyó según el diseño original, que contemplaba un decreto que hiciera obligatoria la publicación de las circulares en La Gaceta o en la página web para poder aplicarlas. Sin este decreto, el sistema pierde mucho potencial, pues la situación permite que haya circulares dentro y fuera de BUDHA.

Hacia el final de la administración Figueres se presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Reforma a la Ley General de Aduanas, *a través del cual se pretende fortalecer el marco sancionatorio aplicable a los delitos aduaneros, lo que a su vez permitirá combatir en mejor*

13 Auditoría del Servicio Aduanero contratada por el Poder Ejecutivo a CID-GALLUP en 1995.

forma la corrupción, el contrabando y la evasión fiscal, así como reprimir la corrupción interna dándole el debido proceso a los funcionarios que resulten como presuntos responsables (Calvo, 2002:11).

En el Cuadro 2 se presentan algunos indicadores sobre la gestión aduanera que fueron elaborados a partir de distintas fuentes, pues ni el país ni la DGA cuentan con un sistema que permita medir su desempeño.

La información cualitativa y cuantitativa recogida no permite determinar si en los últimos años ha habido retrocesos importantes en la reforma o en sus logros. La impresión del autor es que la reforma perdió su rumbo y no hay avances cualitativos importantes.

Cuadro 2
Algunos indicadores de la gestión aduanera.
Costa Rica, 1994,1997-2000

	1994	1997	1998	1999	2000
Indicadores relacionados con la modernización:					
Declaraciones de importación por funcionario	322	493	514	495	475
Declaraciones de importación procesadas electrónicamente		90%	92%	92%	94%
Nivel de profesionalización		21%	31%	32%	33%
Funcionarios por estación de trabajo	63*	2	2	2	1,5
Indicadores relacionados con el costo de las aduanas:					
Gasto como porcentaje de lo recaudado		1,0	0,7	0,8	1,2
Planilla como porcentaje del gasto		62	77	77	55
Indicadores relacionados con productividad y eficiencia:					
Declaraciones de importación documentales (%)			7,6	7,9	6,1
Recaudación por funcionario (millones de \$)		1,1	1,4	1,4	1,4
Recaudación en aduana como porcentaje del presupuesto nacional		30,2	32,8	27,7	18,4
Recaudación en aduana como porcentaje del PIB		7,0	6,0	5,4	5,3
Recaudación como porcentaje del comercio exterior		8,9	7,2	6,5	7,1
Salario promedio por funcionario		662	671	739	756

*En 1.992 hab a 20 computadoras en aduanas. Esta cifra se estim a partir del total de computadoras en 1992 y el total de funcionarios en 1994.

Fuente: Elaborado por el autor con base en Herrero (1998) y DGA (2002).

3.5 La operación de las aduanas en Costa Rica

Es conveniente analizar la operación de las aduanas en términos de los dos grandes procesos que se señalaron antes. El primero está asociado al conjunto de procedimientos relacionados con el movimiento de las mercancías. Si los procedimientos establecidos son coordinados como un solo proceso, permiten el flujo de información necesario para que la aduana cumpla con sus funciones de recaudación, facilitación del comercio, control del tránsito de mercancías y generación de información. La reforma de los años 90 se concentró en este proceso: hay más claridad en el diseño, se han invertido más recursos y se conoce con más claridad el estado actual, los logros y las tareas pendientes.

El segundo gran proceso se relaciona con hacer cumplir la normativa. Es el conjunto de procedimientos establecidos para prevenir y reprimir las conductas ilícitas que atentan contra la gestión y el control aduanero. El cumplimiento del régimen jurídico aduanero también es indispensable para que la aduana cumpla con sus funciones. Sin embargo, este proceso es mucho menos claro, se le han dedicado menos recursos y es el verdadero talón de Aquiles de la reforma.

En las siguientes secciones se describirán ambos procesos, se establecerá el estado actual de los mismos y se señalarán algunas posibles mejoras. Para elaborar este diagnóstico se utilizó información proveniente de la Dirección General de Aduanas, la Contraloría General de la República, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, COMEX y otras fuentes. Además, se visitaron algunas aduanas y se entrevistaron funcionarios y ex funcionarios de distintos niveles entre noviembre del 2001 y marzo del 2002.

3.6 Manejo de la carga

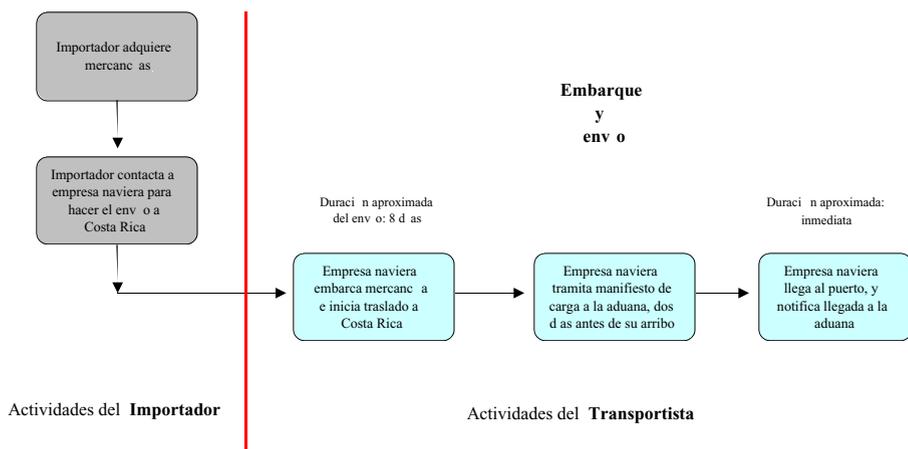
El manejo de la carga en el proceso aduanero implica los siguientes subprocesos: embarque y envío, ingreso de mercancías, tránsito, almacenamiento y despacho. Como se señaló en la introducción, en estos procedimientos es donde la aduana está mejor, aunque siempre hay aspectos que pueden mejorarse.

3.6.1 Embarque y envío

Este proceso, realizado por el importador, el consolidador y el transportista, se hace fuera del territorio nacional, por lo tanto, no está regulado por la legislación aduanera; es una actividad privada en la que no hay participación ni responsabilidad del sector público.

El importador adquiere una mercancía, busca un transportista (naviera, línea aérea o transporte terrestre), le indica sus necesidades de espacio y se pone de acuerdo para el envío, según la capacidad e itinerario del transportista y sus tarifas de transporte. Una vez que la mercancía se embarca, queda bajo la responsabilidad de la empresa de transporte, como se ilustra en el Gráfico 2.

Gráfico 2
Flujograma del subproceso de embarque y envío marítimo de mercancías



Fuente: Elaborado por el autor¹⁴.

Algunos importadores entrevistados por el Ministerio de Comercio Exterior en 1998 coincidieron en mencionar como problemas frecuentes en el envío de mercancías los altos costos de tramitación y de transporte, el atraso de los envíos y la falta de información sobre estos retrasos.

¹⁴ Los flujogramas de esta sección se elaboraron a partir de entrevistas y los borradores de un trabajo previo no publicado suministrado por la ex Directora del Programa de Administración Aduanera.

Desde la óptica del control, ha existido una discusión recurrente sobre la conveniencia de contratar compañías especializadas en la inspección previa de carga, que le garanticen a la administración información real sobre el valor de las mercancías que se importan. Si bien puede haber algunos resultados inmediatos favorables, hay fuertes argumentos en contra, relacionados con los altos costos de estos servicios, la dependencia que generan en el largo plazo y la necesidad de implementar procedimientos aduaneros ya superados. Además, estas compañías no tienen ningún incentivo para transferir conocimiento y tecnología de punta a las aduanas (Lane, 1998:9)¹⁵. El INCAE, el BID y la Asociación Costarricense de Agentes de Aduana se han manifestado en contra de la contratación de estas compañías.

En 1998, Fernando Herrero, entonces Ministro de Hacienda, cuestionó la exclusión de un mecanismo temporal de inspección previa de la Ley General de Aduanas que se tramitó en la Asamblea Legislativa durante su gestión:

Han transcurrido varios años de la aprobación de la ley y aún no se cuenta con un sistema adecuado en este campo. La aprobación de la Ley de Valoración ha agravado la situación, pues ahora el gobierno acepta sin mayores restricciones el documento que le sea entregado como factura comercial. (Herrero, 1998:22)

Cuatro años después su afirmación sigue siendo válida, pues todavía no se cuenta con mecanismos que permitan identificar y castigar la falsificación y el fraude que implican alterar u ocultar la información de envío y embarque, lo que suele hacerse en forma bastante burda (Castonguay, 1994:1). Si no se logra corregir este problema, la contratación de compañías certificadoras del valor de la mercancía seguirá siendo una opción, a pesar de que no está claro si realmente contribuyen a mejorar la recaudación (Dutz, 2001:2-3).

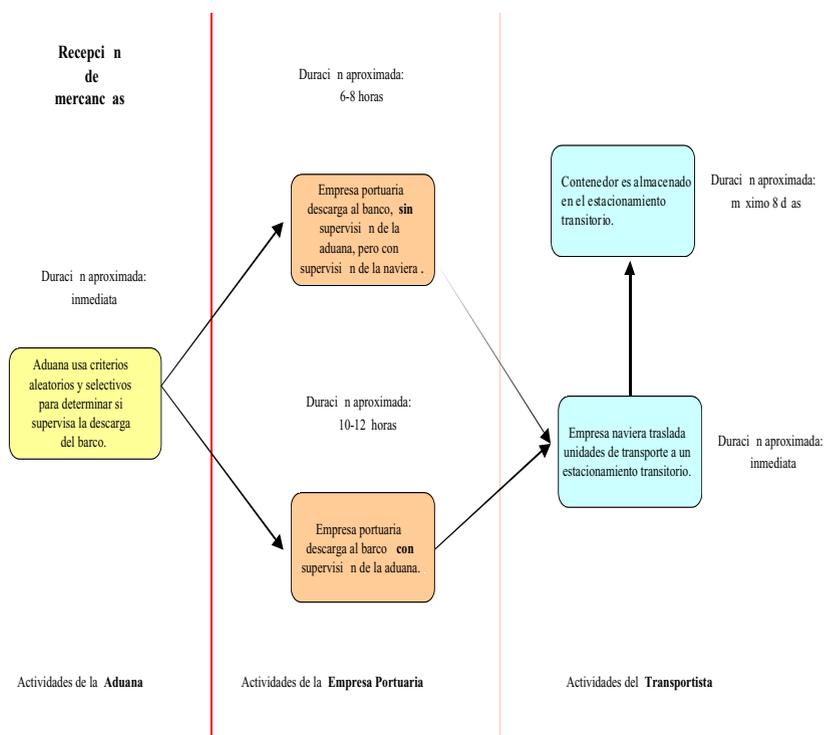
3.6.2 Ingreso de mercancías

Este proceso comprende tres actividades: ingreso de la carga por los puertos habilitados, presentación de documentos o información de ingreso y recepción de las mercancías (Gráfico 3).

15 Sobre este tema puede consultarse Dutz, Mark, 2000 y Low, Patrick, 1995. Sobre su posible aplicación en Costa Rica: Castonguay, Vincent, 1994

La descarga y recepción pueden estar a cargo del transportista o de la aduana, si esta asigna un funcionario aduanero para realizarlas. Posteriormente, la carga se traslada a un depósito fiscal o a un estacionamiento transitorio¹⁶, ubicado en la jurisdicción de la aduana de ingreso.

Gráfico 3
Flujograma del subproceso de recepción de mercancías



Fuente: Elaborado por el autor.

La aduana tiene la responsabilidad de supervisar en forma aleatoria y selectiva el ingreso y la recepción de las unidades de transporte. El transportista tiene la responsabilidad de enviar a la aduana, por vía electrónica, la descripción de la mercancía que ingresa en sus vehículos y de supervisar el ingreso y la recepción de las unidades de transporte y el traslado al depositario aduanero. En la práctica, no siempre se cuenta con la descripción de las mercancías.

¹⁶ Los estacionamientos transitorios son espacios donde los transportistas pueden conservar sus vehículos, sus unidades de transporte y sus cargas. Deben estar precintados (cerrados con los marchamos autorizados por la aduana) y quedan bajo la responsabilidad de la empresa que administre el estacionamiento por un máximo de ocho días, antes de ser declaradas en abandono.

El importador utiliza diferentes medios de transporte según el tipo de carga. Por los puertos aéreos entran las mercancías de alto valor, de poco volumen y los productos perecederos; por los puertos terrestres entran las mercancías provenientes de Centroamérica, México y Panamá, y por los puertos marítimos, las mercancías muy voluminosas y las materias primas.

En la recepción de las mercancías se presentan tres tipos de problemas: 1) El poco personal de las empresas y una infraestructura de descarga inadecuada en los puertos de arribo¹⁷. 2) El hecho de que, cuando se trata de embarques consolidados, los transportistas a veces no indican con anticipación el destino de las mercancías. 3) La necesidad de usar los estacionamientos transitorios, que también deben ser controlados durante el proceso.

Aunque en los últimos años se ha invertido en la mejora de la infraestructura y los procedimientos aduaneros para atender el ingreso y la fiscalización de las mercancías, todavía hay problemas, sobre todo en la infraestructura de los puertos marítimos y aéreos.

Los estacionamientos transitorios son un serio problema de control aduanero, pues tienen menos restricciones que los depósitos fiscales y el sistema informático tenía un rezago importante en cuanto a registrar y automatizar la información y hacer cruces con ella. Con los cambios introducidos en diciembre del 2001, la administración confía en que podrá fiscalizar y controlar mejor estos sitios. Sin embargo, los funcionarios de la División de Control y Fiscalización de la DGA consideran que los controles siguen siendo débiles, pues los puertos todavía no están conectados al sistema de la aduana y las bases de datos no se han centralizado.

La existencia de estacionamientos transitorios se origina en la falta de depositarios o de un espacio portuario adecuado; en términos de exportación cumplen un papel práctico, pues ofrecen un espacio donde dejar la carga cuando el barco no puede recibirla o no hay espacio en el puerto. En la práctica, esto ha llevado a que los transportistas operen con menos vehículos y a que los importadores y agentes esperen a que la carga esté en el país para determinar el régimen de destino de sus mercancías, dentro del plazo que la ley les otorga. Cualquier iniciativa para reducir o limitar su funcionamiento debería contemplar ajustes en los plazos que otorga la ley y en la infraestructura de los puertos, para poder movilizar rápida y efectivamente la carga y las unidades de transporte.

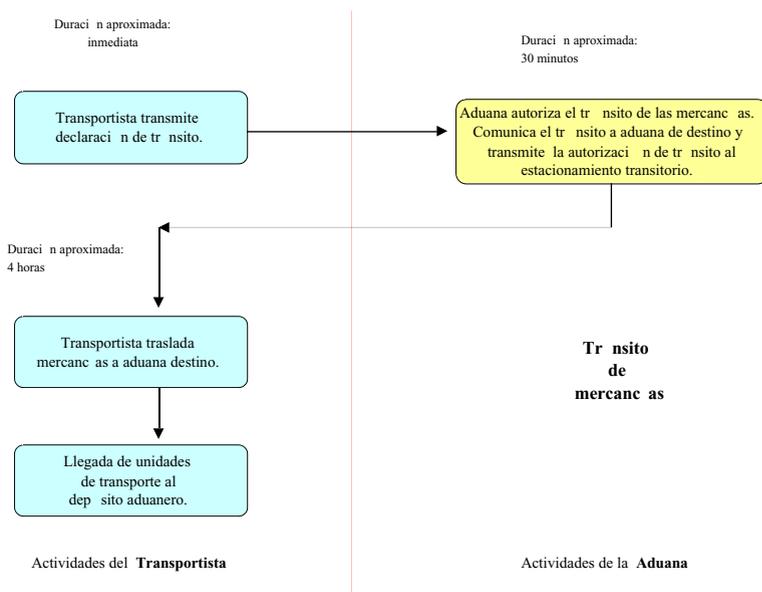
¹⁷ Esto está asociado también a temas como el de la aduana 24 horas, pues no solo depende de la aduana, sino de la disposición de los privados a adecuar su operación.

La posibilidad de elegir el régimen de tránsito en forma anticipada, cuando la mercancía todavía no ha pagado impuestos, se eliminó en la reforma al reglamento de octubre del 2000, lo que creó un incentivo adicional para el uso de este tipo de estacionamientos¹⁸.

3.6.3 Tránsito interno o internacional

El tránsito interno o internacional es el régimen según el cual se transportan por vía terrestre las cargas bajo control aduanero dentro del territorio nacional (Gráfico 4). En el tránsito interno, las mercancías se trasladan a una aduana interna para ser nacionalizadas, en el tránsito internacional, se trasladan a una aduana fronteriza para salir del país.

Gráfico 4
Flujograma del subproceso de tránsito de mercancías que ingresan a través de las aduanas



Fuente: Elaborado por el autor.

¹⁸ Según la División de Control y Fiscalización, la Dirección General de Aduanas decidió eliminar este trámite simplificado pues se le estaba dando un uso inadecuado. La administración planea desarrollar la metodología de gestión del riesgo para poder discriminar entre los distintos usuarios; eso podría conducir a que se vuelvan a otorgar estos privilegios. En opinión del director de la Cámara de Depositarios, esto contradice otras medidas tendientes a desincentivar el uso de este régimen.

El tránsito de mercancía no nacionalizada por el territorio nacional hace más vulnerable el sistema y genera necesidades adicionales de control. En la Asamblea Legislativa hay un proyecto que busca promover la nacionalización obligatoria en la frontera de ingreso, pero ha tenido mucha oposición de los funcionarios de aduanas, que argumentan que las zonas portuarias no disponen de la infraestructura necesaria para que esta medida sea viable.

La tendencia de las aduanas modernas es hacia la nacionalización en el puerto de ingreso, pero en el país, además de las razones señaladas, hay otras para evitar hacerlo en esa forma; una muy importante es que se posterga el costo financiero asociado al pago total de los impuestos correspondientes a la carga importada¹⁹.

Mientras no se fomente la nacionalización en el puerto de ingreso, seguirá siendo cierto el argumento de que falta infraestructura. Proyectos como el presentado a la Asamblea pueden servir de incentivo para que tanto el sector público como el privado hagan las inversiones necesarias en los puntos de ingreso.

El despacho domiciliario²⁰, y el despacho anticipado son opciones que plantea la legislación para desincentivar el tránsito interno; son más sencillos para el importador y recaudan en forma más rápida los impuestos, aranceles y tasas.

Desde el punto de vista de facilitación y control, persiste el manejo manual de la información de tránsito (vía fax)²¹, lo que resta agilidad al proceso y hace poco confiables los controles. También hay problemas con la transmisión de documentos entre aduanas, aunque la administración confía en que se irán resolviendo como resultado del avance del proyecto de interconexión de aduanas (DGAb, 2002: 1-3).

Desde el punto de vista del control, el hecho de que el control de tránsito entre aduanas no esté automatizado e integrado, complica y distorsiona el proceso, con los riesgos consecuentes, asociados a la evasión fiscal y el contrabando.

19 Es un financiamiento implícito del Estado a los importadores. Países como Marruecos han desarrollado un sistema nacional de crédito que permite financiar a los importadores sin postergar la nacionalización y el registro de los aranceles y tributos correspondientes. Una medida así tiene la ventaja de que libera al Estado de la necesidad de custodiar mercancía.

20 Esta modalidad consiste en presentar una declaración provisional de despacho, cancelar los impuestos en el momento de la llegada de las mercancías y trasladarlas directamente al domicilio, comercial o industrial del importador.

21 Dentro del esquema descentralizado bajo el cual se diseñó el SIA, no hay coordinación explícita y automatizada entre procesos que trascienden la jurisdicción de una sola aduana, sino que esta coordinación tiene que darse por medios alternos (teléfono, fax, etc.) (DGA, 2001:1).

La DGA propuso una solución parcial a las dificultades de control de tránsito mediante un proyecto denominado SICONTRA, que podría subsanar los problemas generados por el diseño descentralizado del SIA y su plataforma tecnológica actual. Sin desestimar la necesidad de mejorar las herramientas informáticas de control, es necesario incorporar el análisis de las condiciones necesarias para reducir al máximo el tránsito de mercancías sin nacionalizar por el territorio nacional.

3.6.4 Depósito fiscal

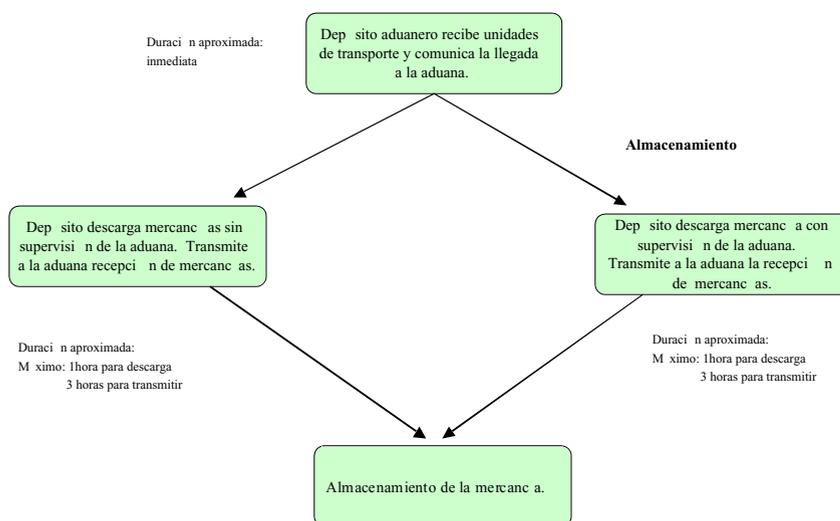
Es el régimen por medio del cual las mercancías son depositadas bajo la custodia, conservación y responsabilidad del depositario aduanero y el control de la aduana; estas mercancías no han pagado los tributos correspondientes y pueden permanecer en el depósito hasta un año, antes de ser declaradas en abandono.

La descarga puede realizarse con la intervención de un funcionario aduanero o sin ella. Si no se requiere del funcionario de aduanas, el depositario tiene un plazo de una hora hábil para comenzar la descarga y comunicar a la aduana el ingreso de las mercancías. Si se debe contar con la intervención de un funcionario aduanero, éste debe trasladarse al depósito en el término de una hora para supervisar la descarga; si en ese tiempo no se hace presente, el depositario procede con la descarga, haciendo constar la situación (Gráfico 5).

El depositario deberá transmitir electrónicamente el resultado de esa operación a la aduana en un plazo de tres horas. Las mercancías permanecen en el depósito hasta que la aduana de jurisdicción emita la autorización de salida.

Gráfico 5

Flujograma del subproceso de depósito fiscal



Actividades realizadas por el **Depositario Aduanero**

Fuente: Elaborado por el autor.

Entre el 85% y el 90% de los bultos se reciben sin la participación de los funcionarios aduaneros. Como no dispone de información sobre el contenido, el funcionario que realiza la tarea utiliza criterios subjetivos para la supervisión de la descarga; esto dificulta las funciones de control.

Se identificaron dos razones para el retraso en la transmisión de información por parte del depositario aduanero: 1) la transmisión a la aduana se hace por lotes, porque el depositario no siempre cuenta con personal dedicado exclusivamente a esta tarea; 2) hay problemas en las conexiones electrónicas entre los almacenes y las aduanas.

Por otro lado, hay dos dificultades con las revisiones previas en los almacenes: 1) algunos almacenes no cuentan con la infraestructura adecuada para hacer la revisión; 2) no todos los depositarios cumplen los horarios de atención establecidos por la legislación, pues no les resulta rentable ampliar el horario, dado el poco volumen de mercancías que tramitan.

Hay un riesgo y un costo asociados al uso de mercancías sin nacionalizar como garantía por impuestos, aranceles y tasas, pues

cuanto más tiempo permanezcan en una bodega, mayor es la posibilidad de sustitución o de pérdida. A la larga, sería conveniente estudiar la posibilidad de crear una figura legal que permita el pago diferido de los impuestos.

3.6.5 Despacho aduanero

El despacho aduanero es el conjunto de operaciones que se deben realizar ante la aduana para poder disponer de las mercancías (Gráfico 6). Para elaborar la declaración de importación se deben cumplir tres procedimientos:

- Examen previo: inspección de la mercancía en el depósito aduanero para determinar su descripción y clasificación arancelaria.
- Pedimentación de la declaración: consiste en la elaboración de la declaración de importación bajo el formato establecido.
- Cancelación de impuestos aduaneros: el agente aduanero, en nombre del dueño de la carga, cancela los impuestos en una entidad bancaria autorizada por la DGA.

Aceptada la declaración, se somete al semáforo fiscal, que aplica criterios aleatorios y selectivos sobre la declaración con tres posibles resultados: sin verificación, revisión documental y reconocimiento físico. Si todo está en orden, se autoriza el levante de las mercancías y el agente las retira del depósito para entregarlas al importador.

Hay una modalidad de despacho aduanero anticipado que consiste en despachar las mercancías inmediatamente después de su ingreso al territorio nacional. Para poder utilizar esta modalidad se deben cumplir las siguientes condiciones:

- El transportista transmite el manifiesto de carga con anticipación (transporte marítimo: 48 horas antes del arribo; transporte aéreo, dos horas antes y transporte terrestre, en el momento de arribo a la aduana).
- La declaración de importación debe presentarse a la aduana con un máximo de 24 horas y un mínimo de una hora de anticipación al arribo del vehículo al puerto.

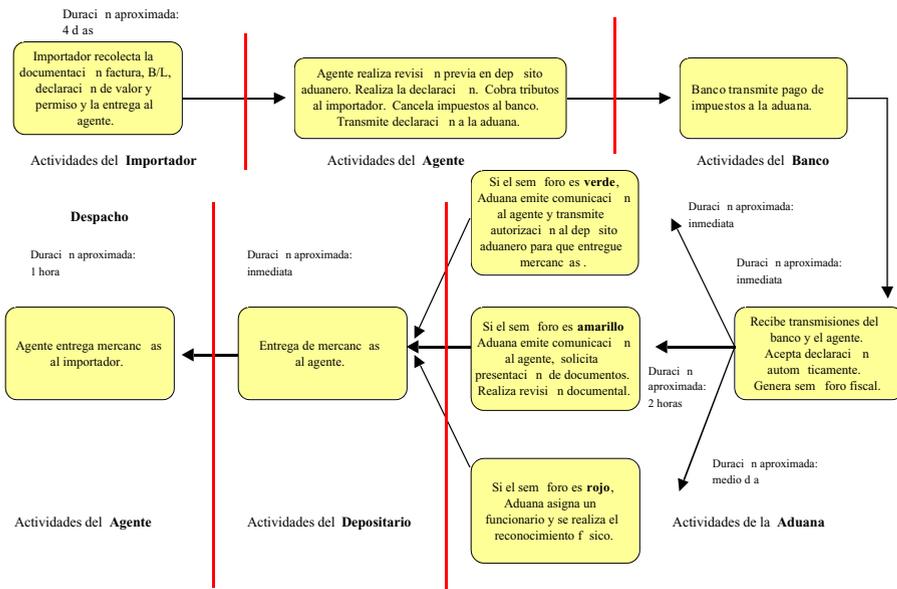
Uno de los problemas en este proceso es que algunas veces los transportistas no comunican el arribo de la carga ni el conocimiento de embarque al importador, lo que hace que la mercancía permanezca más tiempo almacenada, con el consiguiente incremento en los costos.

En algunos casos, por los “cuellos de botella” que se producen en la revisión previa, el agente la evita; de hecho, es imposible que unos pocos cientos de agentes revisen toda la mercancía que pasa por aduanas en la forma adecuada y sin provocar atrasos.

Actualmente, la totalidad de los manifiestos de carga se trasmite en forma electrónica; la información llega con anticipación a la aduana y le permite contar con una descripción previa de las mercancías, saber a quiénes están destinadas y la zona de operación de destino inmediato.

Después de la reforma, la forma de declarar de los agentes aduaneros, basada en la autodeterminación, otorga mayores responsabilidades a los declarantes y libera recurso humano, que puede utilizarse en la supervisión de las operaciones de ingreso y tránsito, que son procesos muy vulnerables (IADB, 2001). En marzo del 2001, la distribución de los porcentajes de revisión para las declaraciones autodeterminadas indicó que sólo el 18% de las declaraciones se revisaba físicamente, el 35% se revisaba documentalente y el 47% no pasaba por ninguna revisión. Este porcentaje de revisión física sigue siendo muy alto en relación con otras naciones que han tenido éxito en su proceso de reforma, donde suele ser inferior al 10%.

Gráfico 6
Flujograma del subproceso de despacho aduanero



Fuente: Elaborado por el autor.

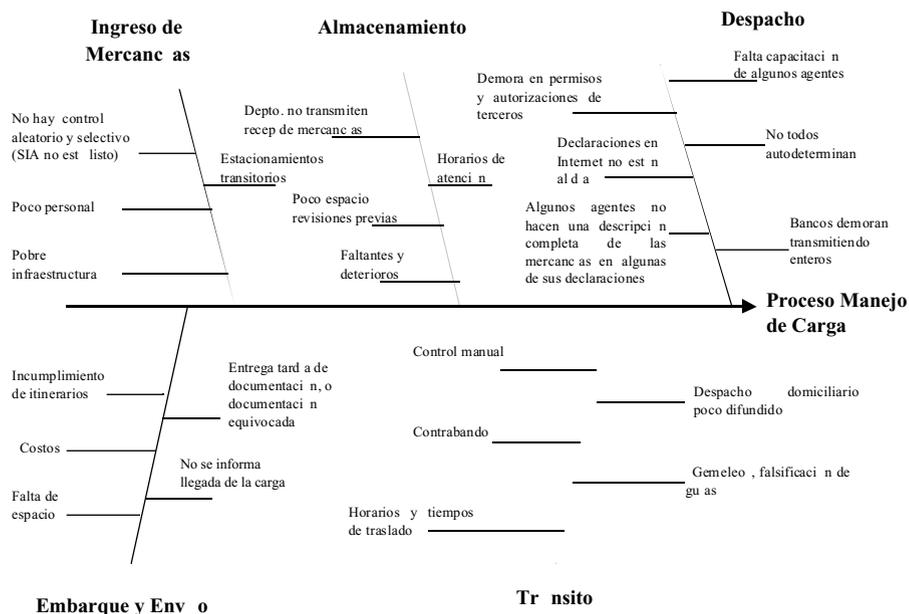
Según la DGA, el procedimiento de despacho es uniforme en todas las aduanas y tiene una duración promedio de aproximadamente una hora.

Desde el punto de vista de la facilitación, el que los transportistas no comuniquen la información de la llegada de las mercancías retrasa el despacho y aumenta el tiempo de almacenamiento. Con frecuencia, las autorizaciones y permisos también generan retraso por la lentitud con que trabajan las instituciones gubernamentales no aduaneras que los otorgan.

Desde el punto de vista del control, algunos gerentes de aduanas y agentes aduaneros han reportado la falsificación (o *clonación*) de declaraciones²².

El siguiente diagrama (Gráfico 7) resume los principales problemas encontrados en el proceso de manejo de carga descrito, más otros que no se incluyeron en el análisis.

Gráfico 7
Principales problemas en el proceso de manejo de carga



Fuente: Elaborado por el autor.

²² Sería interesante investigar si este y otro tipo de fraudes es más frecuente en las declaraciones no determinadas que entre las determinadas, así como cruzar esta información contra otras variables, a fin de establecer correlaciones que refuercen los procesos de prevención y control.

En este proceso, es posible introducir mejoras en cada uno de los pasos; las opciones de mejora son fácilmente identificables y, por lo general, están asociadas a completar el desarrollo informático y subsanar deficiencias en el control de las operaciones relacionadas.

Las deficiencias que persisten en este proceso pueden afectar la recaudación. Aunque más del 90% de los auxiliares transmiten la información y la legislación nacional se fundamenta en la autodeterminación, mientras el país siga bajo el marco del CAUCA II, persistirán las dificultades de orden jurídico que impiden que se exija la autodeterminación en el 100% de los casos, trasladando total y definitivamente la responsabilidad a los dueños de la carga y a sus representantes.

Algunas omisiones que se presentan, como no controlar la calidad de las descripciones de la mercancía en las declaraciones de aduana y dejarlas pasar incompletas al sistema, dificultan el control de las autoridades e incluso ese control de terceros que se busca al publicarlas en Internet.

Aún es posible avanzar en la transmisión de datos previa al arribo de la mercancía y en el despacho aduanero anticipado, opciones que creó la ley y facilitan los sistemas informatizados, pero que en la práctica se utilizan relativamente poco. La aduana tampoco ha logrado tener suficiente liderazgo para negociar la reducción de las trabas no aduaneras que atrasan la mercancía en los pasos de frontera, sobre todo en Peñas Blancas. Esto es grave, no sólo porque neutraliza los esfuerzos de facilitación, sino porque daña el prestigio y la credibilidad de la aduana misma, pues los usuarios tienden a responsabilizarla de cualquier atraso que se produzca en el puerto de ingreso.

En relación con el control, el uso de controles selectivos y aleatorios es una medida correcta, sin embargo, se podrían mejorar con la incorporación de perfiles de riesgo con base en información sobre el comportamiento de los dueños de la mercancía, los auxiliares administrativos, etc. Los datos necesarios no se están registrando y tomará tiempo contar con un sistema más elaborado y efectivo, pero es preciso moverse en esa dirección. Dentro de la preparación para el ALCA, Costa Rica es una de las naciones que debe trabajar este aspecto, lo que significa una oportunidad para avanzar en ese terreno.

Los problemas de conectividad y automatización que todavía tiene la aduana hacen más vulnerable el control de las mercancías en tránsito, en almacenes transitorios y en otros depositarios; si no se implementan los procedimientos adecuados, estos mecanismos de facilitación amenazan el control efectivo de la aduana y su capacidad de recaudación.

Como Costa Rica aún no se ha adherido al CAUCA III, la autodeterminación sigue siendo voluntaria, lo que le impide revisar las obligaciones de los auxiliares de la función pública aduanera y de los dueños de la carga; esta debilidad ha sido advertida desde hace cinco años (Bolaños, 1997). Costa Rica lideró, junto con El Salvador, la elaboración y aprobación regional del nuevo código aduanero, pero en el país se requiere la aprobación legislativa del mismo. El gobierno anterior lo envió a la Asamblea, Legislativa pero no ha salido de la Comisión de Internacionales, donde ha tenido una fuerte oposición de la Asociación de Agentes de Aduana.

En su función de generador de información útil, para el comercio y el desarrollo del mercado de los servicios de logística, los avances han sido muy importantes; se destaca la publicación de las declaraciones aduaneras en Internet y el buscador de documentos del Ministerio de Hacienda citado anteriormente. Sin embargo, los importadores aún no cuentan con un mecanismo sencillo y transparente que les permita saber si su mercancía arribó, si su declaración fue presentada y si ya se autorizó el levante.

Aunque se han señalado importantes opciones de mejora, en esta área es donde son más evidentes los logros de una reforma que consiguió reducir el tiempo de despacho de semanas a horas para la gran mayoría de sus operaciones.

3.7 Hacer cumplir la normativa

Aunque es menos usual concebir la función de hacer cumplir la normativa aduanera como un proceso, se tratará así para poder señalar con más propiedad dónde se encuentra la mayor debilidad de la aduana y una de las áreas donde se requiere de un replanteamiento profundo y acciones inmediatas.

Como ya se señaló, en Costa Rica, el ciclo de entrada y salida de mercancías ha recibido atención durante los últimos ocho años y el país ha acumulado logros importantes en términos de facilitación, lo que constituye un requisito importante para acrecentar la competitividad del país y apoyar su estrategia de crecimiento con base en el comercio exterior.

Pero para que las cuatro funciones de la aduana se cumplan a cabalidad, hay un conjunto de normas que deben respetarse. No alcanza con que exista la norma: debe haber un proceso sistemático para identificar a los transgresores y mecanismos confiables y transparentes para hacerles sentir las consecuencias de irrespetar el régimen jurídico aduanero.

Sin embargo, hay la idea bastante generalizada de que la aduana adolece de una notoria incapacidad para hacer cumplir la ley, dando espacio a la evasión aduanera (en sus distintas modalidades: subfacturación, clasificación incorrecta de la mercancía o de su origen, pólizas dobles o *clonadas*) y el contrabando, y la percepción de que existe total impunidad para los que ignoran la normativa aduanera.

Para una efectiva sanción o penalización de las violaciones a las normas y procedimientos de aduana, se deben tener en cuenta tres elementos: 1) contar con una normativa adecuada, que permita fomentar las buenas prácticas y castigar las transgresiones; 2) identificar a los transgresores actuales y potenciales y 3) poder verificar que las penas previstas en la normativa sean efectivamente aplicadas. En otras palabras, ¿qué sentido tienen las normas si no se identifica a quienes las irrespetan? y por otra parte, ¿de qué sirve encontrarlos, si no se les castiga?

En términos generales, con algunos ajustes, sobre todo en cuanto a asignar responsabilidades, la legislación nacional ofrece un marco adecuado para establecer sanciones. A partir de este marco, las aduanas deben definir los procedimientos para prevenir y controlar el fraude, fiscalizar las actuaciones y, por último, procesar y sancionar a quienes incumplan.

3.7.1 Prevenir

En términos de prevención, Lane (1998: 34-37) propone un plan para promover y mantener la integridad en las aduanas:

- a) Usar diferentes tipos de controles que aseguren el reclutamiento de personas honestas: chequeo de aspectos financieros, referencias personales, empleo previo, entrevistas, antecedentes médicos, policiales y criminales y calificaciones académicas.
- b) Ofrecer una buena remuneración y un paquete de beneficios consistente con un puesto de confianza y de honor.
- c) Actualizar periódicamente los antecedentes de los funcionarios.
- d) Hacer comprobaciones periódicas y aleatorias de uso de drogas.
- e) Introducir el tema de la integridad en todas las capacitaciones.
- f) Contar con un módulo especializado para revisar e investigar todas las denuncias y monitorear la integridad en forma proactiva.
- g) Dar a conocer los valores fundamentales de la organización, enfatizar la importancia de la integridad y garantizar que la administración superior respeta esos valores fundamentales.
- h) Publicar un código de conducta que especifique claramente lo que se espera de los empleados.
- i) Publicar las sanciones por faltas a la integridad, la seguridad o la

- conducta y castigar firmemente cualquier violación.
- j) Aplicar controles internos en todos los sistemas automatizados y manuales para prevenir violaciones o detectarlas si ocurren.
 - k) Contar con una auditoría independiente para monitorear los controles internos.
 - i) Disponer de métodos creativos e innovadores para detectar y prevenir las violaciones a la integridad.

El plan sugerido por el exdirector del servicio de aduanas de los Estados Unidos es una base razonable a partir de la cual las autoridades aduaneras nacionales pueden elaborar el propio. Este plan es útil a efectos de evaluar la gestión aduanera, en términos de prevención, pues facilita la formulación de recomendaciones puntuales y permite destacar algunos elementos que deben ser supervisados.

El tema de la administración de personal amerita una evaluación intensiva y la reforma debe cuestionarse acerca de la conveniencia de mantenerse dentro del régimen de Servicio Civil o buscar mecanismos alternativos. Los criterios de reclutamiento y selección de Servicio Civil, no necesariamente coinciden con los planteados en esta sección. Por otra parte, la remuneración e incentivos sugeridos no sólo no son suficientes, sino que son inferiores a los que tienen los funcionarios en posiciones equivalentes dentro de Tributación Directa. Antonio Rodríguez, ex director de Aduanas, manifestó que por esta razón, los mejores funcionarios, en cuanto tienen oportunidad, se trasladan a Tributación.

Uno de los gerentes de aduana entrevistados manifestó su incomodidad por no poder escoger su propio personal, pues los nombramientos se realizan desde la Dirección. No sólo no puede nombrar su personal, tampoco puede destituirlo o trasladarlo, pues *intervienen desde el sindicato hasta la Sala Cuarta*. Es necesario crear condiciones administrativas que permitan, sin violentar los derechos de los trabajadores, dar más potestad a los gerentes sobre los recursos a su cargo.

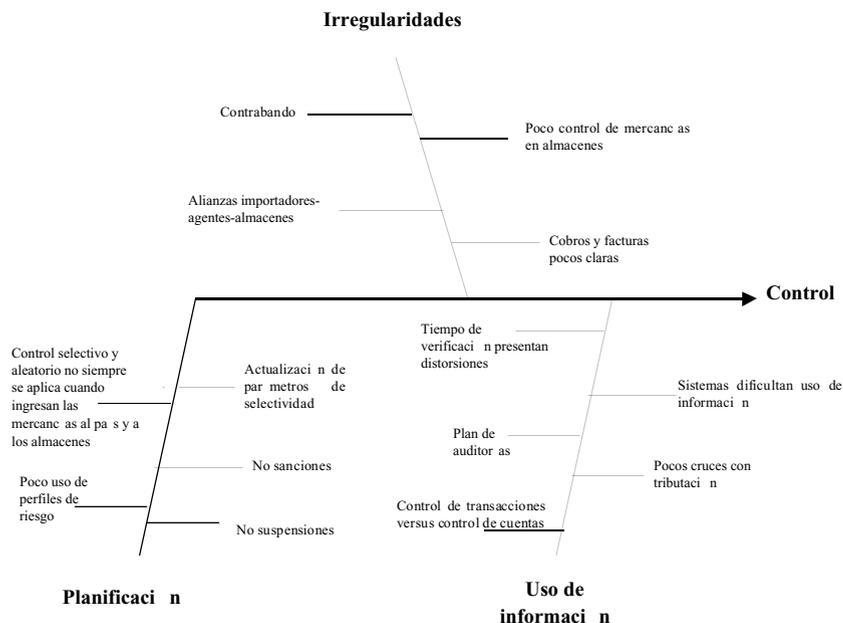
Otro elemento que surge al contrastar el plan propuesto, con la gestión actual de la aduana, es la debilidad de los controles, tanto automatizados como manuales. Llama la atención que la gestión de los procedimientos para hacer cumplir la normativa es manual y los controles son prácticamente inexistentes.

Por estas y otras razones que se discuten más adelante, se recomienda considerar seriamente la posibilidad de acoger la recomendación sobre auditorías externas de Lane. También deben contratarse auditorías externas para la evaluación de las cuentas de los importadores o funcionarios cuyas transacciones tienen mayor impacto en la recaudación.

3.7.2 Control

En el Gráfico 8 se presenta una síntesis de la problemática detectada en el área de control.

Gráfico 8
Diagrama de los principales problemas encontrados en el área de control



Fuente: Elaborado por el autor.

No es difícil entender que un sistema que ejerce tan poca prevención presente tanta vulnerabilidad en el área de control. Estas debilidades pueden estar asociadas al énfasis que puso la reforma en los aspectos de facilitación, presionados por el aumento en el volumen. Sin

embargo, los problemas de control son a menudo objeto de crítica por parte de la prensa y de otros actores civiles, lo que debilita la credibilidad de la aduana y su capacidad de continuar con la reforma emprendida. Lo cierto es que la falta de prevención y control contribuye a incentivar la defraudación aduanera.

3.7.3 Fiscalización

El artículo 43 del Reglamento de la Ley General de Aduanas constituye, como órganos fiscalizadores del cumplimiento de las disposiciones del régimen jurídico aduanero, a la División de Control y Fiscalización, que ejerce el control con cobertura nacional, y a los departamentos técnicos de las aduanas, que controlan dentro de la jurisdicción del recinto respectivo.

Según el informe FOE-IP/07/2001, de la Contraloría General de la República, la Cámara de Industrias estima la evasión anual en aduanas en alrededor de 70.000 millones de colones; sin embargo, durante los diez primeros meses del 2000, la División de Control y Fiscalización sólo recibió 23 denuncias e inició menos de cuatro procedimientos administrativos por mes. En el mismo informe, llaman la atención las declaraciones del Viceministro de Hacienda, respecto a la frecuencia con que los transportistas no entregan los manifiestos con la información completa, aunque esto constituye una falta sancionable.

Según información ofrecida por la DGA, durante los últimos cuatro años se han presentado más de 250 denuncias ante el Ministerio Público, es decir, algo más de cinco por mes, lo que resulta muy bajo si se tienen en mente estos controles tan débiles, que hacen presumir muchos abusos, estimaciones de evasión como la de la Cámara de Industrias o la opinión de los medios de comunicación sobre la impunidad en las aduanas, como la que se aprecia en la cita siguiente, tomada de un editorial del periódico La Nación del 24 de febrero del 2001:

El estímulo de la impunidad ha permitido crear una verdadera cultura nacional sobre la evasión y el establecimiento de una poderosa red o mafia - se ha dicho que más peligrosa que la del narcotráfico - con tentáculos internos y externos.

Si se analiza el total de denuncias en relación con la contidad función del número de funcionarios de la División de Control y Fiscalización y

de las unidades de supervisión de las aduanas, el problema parece ir mucho más allá de la falta de personal y de apoyo informático.

3.7.4 Hacer cumplir

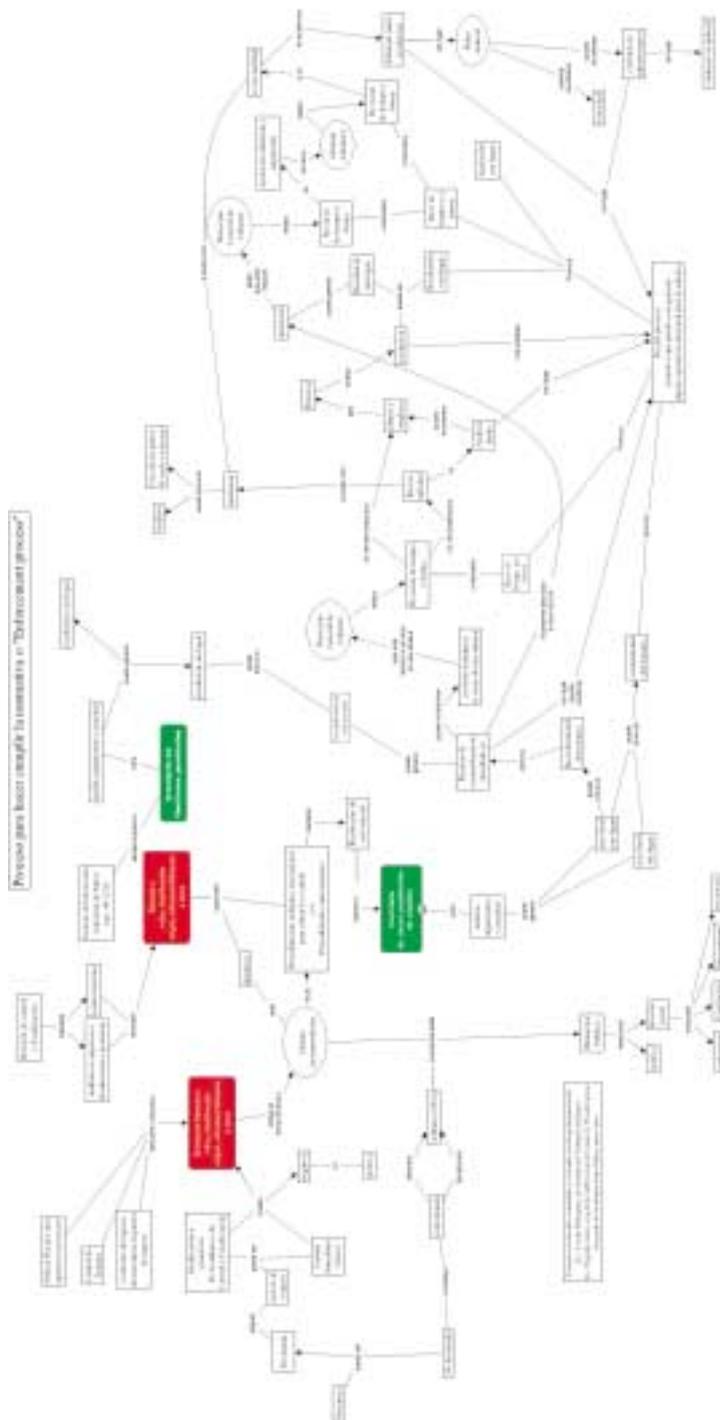
Sin embargo, es a la hora de procesar las fallas o faltas que se denuncian o detectan, donde se encuentra el verdadero talón de Aquiles del sistema y la explicación de la impunidad que lo caracteriza.

A lo largo de toda la investigación que sustenta este capítulo, se hizo evidente que las aduanas no están en condiciones de tener *a la mano* información sobre cuántos procedimientos inician, concluyen o tienen pendientes (DGA 2002:32). En los pocos casos en que se pudo hacer un muestreo, quedó claro que la principal ocupación de la aduana no son las razones sustantivas asociadas normalmente a su quehacer (valoración, clasificación, origen) y quedaron muchas dudas acerca de en qué cosas se ocupan verdaderamente los recursos técnicos de supervisión.

Unos pocos ejemplos son suficientes para demostrar el caos que domina en este proceso. El primero es la “lógica” detrás del proceso mismo. El gráfico 9, elaborado en enero del 2002 con la participación de funcionarios de alto nivel de la DGA y el Tribunal Aduanero, habla por sí solo. Un par de notas adicionales para analizar mejor la figura: cuando se desea iniciar un proceso para cobrar impuestos no percibidos o sancionar a un importador o a un funcionario, comienza el tortuoso procedimiento cuyo punto de entrada está señalado en negro²³. En el momento de esta investigación, el Tribunal Aduanero estaba conociendo algunas causas con más de 15 años de iniciadas. Además, como no hay un número de registro único para cada expediente y, en cada paso una misma causa puede ser identificada con un número diferente, el seguimiento de los casos es prácticamente imposible.

23 El debido proceso es de por sí complicado; en diferentes etapas, por razones de fondo o de forma, puede anularse, desestimarse o aplicarse algún tipo de sanción.

Gráfico 9
Diagrama del proceso para hacer cumplir la normativa



Un segundo elemento para demostrar el caos y la falta de control que son fuente de impunidad y, una de las causas de que no se esté controlando la evasión en la operación aduanera, es el tamaño y las características del inventario nacional de casos y gestiones pendientes de análisis (señalados en gris en el gráfico anterior). La imagen siguiente, que muestra una parte de ese inventario en la Aduana Central, habla por sí misma: cada caso o gestión se lleva en un expediente físico como los que se aprecian en la foto (gráfico 10).

Gráfico 10
Un puesto de trabajo en la oficina de supervisión de casos
pendientes en la
Aduana Central. Costa Rica, 2001



Aunque no fue posible calcular el tamaño del inventario nacional de casos y gestiones pendientes, algunos muestreos permiten estimar que en las aduanas hay varias decenas de miles; en la segunda instancia, que es la DGA; son miles de casos y en la tercera instancia, el Tribunal Aduanero, hay decenas de expedientes.

Tampoco es posible determinar cuántos de esos procedimientos terminan en algún tipo de sanción. Si se inicia la fase recursiva, en las aduanas no se llega a saber si prosperó o no la sanción que se

intentaba aplicar. La sede del proceso recursivo es la Dirección General de Aduanas, donde tampoco fue posible determinar con seguridad el total de causas o gestiones pendientes ni cuál es la capacidad mensual de procesamiento²⁴. Llama la atención, sin embargo, que el orden de magnitud anda por los miles y que en la siguiente fase recursiva, que es el Tribunal Aduanero, se mida la carga en decenas. No está claro si el sistema las va acumulando sin resolver, si salen del sistema porque se le da la razón a quien apeló o si este acepta la resolución. No se cuenta siquiera con un mecanismo estandarizado de registro de aduana a aduana. Ya se mencionó que tampoco hay un número consecutivo para llevar el registro de las gestiones o procedimientos. El resultado es un sistema terriblemente vulnerable, que pone en riesgo los intereses de la administración y de los administrados (recuadro 1).

Recuadro 1.

Fundamentalmente, creo que hay dos grandes problemas. Uno, que no existe una estrategia de control aduanero. En principio, se establecen tres niveles de control: ex ante y durante el despacho, o control inmediato, que es responsabilidad de la aduana; el control diferido, sobre declaraciones, que también corresponde a la aduana y el control ex post, basado en auditorías y de carácter integral, aplicado a una empresa y bajo la responsabilidad de la División de Fiscalización. El otro punto importante es que pareciera que no existen procedimientos para ejercer el control y el seguimiento de los casos. Así como existen procedimientos operativos simplificados, deberían existir procedimientos de control. Un ejemplo, la aduana no finaliza los procesos o los finaliza defectuosamente, porque a muchos funcionarios aduaneros no les gusta o no saben hacer las resoluciones finales.

Gerardo Bolaños, ex director de aduanas.

El tema de la impunidad tiene varios aspectos: lo adecuado o no de la ley, la capacidad de reconocer a los infractores mediante acciones de control y fiscalización y el hacer cumplir la normativa.

Es importante resaltar que, en la coyuntura actual, los refuerzos en el área de fiscalización y control sólo vendrían a engrosar el archivo nacional de casos pendientes. Por lo tanto, es urgente que se tomen

²⁴ La DGA reportó haber iniciado el debido proceso para 2837 expedientes entre 1998 y el primer trimestre del 2001 y que esa cifra corresponde al 61% del total de expedientes que ingresaron durante la administración pasada.

acciones drásticas e inmediatas. Dada la falta de experiencia de la aduana en cuanto a establecer procedimientos adecuados de control de gestiones, la presencia probable de muchas anomalías y la falta de recursos especializados, la administración debería considerar la participación de compañías reconocidas en este campo. La CGR puede contribuir estableciendo mecanismos periódicos para revisar los avances en el área de control y fiscalización.

Por otra parte, nada se logra mejorando estos aspectos si no se tiene la capacidad de garantizar que se aplicarán las sanciones correspondientes a los que violan las normas; de lo contrario, sólo se está haciendo crecer el inventario de casos y gestiones pendientes (Recuadro 2).

Recuadro 2

Una Muestra...

El inventario inicial de gestiones en procesos se estima en esta aduana entre 8000 y 12000.

La Aduana Central recibió 1318 gestiones en enero del 2002.

De esas solo 615 podrían generar resolución.

Ninguna tenía que ver con valor, clasificación u origen.

Se resolvieron 95 gestiones del interesado, (ninguna sobre valor, una sobre clasificación, una sobre origen).

Se dictaron siete actos finales en procedimientos sancionatorios; cuatro confirman acto inicial y tres dan con lugar los alegados.

Es decir, solo en esta aduana, durante el mes de enero el inventario de sanciones en proceso aumentó en una cifra desconocida entre 513 y 1216

Fuente: Elaborado por el autor con base en datos suministrados por la gerencia de la aduana.

En la misma forma como se discutió el ciclo de la carga, considerándolo como un proceso que había que optimizar modificando la organización, ahora se debe redefinir el proceso de *hacer cumplir la normativa* y alinear el resto de la organización en función de este proceso. Algunos aspectos a tener en cuenta son:

- 1) Se debe contar con un solo sistema de registro y garantizar que todos los procesos que se inicien queden registrados.
- 2) Se deben revisar los procedimientos de fiscalización, control y supervisión y asegurar que estos incluyan la tarea de dar seguimiento al proceso.
- 3) El sistema informático debe contener un módulo que facilite procesar las gestiones y tener la información requerida para el control gerencial y administrativo del proceso sancionatorio. Además, debe permitir la identificación de las gestiones y los procedimientos principales y la medida del tiempo que implica cada paso del procedimiento, los funcionarios que intervienen y los clientes y auxiliares involucrados. Por último, se deben registrar los resultados, para disponer de información útil acerca de cómo se está comportando el sistema y hacer los ajustes normativos y de procedimiento necesarios.

Mientras tanto, es urgente encontrar el mecanismo legal y operativo y los recursos que permitan establecer auditorías independientes sobre los controles internos de las aduanas, con un énfasis especial en los controles sobre las gestiones y procedimientos para hacer cumplir la normativa.

Matriz 2

	Recaudaci n	Facilitador del comercio	Control de la mercanc a	Generador de informaci n
Movimiento de mercanc as	<p>⟨ Los procedimientos simplificados de autodeterminaci n todav a no son obligatorios para el 100% de las declaraciones.</p> <p>⟨ Se admiten declaraciones con descripciones incompletas, lo que no atrasa el despacho pero afecta el control y, por lo tanto, la recaudaci n.</p> <p>⟨ La administraci n es por transacciones y no por cuentas.</p> <p>⟨ El porcentaje de nacionalizaci n en el puerto de arribo deber a ser mucho mayor.</p>	<p>⟨ Los procedimientos claros, transparentes y disponibles crean seguridad para la administraci n y los administrados.</p> <p>⟨ Una reducci n dr stica del aforo.</p> <p>⟨ Se introdujeron criterios aleatorios para la revisi n, pero persisten niveles relativamente altos de revisi n f sica.</p> <p>⟨ Transmisi n de datos previo al arribo de mercanc as.</p> <p>⟨ Poco uso del despacho aduanero anticipado.</p> <p>⟨ Otras dependencias o actores pueden atrasar el despacho.</p>	<p>⟨ ReduCCI n de la discrecionalidad de los funcionarios por medio de cambios en el modelo e introducci n de sistemas automatizados</p> <p>⟨ Establecimiento de controles a posteriori pero sin un adecuado manejo de perfiles de riesgo.</p>	<p>⟨ Avances importantes por medio del uso de Internet.</p> <p>⟨ La automatizaci n de las operaciones alcanza a m s de 90%.</p> <p>⟨ El importador no recibe informaci n de la aduana ni tiene acceso en l nea para saber si su mercanc a arrib y cu ndo se autoriza el levante.</p>

Matriz 2 (continuación)

	Recaudación	Facilitador del comercio	Control de la mercancía	Generador de información
Hacer cumplir la normativa	<p>⟨ Se desconoce el monto de la evasión.</p>	<p>⟨ Procedimientos arbitrarios, inconsistentes e inefectivos crean inseguridad para la administración y los administrados.</p>	<p>⟨ Auditores insuficientes.</p>	<p>⟨ Los gerentes de las aduanas desconocen cómo terminan los casos y procedimientos que inician, con más razón lo desconocen las autoridades y la sociedad en general.</p>
	<p>⟨ Dentro y fuera del sistema hay percepción de impunidad ante la defraudación.</p>	<p>⟨ Incumplimiento de la normativa e impunidad amenazan la reforma misma.</p>	<p>⟨ Se desconoce cómo terminan los procedimientos iniciados.</p>	<p>⟨ La información sobre la regulación está en Internet, pero la publicación de las circulares por esta vía no es obligatoria.</p>
	<p>⟨ Hay dificultades para verificar la cantidad y el valor de la carga en origen.</p>	<p>⟨ Desprestigio de la aduana por falta de capacidad para hacer cumplir la ley, debilita su imagen restándole credibilidad y recursos para continuar con la reforma.</p>	<p>⟨ Discrecionalidad de los funcionarios en cuanto al ritmo y orden en que se van resolviendo los casos.</p>	<p>⟨ Las declaraciones de importación no están en línea y se mantienen desactualizadas.</p>
		<p>⟨ No es obligatorio divulgar las circulares en el BUDHA.</p>	<p>⟨ Debilidad del sistema informático para controlar tránsito y almacenes transitorios.</p> <p>⟨ Los puertos no están conectados al sistema de aduanas.</p> <p>⟨ El tránsito de mercancías no nacionalizadas crea vulnerabilidad.</p> <p>⟨ Persisten problemas de transmisión entre aduanas.</p>	

3.8 Los recursos de la administración

Las cuatro funciones que debe cumplir la aduana están interrelacionadas. Dada la situación fiscal del país, es fundamental tomar medidas que permitan mejorar sustancialmente la recaudación sin comprometer la facilitación; la recaudación aumentará si mejoran las funciones de control y de generar información.

En la visión propuesta de equilibrio entre facilitación y control, es claro que la aduana está desequilibrada, que es preciso concentrarse en mejorar el control, y que esto se consigue no a costa de los logros en la facilitación, sino invirtiendo en los elementos de la organización que pueden garantizar un mejor desempeño en los procesos de manejo de carga y de hacer cumplir la normativa. Estos componentes son: tecnologías de información, recursos humanos, marco jurídico e infraestructura.

En los diagramas siguientes se presenta una síntesis de los principales problemas de la organización en cada uno de esos componentes, en función de la información obtenida de diversas fuentes. Los resultados del análisis siguen teniendo un sesgo hacia el proceso de movilización de la carga, pues en términos de hacer cumplir la normativa, prácticamente no hay nada.

3.9 Tecnología de información

Todas las aduanas cuentan con un sistema de información que automatiza las operaciones de importación y exportación: control de manifiestos, aforo y liquidación, y la totalidad de las declaraciones se emiten bajo esa modalidad. El sistema es débil en control de tránsitos y nulo en control de gestiones y procedimientos de cobro de multas, impuestos o establecimiento de sanciones.

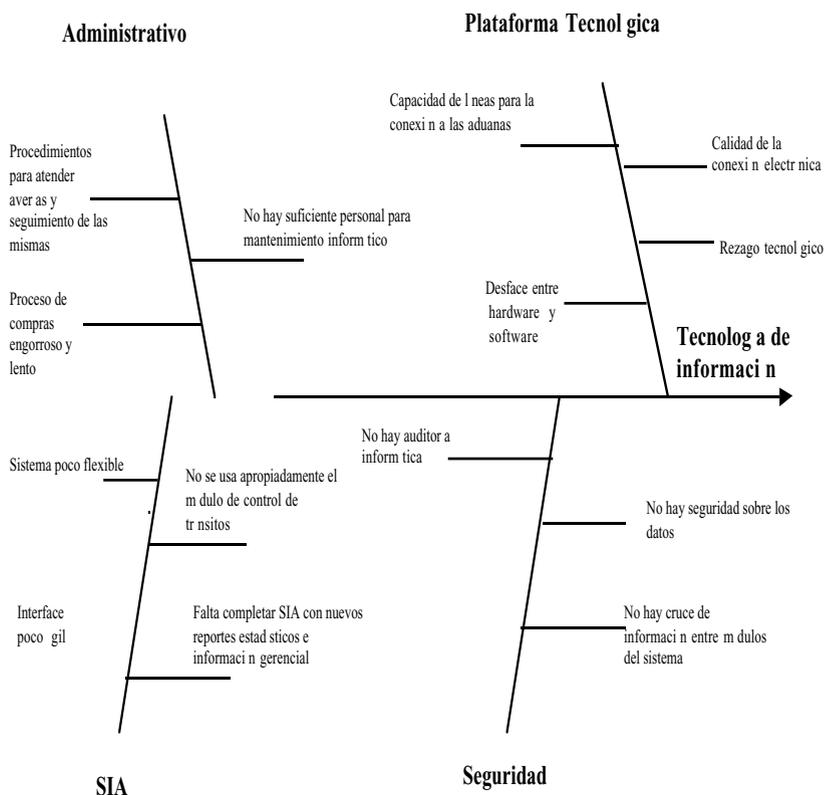
Se hizo una considerable inversión en equipo y se han aumentado algunas plazas en el área de informática. Se están negociando algunos proyectos para mejorar el control de tránsito y se planea sustituir el programa de operación actual, conocido como SIA, por otro donado por el gobierno de Uruguay²⁵.

Una adición importante al sistema es el buscador de documentos hacendarios llamado BUDHA. Si se complementa con un marco legal adecuado, puede constituir una herramienta importante para cumplir mejor las funciones de generar información, controlar las mercancías y, sobretudo, combatir la evasión fiscal, al dar más transparencia al

²⁵ Se han tomado algunas acciones puntuales para resolver ciertas necesidades sobre la marcha como elaborar una base de datos de importadores habituales.

sistema en relación con las circulares de aduanas y otros documentos que deben ser de conocimiento general. En el Gráfico 11 se presenta un resumen de los problemas encontrados en el área de informática.

Gráfico 11
Diagrama de los principales problemas en el área de tecnología de información



Fuente: Elaborado por el autor.

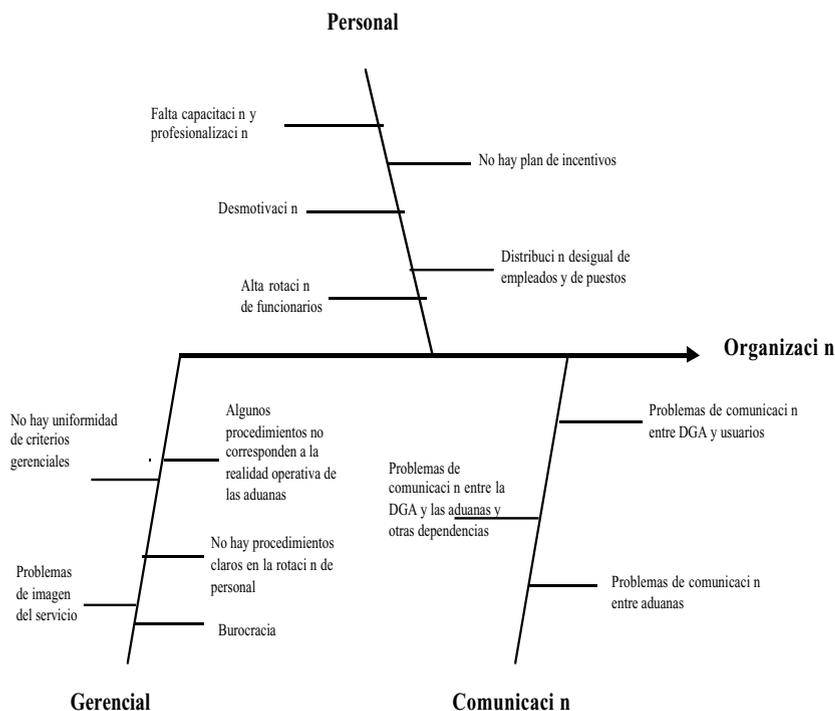
3.10 Organización y recursos humanos

Tanto desde el punto de vista cultural como operativo, cada una de las aduanas es diferente y por eso requiere perfiles y combinaciones de profesionales diferentes en su planilla de trabajo.

La DGA menciona como un logro el refuerzo del área de personal mediante la creación de 65 nuevas plazas profesionales para todas las dependencias de la Dirección General. Hay esfuerzos de capacitación, pero parecen insuficientes, sobre todo en cuanto al conocimiento de la normativa jurídica aduanera y sus aspectos procesales. No hay uniformidad en los criterios gerenciales y la incidencia de las

gerencias en cuanto a la administración de recursos humanos es muy limitada. Además, la remuneración en aduanas no debería ser inferior a la del resto de la administración tributaria. Algunos esfuerzos de reorganización recientes apuntan a mejorar los problemas de coordinación entre las dependencias del sistema²⁶. En el gráfico 12 se presentan los principales problemas encontrados en el área de recursos humanos.

Gráfico 12
Diagrama de los principales problemas encontrados en el área de recursos humanos



Fuente: Elaborado por el autor.

²⁶ Como ejemplo de esto, la DGA mencionó algunos trabajos conjuntos entre el Laboratorio Químico de Aduanas y la Policía Fiscal, al amparo de la reciente reestructuración realizada mediante el decreto ejecutivo 29663-H. En ese mismo sentido, una resolución del 13 de febrero del 2002, designó un funcionario de enlace entre la División de Control y Fiscalización y las secciones de supervisión de las aduanas.

3.11 El marco legal

El aspecto legal ha tenido suma importancia al momento de emprender la mayoría de las reformas aduaneras, pues se necesitan reglas muy claras para que la administración pueda tener control sobre el flujo de mercancías, recaudar adecuadamente los impuestos y combatir la defraudación fiscal y otras formas de corrupción.

Esta administración ha colaborado en la preparación de un Proyecto de Modificación a la Ley General de Aduanas que pone el énfasis en la determinación de las responsabilidades de los funcionarios aduaneros, con las respectivas sanciones administrativas y penales por el no cumplimiento de sus obligaciones. El Proyecto se encuentra actualmente en la Asamblea Legislativa y con él la DGA pretende fortalecer el marco sancionatorio para los delitos aduaneros, para combatir mejor la corrupción, el contrabando y la evasión fiscal, así como reprimir la corrupción interna, dándole el debido proceso a los funcionarios responsables de irregularidades.

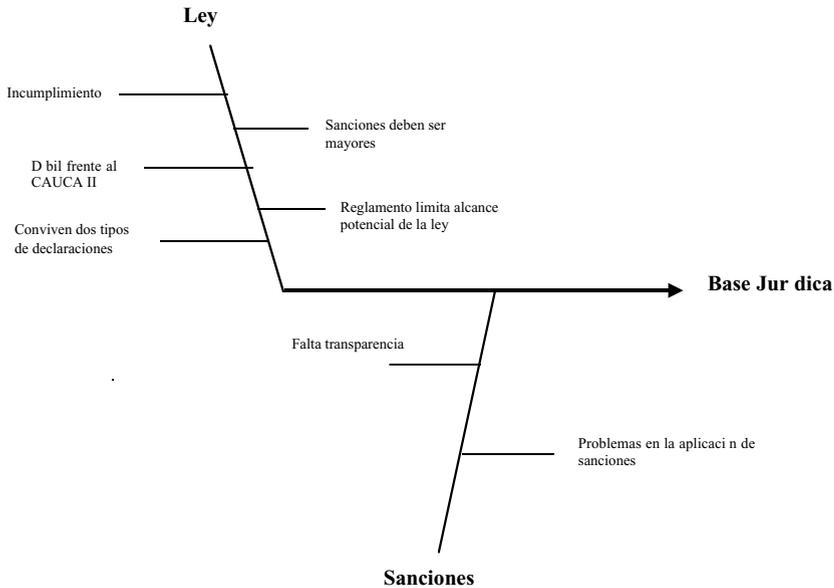
Si bien es cierto que hay mucha normativa aduanera, hace falta una adecuada gestión de fiscalización y control. La experiencia en esta materia demuestra que de nada vale endurecer las acciones cuando las sanciones no son aplicadas con el rigor que la ley exige, bien sea por el letargo para hacerla cumplir o por los portillos que resultan de un mal manejo administrativo.

La principal consecuencia de las limitaciones señaladas es que ha habido un alto grado de impunidad para quienes no han ejecutado debidamente las actividades del proceso aduanero. En tanto no existan precedentes de sanciones y multas para los auxiliares de la función aduanera o los importadores, se continuarán dando irregularidades que redundarán en serios problemas en el control del proceso, la generación de información, la facilitación y sobre todo, en la recaudación.

Llama particularmente la atención el que, a pesar de que existe un marco legal que regula muchas de las situaciones expuestas, la gestión administrativa no esté respondiendo adecuadamente a su obligación de hacer cumplir dicho marco. En el gráfico 13 se presenta un resumen de los principales problemas diagnosticados en el área legal.

Gráfico 13

Diagrama de los principales problemas encontrados en la base jurídica del sistema aduanero



Fuente: Elaborado por el autor.

Los problemas que se refieren al marco legal están contenidos en el capítulo tercero de este libro. Sin embargo, es oportuno insistir en que, desde la perspectiva de gestión, no es suficiente con una buena ley, como la que existe, ni con una mejor, si se promulgara. Tampoco sería suficiente con mejorar las capacidades de control y fiscalización, si ambas cosas no se combinan con el desarrollo de la capacidad para hacer cumplir la normativa, especialmente en cuanto a las penas y sanciones que se derivan de ella. El seguimiento y la aplicación de estas sanciones deben ser totalmente transparentes, con procedimientos y controles auditables y auditados.

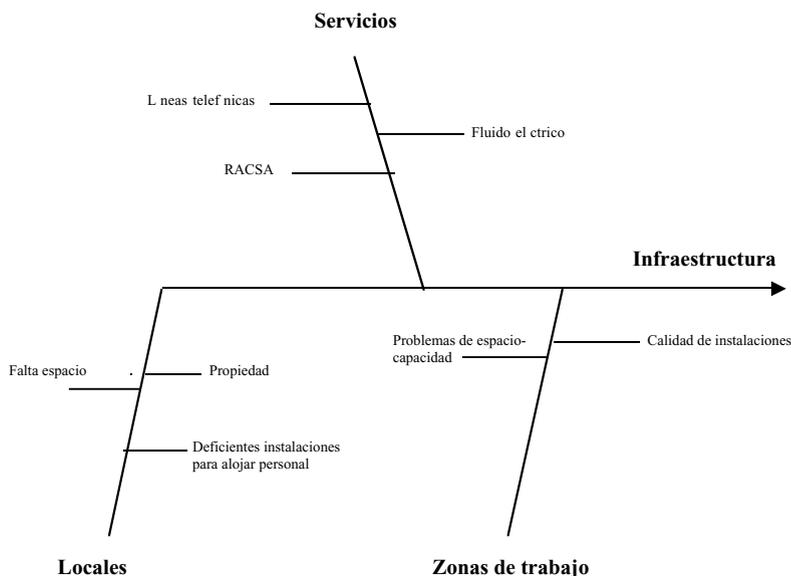
Sanciones mayores²⁷ y mejor fiscalización llevará a un incremento del inventario nacional de casos y gestiones pendientes, si no se desarrolla paralelamente la capacidad de procesarlos con efectividad, oportunidad y transparencia.

²⁷ El informe presentado por los exministros de Hacienda sobre la situación fiscal del país recomienda la aprobación inmediata de las reformas a la Ley General de Aduanas que se encuentra en la Asamblea Legislativa, como un mecanismo efectivo para que, por medio de mayores penas, evitar la evasión en aduanas.

3.12 Infraestructura

No todas las instalaciones son adecuadas. Aunque se ha invertido en dar seguridad y mejorar las condiciones, sobre todo en las fronteras norte y sur, algunas aduanas no cuentan con las instalaciones físicas básicas para un buen funcionamiento, ni en los edificios ni en los patios de trabajo. En las aduanas portuarias no hay instalaciones aptas para el alojamiento de los funcionarios.

Gráfico 14
Diagrama de los principales problemas en el área de infraestructura



Fuente: Elaborado por el autor.

Algunas aduanas tienen problemas de sobrecarga con el fluido eléctrico y con las líneas telefónicas. En cuanto a la infraestructura de comunicaciones, se depende de RACSA y se cuenta con una plataforma que tiene tres o cuatro años de retraso, aunque ha habido algunos avances en la interconexión de las diferentes aduanas.

3.13 Consideraciones finales

Hay algunos temas que, por su impacto en la gestión de aduanas, deben ser analizados con profundidad y discutidos en el ámbito técnico y político. Algunos de estos temas se discuten a continuación, sin que se pretenda hacer una lista exhaustiva ni un análisis profundo de ellos.

3.14 Los auxiliares de la función pública aduanera

Es necesario revisar las condiciones en que operan estos auxiliares, pues las carencias del mercado de servicios regional y local limitan la competencia y por tanto los beneficios que podrían generarle al sector y al sistema como un todo.

Una primera medida para fortalecer el gremio es crear mecanismos claros y transparentes de registro y calificación de actuaciones. Al no existir en la práctica regulación, calificación ni información sobre la calidad e historia de la interacción entre las aduanas y los auxiliares, los clientes reciben pocas señales sobre su operación y la diferencia entre estos, con lo que se pierden posibles incentivos generados por las inversiones de los auxiliares en capacitación, en optimizar y hasta certificar sus procesos o en otros mecanismos que mejoren el servicio y su calificación por parte de las autoridades.

3.15 El papel de los dueños de la carga

Un problema para el desarrollo de servicios aduaneros y de logística más elaborados; por parte del Estado y de los funcionarios de aduana, es que el sector privado dueño de la carga está poco involucrado en el proceso. Es frecuente que quienes lo representan en las cámaras y en la comisión de usuarios sean auxiliares cuyos intereses son legítimos, pero no siempre coincidentes con los de los dueños de la carga. Un estudio realizado por el INCAE refleja que los gerentes y dueños de empresas con más de 50 empleados no son muy selectivos a la hora de decidir sobre los servicios que contratan. Hay que buscar la forma de llegar a este grupo empresarial, para que sean mejores usuarios de la información existente y apoyen el desarrollo de los servicios de logística necesarios para la modernización del sistema aduanero y el avance de la reforma.

3.16 Los temas de comercio exterior

Conforme avancen las negociaciones de ALCA, se firmen tratados de libre comercio y se desarrollen nuevos mercados, la aduana tendrá que ir asumiendo papeles más agresivos para apoyar el comercio exterior y a los empresarios nacionales, en temas tan complejos como los relacionados con el origen de las mercancías y otros aspectos técnicos incluidos en los tratados. Los vínculos, la coordinación y el apoyo mutuo entre la DGA y COMEX deberían ser cada vez mayores. COMEX puede contribuir vigilando que se controlen y sancionen los ilícitos relacionados con la administración de los tratados comerciales, en especial con las reglas de origen.

3.17 El presupuesto de las aduanas

En 1998, el presupuesto de la aduana representaba el 0,89% del total de impuestos aduaneros recaudados; en 1999, el porcentaje fue de 1,02%, y en setiembre del 2000, alcanzaba un 1,37%. Esta cifra es inferior a la equivalente en Tributación Directa y no parece haber una explicación clara para esto, pues cada una de las administraciones representa aproximadamente el 50% de la recaudación total.

A la luz de los retos pendientes, es necesario aumentar los recursos disponibles para la administración aduanera. En el marco de la crítica situación fiscal que refleja este libro, es probable que no sea posible alcanzar acuerdos políticos oportunos para incrementar el presupuesto por las vías convencionales. Sin embargo, se deberá buscar algún tipo de acuerdo para el muy corto plazo y luego plantear alguna medida más radical que permita, por ejemplo, que hasta un cierto techo, la aduana pueda conservar un porcentaje de los ingresos generados por encima de lo esperado de acuerdo con su desempeño reciente. (A manera de referencia, en Perú ese techo es del 2%.) Esto crearía un incentivo interesante para mejorar la recaudación.

Es importante reflejar la preocupación expresada por el ex director de Aduanas, don Antonio Rodríguez, por la forma en que se trata el presupuesto aduanero en la Asamblea Legislativa. Según su criterio, los diputados deberían tener potestad para modificar el monto total del presupuesto, pero no para introducir modificaciones en las partidas, pues poco hace un gestor desarrollando un buen plan, si luego le modifican la expresión financiera del este.

3.18 La agencia de recaudación

Es natural que ante la situación fiscal y la crisis de impunidad en las aduanas, se replantee la conveniencia de una agencia de recaudación. Cualquier gestión en ese sentido debe analizar las experiencias que ha habido sobre este punto, sobre todo en América Latina.

Debe analizarse en qué condiciones y bajo qué premisas se hicieron esas fusiones, cuál fue el proceso y las lecciones aprendidas y cuáles han sido los resultados. Ha habido experiencias traumáticas, sobre todo cuando se juntaron dos organizaciones con serios problemas con la esperanza de obtener una sola organización, más sencilla de manejar.

No debe confundirse el fin con los medios; si lo que se requiere es independencia de las decisiones de Hacienda, en el régimen de empleo y en la administración de los recursos, esta puede ser una vía, pero también lo puede ser el modelo chileno, donde la aduana no depende de ningún ministerio y goza de un alto grado de autonomía.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proceso de la reforma aduanera nació con un buen diseño, acorde con los tiempos, y ha tenido logros importantes, sobre todo en la facilitación del comercio y en la generación y publicación de información. En el país existe una preocupación razonable sobre lo adecuado de los montos que se están recaudando, una serie de estimaciones de base desconocida que dan cuenta de decenas de miles de millones de defraudación y una percepción generalizada (y a partir de este estudio, fundamentada) de la enorme vulnerabilidad del sistema y de su incapacidad para hacer cumplir la normativa que regula la actividad.

Con el tiempo, la reforma ha perdido rumbo e impulso. La imposibilidad de hacer cumplir la normativa aduanera amenaza los logros alcanzados hasta ahora. Es necesario aprovechar la coyuntura para establecer un plan estratégico que oriente la administración aduanera y hacendaria hacia los objetivos en los que se concentrará la aduana en el próximo lustro. Ese plan deberá considerar como urgente y prioritario la intervención enérgica y el diseño cuidadoso y transparente de sistemas de control de los procedimientos para investigar, identificar y reprimir las conductas ilícitas.

Debido al éxito de las reformas de la década del 90, las presiones más fuertes sobre la aduana ya no son en términos de la agilidad o facilidad con que se mueve la carga. El tema que hay que resolver ahora es el de la evasión y el fraude aduaneros. Todos los esfuerzos de fiscalización y el endurecimiento de las sanciones están siendo neutralizados por la inexistencia de un “proceso para hacer cumplir la normativa”. Es necesario diseñar este proceso y sus componentes, con base en herramientas digitales y garantizar que permitirá dar seguimiento y llevar a buen término cualquier procedimiento sancionatorio. En el diseño se debe reducir la discrecionalidad de los funcionarios y asegurar que toda investigación se realice y procese de forma tal que no se introduzcan nulidades y vicios, que luego resulten en la impunidad del infractor. Este es un requisito imprescindible para enfrentar el problema de la recaudación en aduanas.

Se recomienda recurrir a la participación de firmas especializadas de auditoría y también que, hasta donde la ley lo permita, el público pueda tener acceso a esa información, como lo tiene ahora sobre las declaraciones de importación. La CGR puede contribuir con la evaluación y auditoría de las unidades responsables de iniciar y conducir los procedimientos sancionatorios.

El proceso deberá incluir también un mecanismo que permita identificar a los principales contribuyentes para establecer con ellos una relación más cercana, que promueva el apoyo mutuo y el cumplimiento voluntario de la normativa aduanera, pero que incluya auditorías que garanticen la capacidad de la aduana de forzar el cumplimiento de la legislación, si es necesario. Este trato por cuenta y no por transacción debe concentrarse en aquellos contribuyentes con mayor impacto potencial sobre el fisco. Puede pensarse en algo similar para con algunos auxiliares de la función pública aduanera. Estas medidas deben acompañarse del desarrollo de herramientas adecuadas para la evaluación del riesgo aduanero.

Los años recientes han estado dominados por la presión que genera el cambio tecnológico y las inversiones que conlleva ese cambio. Esta situación se mantendrá y no debería seguir consumiendo recursos políticos. Se debe buscar un mecanismo que descarte la posibilidad de que estos rubros sean eliminados o que se baje el ritmo de inversión o se asigne un monto inadecuado. Una salida puede ser asignarle por ley un porcentaje de lo recaudado o fijar una tasa por declaración o por dólar importado; entre ambas medidas, un porcentaje de la recaudación crearía los incentivos correctos.

En función del apoyo político del que se disponga, es conveniente que el plan incluya un paquete de medidas e incentivos para avanzar hacia la nacionalización de la mercancía en el puerto de entrada, para reducir la vulnerabilidad que generan los tránsitos internos y las necesidades adicionales de control que implican los estacionamientos transitorios.

Aún es posible enderezar el proceso para equilibrar la balanza entre facilitación y control y darle al país un servicio aduanero, que cumpla tanto con las demandas del comercio exterior como con las apremiantes necesidades de tipo fiscal.

5. BIBLIOGRAFÍA

Barahona, Juan C. y Grettel López. 1998. El Proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica. CLACDS/INCAE: Alajuela.

Barahona, Juan C. y Guillermo Monge. 2002. Logística comercial y aduanas. El caso centroamericano. En imprenta. San José.

Barahona, Juan C. y Ronald Garita. 2002. Aduanas, competitividad y normativa centroamericana. En imprenta. San José.

Bolaños Alvarado, Gerardo. 1997. La autodeterminación como proceso y sistema: experiencia de Costa Rica. En: Primer Taller de Seguimiento al Proceso de Modernización Aduanera en Centro América. CLACDS/INCAE: San José.

Cabello Pérez, Miguel. 2000. Las Aduanas y el Comercio Internacional. ESIC Editorial: Madrid.

Castonguay, Vincent. 1994. Informe de Consultoría. Harvard Institute for International Development: San José.

Costa Rica. Ministerio de Hacienda. 1995. Ley General de Aduanas. La Gaceta: San José.

Dirección General de Aduanas de Costa Rica. 2002. Respuesta a cuestionario para el estudio sobre el Libro Blanco de los Ingresos Tributarios.

Dirección General de Aduanas de Costa Rica. 2001. Sistema de Control de Tránsito Aduanero.

Dirección General de Aduanas de Costa Rica. 2000. Proyecto de Actualización del Sistema de Información Aduanera (SIA).

- Dutz, Mark. 2000. The Use and Usefulness of PSI Services. En: Preshipment Inspection: Past Experiences and Future Directions. Commonwealth Secretariat: London.
- Dutz, Mark. 2001. Increasing the effectiveness of preshipment inspection services. Banco Mundial.
- Herrero, Fernando. 1998. La transformación de las aduanas. Cuadernos de Trabajo No 01. Procesos: San José.
- Inter American Development Bank (IADB). 2001. Customs Best Practices in East Asia and Latin America. BID: Madrid.
- Garita, Ronald. 1997. El Proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica: Resultados y Efectos. Documento escrito para el Ministerio de Planificación y Política Económica. Octubre, 1997. San José, Costa Rica.
- Lane, Michael H. 1998. Customs modernization and the international trade superhighway. Quorum books: London.
- Low, Patrick. 1995. Preshipment Inspection Services. World Bank Discussion Paper 278. Washington D.C.
- Memoria del I Taller de seguimiento al plan de acción para la modernización del sistema aduanero centroamericano. Mayo, 1997. CLACDS e INCAE: San José.
- Memoria del II Taller de seguimiento al plan de acción para la modernización del sistema aduanero centroamericano. 1998. CLACDS e INCAE: San José.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 1998. Mecanismos y medidas para facilitar la participación de las economías pequeñas en el área de Libre Comercio de las Américas. En: Visión Empresarial hacia un Mercado Hemisférico. Comisión ALCA. Perú.
- World Bank. 2001. Salary Supplements and Bonuses in Revenue Departments.