

## **Fiscalización Tributaria y Aduanera II**

---

El Control Aduanero como sustento de  
la facilitación del comercio exterior

*Juan Manuel Arce Gil*



## INTRODUCCIÓN

**E**n el presente trabajo se parte del hecho de que las Aduanas en América Latina y en gran parte del mundo se enfrentan a una dualidad: no ser un freno a la facilitación del comercio exterior y, de otra parte, buscar los mecanismos de control en el ingreso de mercancías al territorio nacional.

El comercio entre las naciones es el motor del bienestar económico y de la creación de riqueza. Las Administraciones de Aduanas constituyen uno de los eslabones fundamentales de la eficiencia de los intercambios internacionales, pues ellas gestionan todos los envíos con el fin de garantizar el cumplimiento de las normativas nacionales y de las normas internacionales multilaterales que rigen los intercambios comerciales. Las Administraciones de Aduanas no sólo aseguran la recaudación de los derechos fiscales, la protección de la sociedad y la seguridad de la cadena logística, sino que asimismo procuran intensificar la facilitación del comercio a fin de fomentar la inversión y de reducir la pobreza.

En el caso del Perú, desde comienzos de la década de los años noventa, se apertura nuestra economía al mundo, significando todo ello un reto para la Administración Aduanera y de todos aquellos que participan directa o indirectamente en el circuito del comercio internacional.

En el primer capítulo, se da un alcance de los aspectos conceptuales de la posición regional referente al control y la facilitación que tiene la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En el segundo capítulo, se revisa el marco normativo internacional de la facilitación del comercio y el papel que juegan las Administraciones Aduaneras en este contexto.

En el tercer capítulo, se señalan los conceptos básicos relacionados con los mecanismos y tipos de control que deben llevar a cabo las aduanas, para no entorpecer el normal flujo de bienes a nivel internacional.

El cuarto capítulo, contiene información sobre el proceso de fusión

de aduanas con tributos internos llevado a cabo en nuestro país, los retos que nos toca enfrentar, los proyectos que se están implementando para consolidar los mecanismos de control y agilizar cada vez más el comercio exterior peruano.

# CAPÍTULO 1

## MARCO TEÓRICO

Como expresa Lenin Govea<sup>1</sup>, desde inicio de la década de los años noventa, las Aduanas latinoamericanas, empezaron a realizar procesos de modernización con la finalidad de mejorar su gestión y agilizar el normal flujo del comercio internacional.

Las Administraciones Aduaneras se enfrentan a una disyuntiva al momento de señalar cuáles son sus fines y principales objetivos, ya que por un lado las Aduanas siempre existieron para cobrar tributos y por otro lado, controlar las operaciones de comercio exterior, de tal forma que se eviten fraudes en contra del Estado. Además, las Aduanas impiden (al ser el primer control de las mercancías que entran al país) que ingresen mercancías no autorizadas o prohibidas protegiendo por tanto la salud, la seguridad, el medio ambiente, la competencia leal y la recaudación de tributos.

Hoy en día, los tratados y convenios internacionales en vigencia, han afectado a la recaudación tributaria haciéndola disminuir, y con los años los tributos al comercio exterior están en una situación decreciente, dándole paso a la liberalización del comercio. Esto ha significado que el fin “recaudador” de la Aduana se vea afectado con su existencia, ya que a cada paso que avanza la liberalización mundial bajan los tributos recaudados.

El enfoque actual de las Aduanas no puede estar, entonces, sólo en la recaudación (fin para la que fueron creadas inicialmente), y se debe pasar a preocupar más por otros aspectos de mayor importancia, como el medio ambiente, la propiedad intelectual y la salud, que pueden afectar a la población de un país. Es así que, los países

---

<sup>1</sup> GOVEA V. Lenin. *Control Aduanero en Ecuador. Mejoramiento del control aduanero mediante la Gestión de Riesgo*. Tesis para optar el Grado de Magíster Ejecutivo en Informática de Gestión de Nuevas Tecnologías. Universidad Santa María, Guayaquil, Ecuador; p. A4, A5, A6.

más avanzados enfocan a sus Aduanas en los otros aspectos, y si es verdad que se preocupan de los tributos, aquél es tan solo uno de sus objetivos y no un fin por sí mismo.

En América Latina, antes de que se comenzaran a aplicar las reformas, se tenía una visión de las Aduanas como ineficientes, ineficaces, obstaculizadoras y corruptas, por esto los programas de fortalecimiento institucional se relacionaban con la superación de esas vulnerabilidades. Los resultados hasta ahora han sido buenos pero viendo la necesidad de profundizar en ciertos aspectos se han dado iniciativas por parte de otros organismos para la mejora de estos aspectos, que afectan directamente a las empresas que realizan transacciones en el mercado global.

Una de estos organismos es la Organización Mundial de Comercio (OMC), que es la única organización internacional que se ocupa de dictar las normas que rigen el comercio entre los países, con el objetivo de ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades.

El 18 de mayo de 1973 el Consejo de la Organización Mundial de Aduanas como parte de la OMC, suscribe en Kyoto, un convenio que procura eliminar las divergencias existentes entre los regímenes y las prácticas aduaneras que pudieren obstaculizar el comercio internacional y otros intercambios internacionales, contribuir eficazmente al desarrollo del comercio e intercambios, simplificando y armonizando los regímenes y las prácticas aduaneras y estimulando la cooperación internacional.

Este convenio indica que es posible lograr beneficios mediante la facilitación comercial sin comprometer las apropiadas normas de control aduanero siempre y cuando las partes contratantes se comprometan a aplicarlo. Alcanzando un alto grado de simplificación y de armonización de los regímenes y prácticas aduaneras, y ejecutando una importante contribución a la facilitación del comercio internacional.

En concordancia con el Art. 8, de la Ratificación del Convenio, todo miembro de la Organización de las Naciones Unidas o de sus organismos

especializados se puede convertir en parte contratante del convenio suscribiéndolo, adhiriéndose al mismo o presentando un instrumento de ratificación luego de suscribir el mismo sujeto a ratificación.

El Convenio de Kyoto indica lo que una aduana moderna debe considerar antes de poner en marcha un plan de control aduanero. Principalmente establece que debería evitarse al máximo los controles de los movimientos de carga y hacerlo por auditorías, para no entorpecer el libre flujo comercial de los países. Adicionalmente nombra a la gestión de riesgo como elemento clave para poder manejar el crecimiento del comercio internacional. Resalta, también, aspectos relacionados con la cooperación con la empresa privada.

Debe existir, además, una evaluación constante de los proyectos para determinarse eficacia y rentabilidad, así como el uso de tecnología informática y de telecomunicaciones para facilitar las operaciones.

El apoyo de la Alta Dirección; un personal debidamente capacitado, motivado y remunerado; una organización y procedimientos adecuados son necesarios más que nunca, de otra manera se vería comprometido el éxito de cualquier iniciativa de mejoramiento del control aduanero.

Estas recomendaciones se basan en la simplificación de trámites y la eficiencia, objetivos fundamentales que persigue el convenio de Kyoto, los mismos que son muy importantes para el comercio internacional. Así mismo considera que los países deben ser eficaces con la protección nacional de los productos que ingresan por sus puntos de control aduaneros.

A continuación se muestra la posición de Sudamérica, como región, con respecto al control y la facilitación, sobre todo basado en las normativas de los bloques subregionales:

### **1.1. Posición regional con respecto al control y la facilitación**

Los países de esta región, en su totalidad, son parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A continuación se nombran a los países miembros con su respectiva fecha de incorporación.

Cuadro 1. Países de América Latina miembros de la OMC

Grupo	País	Fecha de Inicio
MERCOSUR	Argentina	1 de enero de 1995
MERCOSUR	Brasil	1 de enero de 1995
No tiene	Chile	1 de enero de 1995
MERCOSUR	Uruguay	1 de enero de 1995
CAN	Venezuela	1 de enero de 1995
MERCOSUR	Paraguay	1 de enero de 1995
CAN	Perú	1 de enero de 1995
CAN	Colombia	30 de abril de 1995
CAN	Bolivia	12 de setiembre de 1995
CAN	Ecuador	21 de enero de 1996

Fuente: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/org6\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm)

En la OMC existen algunos casos donde países pertenecientes a grupos actúan conjuntamente valiéndose de un solo portavoz o equipo de negociación, ya sea para tener una mayor representación, en el caso de grupos de países pequeños, o para salir de un estancamiento en una negociación.

La mayor parte de las transacciones de Sudamérica es realizada por dos grandes bloques la CAN y el MERCOSUR, siendo sus principales destinos América del Norte y la misma región.

La actual estrategia de los países sudamericanos, debido a sus exiguos presupuestos estatales, tiende a la asignación de escasos recursos de una forma eficiente, determinando de una forma inteligente, luego de un análisis, en qué casos debe intervenir la Aduana. Estos casos deben ser los más importantes en cuanto al beneficio que se obtendría de la intervención aduanera, y de acuerdo a la identificación del contexto que realice cada país.

De hecho, resulta imposible para las Aduanas controlar todas las operaciones, pues requeriría de una gran cantidad de recursos y no generaría los beneficios, necesarios para justificar su costo, se debe aplicar por tanto principios de gestión de riesgos al control que ejerce la Aduana.

Cuadro 2. Comercio de Mercancías de América Latina, 2004  
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Exportaciones		Importaciones	
	us\$	%	us\$	%
<b>TOTAL</b>	<b>276</b>	<b>100</b>	<b>237</b>	<b>100</b>
Región				
América del Norte	93	33,7	70	29,5
América Latina	64	23,2	63	26,4
Europa Occidental	59	21,4	50	21,0
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	3	1,1	6	2,6
África	7	2,5	7	2,8
Oriente Medio	5	1,8	4	1,5
Asia	39	14,1	39	16,3

**Nota:** Las partes porcentuales correspondientes a las importaciones se han obtenido de la matriz de la Secretaría para el comercio mundial de mercancías por productos y regiones.

Fuente: OMC

Elaboración : Propia

Esta forma de trabajo se sustenta en los principios de buena fe y presunción de veracidad; es decir, en el hecho de que nadie tiene la intención de realizar un acto ilícito hasta que se demuestre lo contrario.

Por tanto, existe la necesidad de que los esfuerzos de la Aduana se orienten a evitar que los no cumplidores de la ley perjudiquen los intereses fiscales, económicos, la salud y la seguridad de los ciudadanos y que los buenos cumplidores de la ley no tengan inconvenientes para retirar las mercancías de los recintos aduaneros.

## 1.2. Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La CAN es una organización subregional con personería jurídica internacional constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI).

Sus antecedentes se remontan a 1969 cuando se firmó el Acuerdo de Cartagena, también conocido como Pacto Andino. La CAN inició sus funciones en agosto de 1997. Sus principales objetivos son:

- Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social.
- Acelerar su crecimiento y la generación de ocupación.
- Facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.
- Propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional.
- Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros.
- Procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

En 1993 la Comunidad Andina estaba considerada como una zona de libre comercio, al eliminarse los aranceles entre Ecuador, Venezuela, Bolivia y Colombia. Perú tomó un poco más de tiempo. Actualmente circulan mercancías de sus países miembros sin aranceles, mientras que las provenientes del exterior pagan un arancel común, es decir se encuentra en nivel de la unión aduanera, un estadio avanzado de un proceso de integración regional. A esta fecha Perú ha avanzado con la desgravación de sus productos a un nivel de aproximadamente del 90%.

En el tema de medio ambiente, con la Decisión 435, se crea el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) conformado por las autoridades nacionales responsables del medio ambiente de cada País Miembro para preservar y utilizar de manera sostenible la heredad de los Países de la Comunidad, de manera que las decisiones que se tomen deben considerar estos aspectos.

Así mismo, el Acuerdo de Cartagena determina que para alcanzar sus objetivos se emplearán, entre otros, acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.

Las exportaciones de la Comunidad Andina han crecido, en un período de 5 años (desde el año 2000 hasta el 2005), en un 29.46 %, siendo el Perú el de mayor crecimiento (77.3%), y Ecuador el de menor crecimiento (49.81%).

Cuadro 3. CAN - Exportaciones FOB al mundo  
(Millones de dólares)

Países 2000	2000	2001	2002	2003	2004
Bolivia	1457	1351	1372	1633	2245
Colombia	13 049	12 287	11 890	12 947	16 477
Ecuador	4 822	4 424	4 837	5 873	7 224
Perú	6 794	7 041	7 565	8 549	12 365
Venezuela	31 302	25 868	22 441	25 952	37 775
<b>Comunidad Andina</b>	<b>57 423</b>	<b>50 970</b>	<b>48 104</b>	<b>54 954</b>	<b>74 338</b>

Fuente: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

En cuanto a las importaciones han crecido en un 36.59% en la subregión. El país de mayor crecimiento es Ecuador, con 83.08%. El de menor crecimiento es Bolivia con una tasa de -4.5%.

Cuadro 4. CAN - Importaciones CIF al mundo  
(Millones de dólares)

Países 2000	2000	2001	2002	2003	2004
Bolivia	1 977	1 708	1 770	1 601	1 888
Colombia	11 539	12 813	12 668	12 853	16 745
Ecuador	3 569	5 299	6 431	6 534	7 861
Perú	6 794	7 041	7 565	8 549	12 365
Venezuela	7 401	7 291	7 492	8 700	10 839
<b>Comunidad Andina</b>	<b>39 763</b>	<b>44 778</b>	<b>39 008</b>	<b>38 724</b>	<b>54 313</b>

Fuente: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

La Comunidad Andina en general ha incrementado el volumen de intercambio comercial con el resto del mundo. El convenio de Kyoto demanda la aplicación de controles inteligentes en la gestión de riesgo a

todos los países miembros de la OMA. La reciente aprobada financiación de la iniciativa relacionada con los controles inteligentes, la medida aduanera 8, ha apoyado el proceso de modernización aduanera en los países de Latinoamérica que expresaron interés por el programa.

La Secretaría de la Comunidad Andina en la Decisión 574 sobre Régimen Andino sobre Control Aduanero tiene por objeto establecer las normas que las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina deberán aplicar la gestión de riesgo para el control de las operaciones de comercio exterior.

### **1.3. Mercado Común de Sur (MERCOSUR)**

La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay suscribieron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción, creando el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, que constituye el proyecto internacional más relevante en que se encuentran comprometidos esos países.

Los cuatro Estados Partes que conforman el MERCOSUR comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social en equidad.

Con esa base fundamental de coincidencias, los socios buscaron la ampliación de las dimensiones de los respectivos mercados nacionales, a través de la integración, lo cual constituye una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.

Así, el objetivo primordial del Tratado de Asunción es la integración de los cuatro Estados Partes, a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas

macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

En catorce años las importaciones del MERCOSUR crecieron en más del doble. Los países de mayor crecimiento fueron Brasil y Argentina. Uruguay fue el de menor crecimiento, pero se debe tener en cuenta que lo hizo en más del 100%.

**Cuadro 5. MERCOSUR - Importaciones  
(Millones US\$)**

Países	1991	2004	Crecimiento %
<b>Argentina</b>	8.275,3	22 447,0	171,25%
<b>Brasil</b>	21.041,0	62 766,0	198,30%
<b>Uruguay</b>	1.552,1	3 114,0	100,63%
<b>Paraguay</b>	1.275,4	2 652,0	107,93%
<b>MERCOSUR</b>	32.143,8	90 853,0	182,65

**Fuente:** Centro de Economía Internacional en base a Indec, SECEX, Secretaría Administrativa del Mercosur y Banco Central del Uruguay  
Elaboración Propia.

Las exportaciones tuvieron un incremento de la sub-región del orden 170,59%, siendo el de mayor crecimiento argentina seguido de Brasil y el de menor crecimiento fue Uruguay con un 85,41%.

**Cuadro 6. MERCOSUR - Exportaciones  
(Millones US\$)**

Países	1991	2004	Crecimiento %
<b>Argentina</b>	11.997,8	34 550,0	187,97%
<b>Brasil</b>	35.793,0	96 474,0	169,53%
<b>Uruguay</b>	1.573,8	2 918,0	85,41%
<b>Paraguay</b>	737,1	1 626,0	120,59%
<b>MERCOSUR</b>	50.101,7	135 568,0	170,59%

**Fuente:** Centro de Economía Internacional en base a Indec, SECEX, Secretaría Administrativa del Mercosur y Banco Central del Uruguay  
Elaboración Propia.

El Mercado Común del Sur ha tenido un incremento sustancial del comercio entre los años 1991 al 2004, como las mayoría de países de esta parte del continente.

El MERCOSUR representa, por sobre todo, un Acuerdo Político. A partir de este Acuerdo, los países miembros se comprometen a convivir en armonía en los ámbitos políticos, económicos y sociales de sus sociedades, respetando las reglas de juego impuestas por los órganos respectivos.

## CAPÍTULO 2

### FACILITACIÓN EN EL COMERCIO

#### 2.1. Introducción a los conceptos básicos y beneficios

El crecimiento económico es una clara prioridad para los gobiernos, y una base primaria para alcanzar el bienestar económico de sus ciudadanos. Una creciente participación en el comercio internacional ha sido identificada como un elemento esencial para el logro de este objetivo. Gobiernos y organizaciones internacionales mundiales se han concentrado en la premisa de establecer y expandir el sistema de comercio internacional a través de la reducción de aranceles y las políticas de liberalización.

Sin embargo, el creciente volumen de comercio y los consecuentes riesgos existentes son “cuellos de botella” en las cadenas de transporte y del tránsito entre fronteras, dichos problemas deben ser resueltos con acciones que aceleren y logren un costo eficiente para llevar adelante el comercio internacional.

La Facilitación del Comercio es un elemento clave en la competitividad y la comunidad internacional, razón por lo cual se está prestando mayor atención al desarrollo e implementación de medidas e instrumentos de facilitación.

#### 2.1.1. *¿Qué es la facilitación comercial?*

La facilitación en el comercio tiene como fin el desarrollo de un consistente, transparente y predecible ambiente para la ejecución de transacciones de comercio internacional. El mismo se basa en las normas y prácticas internacionales resultantes de:

- Simplificación de formalidades y procedimientos
- Estandarización y mejoras en la infraestructura física y medios

- Armonizar las leyes y regulaciones .

La primera meta de la facilitación en el comercio es reducir el costo de transacciones y la complejidad para efectuar los negocios de comercio internacional, mejorando el ambiente comercial del país, y al mismo tiempo optimizar la eficiencia y efectividad de los niveles de control gubernamental.

La realización satisfactoria de una transacción recae en la confianza de:

- Un eficiente traslado de mercancía entre las especificaciones del vendedor al comprador
- Conformidad de la mercancía a los requisitos del comprador
- Conformidad de la documentación comercial
- Conformidad con las regulaciones y formalidades requeridas por Aduana y otros documentos y procedimientos al momento de ingresar a un país
- Acuerdos para la ejecución de pagos

Este enfoque claramente amplía el ámbito de facilitación de comercio desde la documentación comercial y procedimientos aduaneros hasta el movimiento físico de mercancías.

El comercio internacional necesariamente implica el tránsito entre fronteras. Lo cual puede comprender numerosos problemas técnicos y administrativos para el comercio. Los países deberían entonces no limitarse en sus propias regulaciones y procedimientos. Ellos además deberían trabajar con otros países para lograr una armonización internacional, simplificación y estandarización de procedimientos y documentos, además de la armonización y estandarización de los componentes de comercio nacional y sistemas de transporte.

Por consiguiente, la facilitación de comercio debería cubrir medidas que observen las formalidades, procedimientos y documentos, y el uso de mensajes homogéneos en las transacciones de comercio.

Adicionalmente, estas medidas deberían comprender el mejorar el movimiento físico de mercancía a través de :

- Proveedores con mejores servicios (transparente, predecible y uniforme), lo cual implica un adecuado entorno legal, infraestructura apropiada para el transporte y comunicaciones, compañías organizadas para la prestación de servicios, etc.
- Uso de herramientas tecnológicas modernas en información y comunicación para la prestación de servicios y usuarios.
- Incrementar el beneficio de la facilitación de comercio a todos los actores que participan del mismo.

#### *2.1.2. ¿Cuáles son los beneficios de la facilitación?*

Beneficios del gobierno:

- Métodos de control con mayor efectividad
- Desplegar recursos con mayor efectividad y eficiencia
- Incrementar ingresos
- Mejorar el cumplimiento de las necesidades de comercio
- Acelerar el desarrollo económico
- Alentar a la inversión extranjera

Beneficios para el comercio:

- Disminuir costos y reducir demoras
- Rápido despacho aduanero y de descargo a través de una intervención estatal predecible
- Sistema comercial simple tanto para comercio internacional como nacional
- Incrementa su competitividad

#### *2.1.3 ¿Cuáles son las herramientas para la facilitación del comercio y cómo pueden los gobiernos y el comercio implementarla?*

Los gobiernos son los mayores inversionistas en el comercio internacional ya que los mismos buscan lograr el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Asimismo, son los responsables, entre otros, de proteger a la sociedad de la importación y exportación de mercancía ilegal y/o perjudicial.

La facilitación no será impedida con la implementación de controles gubernamentales. Sin embargo, las consultas en la comunidad de comercio sobre cómo los precios institucionales y legislativos pudieran ser corregidos y acordados podrían mejorar la facilitación. Siendo parte de las recomendaciones, que la comunidad de comercio estará más inclinada con el cumplimiento de reglas y procedimientos predecibles y transparentes que no interfieran con la logística de su organización.

Los gobiernos pueden iniciar la facilitación iniciando el diálogo con la comunidad de comercio y al mismo tiempo alentar a la discusión de temas comerciales entre ellos mismos.

El siguiente paso podría ser analizar las características de comercio en el país y decidir donde se inicia el proceso de facilitación. Este proceso puede incluir:

- Considerar soluciones globales o regionales
- Utilizar procedimientos y estándares existentes y acordados internacionalmente
- Incluir medidas de facilitación en las políticas comerciales, de transporte, de aduana, de financiamiento
- Utilizar un sistema de control y auditoría basado sobre el sistema comercial de información
- Capacitar para mejorar las conocimientos de las personas involucradas en el comercio internacional tanto del área gubernamental como empresarial

## **2.2. El rol de la aduana en la facilitación de comercio**

En el contexto del comercio internacional las Aduanas juegan un rol crítico no solo para lograr las metas gubernamentales sino también en la efectividad de los controles que aseguren las recaudaciones, el cumplimiento de la legislación nacional, y en garantizar la protección y seguridad de la sociedad.

La eficiencia y efectividad de los procedimientos aduaneros tienen

una influencia significativa sobre la competitividad económica de las naciones, en el crecimiento del comercio internacional y el desarrollo del mercado globalizado.

En un mundo altamente competitivo, el comercio internacional y las inversiones necesitan de lugares donde obtengan eficiencia, respaldo y facilitación. Asimismo, tanto el comercio como las inversiones menguarán de lugares donde se perciban los negocios como burocráticos y como sinónimos de altos costos. Los procesos y sistemas de aduanas no deberían ser o parecer una barrera para el comercio internacional y el crecimiento.

Las Aduanas son los elementos obligatorios en el flujo de mercancías hacia un determinado país y la aplicación de procedimientos sobre estas mercancías, impacta significativamente en el rol de la industria nacional dentro del comercio internacional y su correspondiente contribución en la economía nacional.

Las prácticas modernas comerciales hacen esencial para las administraciones el proveer procedimientos de Aduanas simples, predecibles y eficientes para el despacho de mercancías y movimiento de personas.

El volumen de mercancías que mueven los países se ha incrementado exponencialmente debido a los cambios en el comercio internacional que comprenden la producción con integración global y sus sistemas de distribución, así como las nuevas formas de comercio electrónico. Los esfuerzos globales de la última década buscan aumentar la transparencia en el comercio internacional, reducir las barreras arancelarias lo cual ha tenido significantes resultados. La atención del gobierno y otras instituciones está enfocada en barreras para-arancelarias y su impacto sobre la economía y comercio nacional.

### **2.3. Instrumentos y programas para procedimientos de aduanas y facilitación de comercio - la Revisión de la Convención de Kyoto**

La Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de procedimientos de Aduanas - Convención de Kyoto introducido en

1974 ha sido revisado y actualizado para asegurar su alineamiento con las actuales demandas gubernamentales y del comercio internacional.

El Concejo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) adoptó y revisó la convención de Kyoto en junio de 1999 para reflejar los que deberán ser los procedimientos aduaneros modernos y eficientes para el siglo XXI.

Una vez implementado, se proveerá un ambiente internacional con la eficiencia y predictibilidad requerida por el comercio moderno.

Guiados por los nuevos principios de la Convención de Kyoto, el cometido de las administraciones de Aduana es proveer transparencia y predictibilidad para todos aquellos involucrados en los aspectos de comercio internacional.

Los elementos claves incluidos en la versión Revisada de la Convención de Kyoto para su aplicación en la administración moderna de Aduanas son:

- El uso de información pre-arribo de mercancías que dirija los programas de selectividad
- Técnicas de administración de riesgo (incluyendo la evaluación de riesgos y controles de selectividad)
- El uso maximizado de sistemas automáticos
- Intervención coordinada con otras instituciones
- Información de requerimiento de Aduanas, leyes, reglas y regulación de fácil disponibilidad.
- Proveer sistemas relacionados con materias aduaneras
- Relación consultiva formal con el comercio

#### 2.4. Síntesis

Como señala Miguel Izam<sup>6</sup>, las definiciones teóricas sobre el concepto facilitación del comercio cubren un rango temático amplio. Lo mismo sucede con las acepciones operacionales que este término tiene en la

<sup>6</sup> IZAM, Miguel. *Facilitación del Comercio: Un concepto urgente para un tema recurrente*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, diciembre 2001.

mayoría de los organismos internacionales, incluso en aquellos en los cuales el tema está sujeto a negociación. Esto incluye los acuerdos de integración regionales, subregionales o interregionales, cada uno de los cuales utiliza una conceptualización propia, que por lo general es bastante diverso y que dice relación con un gran número de ámbitos temáticos distintos. Por otra parte, en todos los foros internacionales en los cuales se ha negociado en materia de facilitación del comercio se han logrado, a lo largo del tiempo, distintos niveles de avance y de eficiencia en términos de sus resultados en materia de normas, ya sean éstas de carácter vinculante o no. Además, en la mayoría de los casos, la normativa no responde nominal ni expresamente a la facilitación del comercio, sino que se refiere a aspectos particulares que, de una u otra manera, están incluidos en un sentido amplio de este concepto. Con todo, por más que estas disposiciones respondan a un nombre específico, ciertamente que detrás de ellas el concepto de facilitar el comercio siempre estuvo implícito.

También es obvio el mayor interés que existe en relación con la facilitación del comercio a nivel mundial. En efecto, si bien en la Organización Mundial del Comercio (OMC) se acepta que este asunto se refiere a una gran diversidad de ámbitos temáticos distintos, como concepto propiamente tal, la facilitación del comercio fue introducido por primera vez en el seno de este organismo. Esto ocurrió en la tercera Conferencia Ministerial de la OMC, que tuvo lugar en Singapur en el año 1996.

De hecho, sin duda que lo más importante que ha ocurrido a nivel internacional en materia de facilitación del comercio se verificó en la Cuarta Conferencia Ministerial realizada por la OMC, la cual tuvo lugar en Doha, Qatar, en 2001. En efecto, en tal oportunidad se determinó oficialmente que en el mediano plazo se avanzará en negociar medidas nuevas de facilitación del comercio en el seno de esta entidad. Las disposiciones correspondientes por ahora deberán estar exclusivamente acotadas al mejoramiento de los procedimientos aduaneros.

En el plano regional, sin duda que también existe la apremiante necesidad de disponer de medidas adicionales para facilitar el comercio y los

negocios en América Latina y el Caribe. Pero por sobre todo cabe poner un énfasis particular en las normas referentes a la modernización de los sistemas aduaneros. Este planteamiento tiene sentido también a nivel interregional y subregional, como bilateral y nacional, pero en particular para facilitar los negocios internacionales de las medianas y pequeñas empresas.

Asimismo, el mayor interés que se observa por la facilitación del comercio también obedece a que se han generado nuevas posibilidades como consecuencia de la actual revolución tecnológica. En efecto, ésta, al permitir la utilización de medios electrónicos inmediatos para la transmisión mundial de información comercial, así como también la realización instantánea de negocios internacionales, facilita un mejor desarrollo del proceso económico de globalización mundial.

Reformar los sistemas aduaneros en países con bajo nivel de desarrollo exige complejas y significativas transformaciones institucionales en el sector público, las cuales por lo general tienen un carácter sistémico y son de alto costo. Por ejemplo, las aduanas interactúan con una serie de otras instituciones públicas. Además, es evidente la necesidad de financiar un nivel de capacitación profesional más elevado, así como también costear los equipos electrónicos modernos, cuyo uso actual es prácticamente imprescindible. En definitiva, no parece posible que los países de América Latina y el Caribe puedan solventar por sí mismos el costo de estas transformaciones. Por ello se requiere una coordinada y eficiente cooperación técnica y financiera internacional, que les permita crear las capacidades necesarias para incorporar las modernizaciones adecuadas, las que irían no sólo en su propio beneficio, sino también en el de los restantes países del mundo, incluidas particularmente las economías más industrializadas.

## **2.5. La amplitud operacional del concepto facilitación del comercio**

Una constatación importante es que teóricamente el término facilitación del comercio corresponde a un concepto que todavía está insuficientemente definido y delimitado. Dado esto, se decidió ser más

bien pragmático y optar por enfatizar un enfoque empírico por sobre uno de carácter teórico. En otras palabras, el esfuerzo se concentró en examinar la facilitación del comercio en un sentido operacional, identificando las distintas acepciones o formas en que este término es tratado en la dinámica del funcionamiento de varias instituciones o acuerdos comerciales internacionales, en la mayoría de los cuales de alguna manera el tema se ha negociado o hay anuncios de futuras negociaciones al respecto. Un aspecto que cabe destacar aquí es que también desde un punto de vista operacional este concepto es definido de maneras muy diversas entre las diferentes instituciones internacionales. Evidentemente que esta situación responde a sus respectivos intereses y mandatos, así como a sus particulares necesidades, posibilidades, tiempo de existencia, objetivos, acuerdos y compromisos ya alcanzados.

Una manera amplia y consolidada de entender operacionalmente el concepto de facilitación del comercio sería considerar toda acción intencionada, ya sea unilateral o negociada, tendiente a simplificar los procedimientos operacionales y a reducir o eliminar los costos de transacción que afectan a los intercambios y movimientos económicos internacionales, o que los impidan. Esto para favorecer un acceso más expedito a los mercados mundiales. En consecuencia, los ámbitos temáticos involucrados serían de larga data y se referirían a una gran diversidad de aspectos entre los cuales estarían las normas técnicas y los estándares de calidad; las medidas sanitarias y fitosanitarias; el transporte: terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y ferroviario; la valoración aduanera; la infraestructura; la propiedad intelectual; los servicios vinculados al comercio y a los negocios internacionales; la tributación; las reglas de origen; la libertad de tránsito; la transmisión electrónica de información comercial; los procedimientos aduaneros: transparencia, control y simplificación; el comercio electrónico; los servicios vinculados a los pagos y los seguros relacionados con las transacciones externas. Incluso, también se podrían considerar cuestiones arancelarias y no arancelarias.

Por lo tanto, en estricto rigor, una mejor manera de definir la

facilitación del comercio se relacionaría tanto con bienes y servicios en el sentido de promover sus transacciones transfronterizas, como también con el movimiento de capitales y de personas, especialmente para simplificar los negocios y el turismo. Luego, de manera general, es un concepto que se refiere a simplificar, reducir o eliminar todas las medidas o barreras que obstaculicen el comercio internacional o el desplazamiento de factores productivos entre países.

## 2.6. Conclusiones más importantes

Las conclusiones principales, que no responden a ningún criterio de jerarquización más que al de mantener un hilo conductor, son las siguientes:

- a) Es APEC, desde su establecimiento (1989), el organismo que tiene la más amplia y diversa conceptualización con respecto a la facilitación del comercio, si se consideran los numerosos temas que en este término se incorporan. Esto es tan claro que resulta difícil distinguir los objetivos institucionales del mismo organismo con su propio concepto de facilitar el comercio, lo que puede provocar confusiones; con su propósito de liberalizar el comercio, incluidos también los aspectos referidos a las barreras arancelarias; y con simplificar la realización de negocios. Con todo, la operacionalización del concepto de facilitación del comercio está teniendo transformaciones de una forma muy dinámica y promisoria, si bien su normativa no tiene un carácter vinculante para sus miembros.
- b) Un caso que contrasta en varios sentidos con APEC es el de la Unión Europea (UE). De hecho, esta última constituye un proceso de integración iniciado hace ya más de cuatro décadas y que ha sido sumamente exitoso en la conformación de un mercado común. Sin embargo, aunque hacia adentro tiene una normativa dinámica, interesante, compleja, eficiente y poderosa en los distintos ámbitos que podrían incluirse en el concepto de facilitación del comercio, éste prácticamente no ha sido utilizado de manera explícita y las disposiciones mencionadas, aunque responden evidentemente a la

idea de simplificar las relaciones económicas entre sus miembros, tienen nombres específicos e individuales de acuerdo con los variados temas en los que existe este tipo de normativa, que ha sido clave para lograr progresivamente la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas al interior de su espacio geográfico.

Por otra parte, la UE es ciertamente el organismo más activo en cuanto a empujar la idea de que se establezcan normas sobre facilitación de comercio en el seno de la OMC, porque los acuerdos logrados en sus negociaciones tienen carácter vinculante para todos los países miembros de esta institución multilateral. Por ahora, la principal preocupación de la UE en el ámbito de la facilitación del comercio es lograr el mejoramiento de las aduanas. También la tendencia actual es que en los acuerdos comerciales existentes o en proceso de negociación entre la UE y sus socios económicos extracomunitarios se mencione expresamente el concepto de facilitación del comercio.

- c) Por su parte, en materia de facilitación del comercio la experiencia del ALCA difiere absolutamente del caso de la UE y de APEC. En efecto, aunque el primero de los organismos mencionados ya ha establecido, sin negociaciones mediante, cerca de veinte medidas específicas sobre facilitación del comercio, aunque no tienen un carácter vinculante. Estas medidas, las cuales comenzaron a ser aplicadas en el 2000, se refieren particularmente a los aspectos aduaneros que puedan simplificar los trámites necesarios para la realización de negocios internacionales. Estas normas están operando de manera paralela al proceso negociador global, el cual, de acuerdo con lo programado, debería terminar antes del año 2000.
- d) Despues del ALCA, en América, los avances en materia de facilitación del comercio en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), son relativamente mayores que los logrados en los acuerdos de integración estudiados que están constituidos sólo por países de América Latina y el Caribe (el Mercosur, la CAN, el MCCA, y la Caricom). Tanto en el caso del TLCAN como en el de los últimos

acuerdos de integración últimamente mencionados, los principales desarrollos alcanzados en materia de facilitación del comercio se centran fundamentalmente en asuntos aduaneros, cuyos resultados por lo demás son bastante disímiles entre cada uno de los organismos.

- e) Con respecto a la OMC, no obstante que algunos de sus países miembros han sostenido hasta hace poco una postura ambiciosa en términos de establecer negociaciones muy completas y amplias en términos temáticos sobre facilitación del comercio, cabe remarcar que cuando se definió y se introdujo formalmente este concepto en la OMC el año 1996, se puso énfasis fundamentalmente en los aspectos aduaneros de la facilitación del comercio.

En la Conferencia Ministerial realizada por la OMC en Doha, se determinó que en el mediano plazo se avanzará en negociar medidas nuevas de facilitación del comercio, las cuales se referirán exclusivamente a los aspectos referidos a la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera, lo cual constituye ya de por sí un avance trascendente. Paralelamente, se reforzará la normativa existente vinculada en términos generales con la facilitación del comercio y se hará un esfuerzo para mejorar la eficiencia de la asistencia técnica. Dada la indiscutible importancia mundial de la OMC, en la actualidad se está asociando a nivel internacional la facilitación del comercio también principalmente con la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera.

- f) La mayor importancia de este tema ha sido afirmada de manera explícita por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), cuando ha hecho referencia a los beneficios económicos de la facilitación del comercio, así como por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la que en un estudio reciente señala que en promedio una transacción aduanera puede llegar a involucrar a treinta partes distintas; requerir cuarenta documentos diferentes, doscientos datos de información, varios de los cuales son repetidos incluso varias

decenas de veces y casi todos los restantes a lo menos en alguna oportunidad; y subir los costos de transacción de una operación de comercio exterior en un valor cercano al 10% del precio internacional del producto. Cabe agregar que la mayor importancia de este tema será todavía mayor hacia el futuro. Esta afirmación radica en el hecho de que los controles de distinto tipo a que son sometidos en frontera todos los movimientos internacionales, incluidos los de seguridad, están incrementándose y haciéndose más complejos al nivel mundial, como consecuencia de los lamentables hechos terroristas acontecidos en la segunda mitad del año 2001.

- g) Análogamente a lo que sucede con la CEPE y con la UNCTAD, que están desde hace mucho tiempo trabajando y logrando resultados importantes en este tema, si bien con una dimensión más reciente y modesta que las labores realizadas al respecto por parte de las dos entidades internacionales recientemente mencionadas, en este tema está interesada una gran variedad de instituciones internacionales, entre las cuales se cuenta, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo; el Banco Mundial; el Fondo Monetario Internacional; la Organización de las Naciones Unidas, incluidas todas las Comisiones Regionales y con ellas la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe; y la Organización Mundial de Aduanas.
- h) Finalmente, cabe consignar que tanto la facilitación del comercio en general como la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera, ya sea que se trate de aplicar medidas multilaterales, regionales o de cualquier otro nivel, si no se desea que éstas vayan a convertirse en letra muerta, necesariamente van a desembocar en último término en el plano nacional. Esto exige reformas o transformaciones estructurales en el funcionamiento institucional y orgánico del aparato público y privado, en especial de las empresas de menor tamaño. Esta realidad muestra que sin una adecuada, coherente, coordinada y eficiente cooperación técnica y financiera,

por parte de los organismos internacionales pertinentes, no será posible la creación de las capacidades imprescindibles para que los países económicamente menos avanzados puedan incorporar tales normativas e incrementar su nivel de desarrollo beneficiándose de ellas. Huelga decir que esta afirmación también es válida para un número importante de naciones latinoamericanas y caribeñas. Evidentemente que lograr estos avance sería ventajoso para los intereses y el desarrollo de los países más industrializados, así como también para el crecimiento de la economía mundial en su conjunto.

## CAPÍTULO 3

### CONTROL ADUANERO EN EL COMERCIO

#### 3.1. Conceptos básicos

**L**a expresión “control aduanero” ha sido definida en el Glosario de Términos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas como “*medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana*”.

Para que la Aduana pueda aplicar estas leyes y reglamentos adecuadamente, todos los movimientos internacionales declarados deben tener por finalidad un tratamiento o un empleo que sea aprobado por la Aduana.

Las leyes y reglamentos mencionados se aplican tanto a las obligaciones fiscales implicadas en el movimiento internacional de mercancías y personas, como a las prohibiciones y restricciones aplicables a las mercancías, personas y medios de transporte.

Las administraciones aduaneras deben aplicar eficaz y rentablemente los controles mediante la implementación de las técnicas de gestión de riesgo, a los efectos de, simultáneamente: cumplir con la responsabilidad de recaudación fiscal, implementar políticas comerciales, salvaguardar al público, manejar el incremento del comercio y el turismo mundiales, reducir el personal de aduana, y ofrecer medidas que faciliten a los comerciantes, viajeros y transportistas cuya situación legal se encuentre en regla.

La revisión periódica de estos controles mantendrá a las administraciones aduaneras al día para alcanzar estos objetivos combinados, a pesar de los poderosos desafíos planteados por la rápida expansión del comercio internacional y de los continuos cambios que ocurren en los modelos y en las prácticas comerciales y en el transporte. Las presiones sociales dictarán cambios drásticos y un perfeccionamiento sustancial de los controles.

La asistencia brindada por las empresas posee un rol muy importante en el proceso de gestión de riesgos. Este tipo de cooperación entre la Aduana y el sector privado se puede concretar en la formalización de Protocolos de Entendimiento con cada empresa, del modo recomendado por el programa ACTION/DEFIS de la OMA.

Existen muchas maneras de responder a estos desarrollos mejorando las facilidades y los controles mediante la aplicación de prácticas aduaneras modernas.

Una manera de conciliar las facilidades con los controles consiste en confiar a una sola autoridad competente un abanico de funciones como por ejemplo fitosanitarias o la verificación de productos peligrosos, que actualmente son llevadas a cabo por varios organismos diferentes, a veces ubicados en locales geográficamente dispersos. La Aduana, que ya se encuentra presente en todas las fronteras y cuenta con una vasta experiencia con respecto a las exigencias del comercio y del transporte internacional, constituye un centro lógico y económico para las responsabilidades mencionadas<sup>7</sup>.

Cambiar por un medio electrónico de intercambio de datos simplificará la separación de la información que se encontraba condensada previamente en un detallado formulario de declaración. La información puede ser fácilmente dividida en dos bases de datos: una relativa a los datos de control que se analizan antes que las mercancías lleguen a la frontera y otra compuesta de datos relativos a las transacciones, que se revisan mediante controles por auditoría.

Esta simplificación de procesos permite a la Aduana proporcionar mayores facilidades a los comerciantes que cumplen con la ley, manteniendo un suficiente nivel de control al mismo tiempo.

Otra forma de mejorar los controles y las facilidades es mediante el empleo de técnicas electrónicas para operar de forma compartida un

---

<sup>7</sup> Convenio de Kyoto. Anexo General, Norma Transitoria 3.35.

procedimiento de control entre varias administraciones aduaneras o entre varios organismos oficiales. Este método es empleado en sistemas de tránsito electrónico de algunos bloques económicos, por ejemplo la CE y el NAFTA, y por las Aduanas de Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Estados Unidos, a los efectos de intercambiar datos y para sustituir los certificados emitidos en papel que cubran por ejemplo, la inspección de carne ovina y las cuotas al amparo del Acuerdo Multifibras.

Otro desarrollo, quizá aún más significativo, es el creciente interés en la formalización de convenios aduaneros bilaterales o multilaterales en vez de funciones de control de exportación y de importación por separado. De acuerdo con estos convenios, solamente será necesario presentar una información mínima normalizada para todos los efectos de control oficial.

El control de viajeros y el tiempo que toma el desaduanamiento a través de la Aduana también puede verse mejorado mediante procedimientos innovadores basados en sistemas electrónicos de información de viajeros por adelantado.

Estas directivas proporcionan a las administraciones aduaneras una información detallada sobre métodos de control, procedimientos e implementaciones. No son obligatorias, pero como constituyen las mejores prácticas actuales de las administraciones aduaneras modernas, su aplicación es altamente recomendada.

### **3.2. Tipos de control aduanero**

La Secretaría de la Comunidad Andina en la Decisión 574 indica que los países miembros deberán aplicar la gestión de riesgo para el control de las operaciones de comercio exterior.

Existen tres momentos para uso de perfiles de riesgo en el control aduanero :

#### *3.2.1. Control anterior o previo*

Es el ejercido por la administración aduanera antes de la admisión

de la declaración aduanera de mercancías. El control anterior se efectuará mediante:

a) Acciones de investigación de carácter general:

- Sobre determinados grupos de riesgo y sectores económicos sensibles;
- Sobre determinados operadores del comercio;
- Sobre determinadas clases de mercancías; o,
- Sobre mercancías procedentes de determinados países.

b) Acciones de investigación directa:

- Sobre antecedentes en poder de la administración aduanera relativos al consignatario, al importador o exportador de las mercancías, a las personas que intervengan en la operación como intermediarios o representantes;
- Sobre la información contenida en los manifiestos provisionales y manifiestos definitivos;
- Sobre los medios de transporte;
- Sobre las unidades de carga; o,
- Sobre las mercancías descargadas.

c) Acciones de comprobación, vigilancia y control:

- Del medio de transporte y de las unidades de carga;
- De las mercancías mientras éstas permanezcan a bordo del medio de transporte;
- De la descarga de la mercancía y del resultado de la descarga, de acuerdo con el manifiesto;
- De las mercancías durante su traslado y permanencia en almacén temporal o en depósito autorizado.

### 3.2.2. *Control durante el despacho o concurrente*

Es el ejercido desde el momento de la admisión de la declaración por la Aduana y hasta el momento del levante o embarque de las mercancías. En esta segunda fase, el análisis de riesgo determinará que tipo de aforo o inspección se aplicará a las declaraciones que son trasmitidas

electrónicamente a la Aduana, ya sea este documentario (canal naranja) o aforo físico (canal rojo). Adicionalmente en función del nivel de riesgo de las declaraciones se define una acción a tomar con respecto y, en su caso, sobre toda la documentación aduanera exigible e incluye la totalidad de las prácticas comprendidas en el reconocimiento, comprobación y aforo.

### *3.2.3. Control posterior*

Es el ejercido a partir del levante o del embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero. Las acciones de control posterior se podrán efectuar sobre la DUA, el Manifiesto de Carga y demás documentos comerciales, contables y bancarios relativos a una determinada operación comercial. Todo esto para comprobar la exactitud de los datos declarados y el cumplimiento de los requisitos exigidos.



## CAPÍTULO 4

### LA ADUANA DEL PERU

#### 4.1. Proceso de Fusión ADUANAS-SUNAT

**E**n el marco del proceso de Modernización de la Gestión del Estado establecido por la Ley 27658, mediante el Decreto Supremo 061-2002-PCM publicado el 12 de julio de 2002, se dispuso la fusión por absorción de la Superintendencia Nacional de Aduanas y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAT, actuando esta última en calidad de entidad incorporante.

Sin duda, el objetivo fundamental de esta decisión fue obtener mayores niveles de eficiencia dentro del aparato estatal, contemplando la integración de funciones y competencias afines por parte de ambas entidades y eliminando la superposición de atribuciones entre funcionarios y servidores, lo cual se podía evidenciar claramente en los aspectos administrativos, financieros, presupuestales y tecnológicos.

Adicionalmente, otro aspecto determinante para decidir la fusión fue el hecho que Aduanas, a partir de 1998, venía sufriendo una disminución constante de sus ingresos presupuestales como consecuencia de la permanente disminución de los derechos arancelarios establecida por la política comercial peruana en el marco del proceso de integración del país con el mundo, lo que la llevó a enfrentar serios problemas financieros que amenazaban su operatividad. Esta tendencia a la disminución de ingresos se proyecta igualmente hacia el futuro, situación que se da también en la mayoría de los demás países, como consecuencia de la tendencia hacia la apertura internacional.

Esta escasa disponibilidad de recursos, limitó la atención de las necesidades logísticas de la institución para la innovación en sus principales funciones tales como el Despacho Aduanero y el equipamiento necesario para implementar adecuadamente las acciones de prevención y represión

del contrabando y control fronterizo, habiéndose llegado a cerrar puestos de control por falta de recursos.

Finalmente, no cabe duda que la necesidad de contar con una visión integral de las actividades económicas de los contribuyentes (operaciones domésticas y de comercio exterior) fue otro de los aspectos determinantes para decidir la fusión. El control integral requiere aprovechar las sinergias de la información generada por los sistemas de las dos entidades y el fortalecimiento de la fiscalización a fin de incrementar el riesgo ante la evasión. Todo esto definitivamente coadyuvará a incrementar los ingresos tributarios del Estado en el largo plazo.

Para asegurar el éxito en este proceso, ambas instituciones empezaron a planificar de manera coordinada el proceso de fusión una vez publicado el Decreto Supremo 061-2002-PCM. Es así que se nombró una Comisión de Alto Nivel conformada por directivos de ambas instituciones con el fin de planificar y dirigir todo el proceso de fusión. Esta comisión hizo un diagnóstico de la situación por la que atravesaban ambas instituciones e identificó las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la futura nueva institución.

Tomando en consideración la experiencia de otros países que han pasado por este proceso de fusión y el diagnóstico realizado por la Comisión de Alto Nivel, la institución optó por una fusión por etapas, que contemple en un primer momento la unificación de los procesos de las áreas de apoyo de ambas instituciones como administración, recursos humanos, legal, informática y planeamiento, en el marco de la nueva estructura organizacional aprobada.

De otro lado, para no afectar el día a día, se decidió mantener separados los aspectos operativos de los dos grandes procesos de negocio. Sin embargo, para la segunda etapa se mejoró los procesos de negocio, a través de la unificación del Sistema Integrado de Fiscalización con la incorporación de la información de Aduanas a la Base de Datos de la SUNAT y la potenciación de la Fiscalización y los Servicios al Contribuyente y Usuarios del Comercio Exterior.

Asimismo, se integrarán los procesos de recaudación, cobranza y fiscalización, siempre y cuando el análisis de procesos, los desarrollos tecnológicos y los estándares de calidad aseguren que esta integración solo implicará mejoras tanto para el contribuyente y usuario del comercio exterior como para el Estado.

Todo el esfuerzo desplegado desde inicios del año 2003, en que formalmente empezó la fusión, se ha visto reflejado en logros concretos, como la ejecución de un revitalizado programa de adquisiciones que nos ha permitido estar nuevamente a la vanguardia de la modernización aduanera en el mundo. Así también se han integrado los procesos de presupuesto, planeamiento, logística, finanzas y pago de planillas, y se han unificado las Redes de Telecomunicaciones, todo lo cual ha permitido garantizar la operatividad aduanera.

El proceso de fusión que se está llevando a cabo ha servido para que Aduanas cuente con los recursos económicos necesarios para desarrollar soluciones tecnológicas que se habían prácticamente paralizado por la falta de recursos.

Dichas mejoras están permitiendo simplificar y agilizar los procedimientos de importación y exportación, lo que beneficiará las condiciones de competitividad de la economía nacional en el comercio internacional. Se ha dado un énfasis especial a los proyectos que permiten continuar la modernización de la Aduana, con la introducción masiva de sistemas electrónicos, con el objeto de eliminar gradualmente el uso de formularios y papeles, y comunicarnos directamente en línea con los usuarios, ganando en productividad.

Se debe señalar que llevar a cabo el proceso de fusión requiere la integración de dos culturas organizacionales distintas. Esto se hizo por medio de la implementación de talleres de ética e integración que sirven como medios para la construcción de una nueva cultura organizacional. La integración de dos culturas organizacionales requiere la convergencia de los valores y costumbres de ambas, y que la ética sea el fundamento del accionar de todos los trabajadores de la Institución.

Finalmente, y como parte del proceso de planificación de la fusión, se ha diseñado el proyecto “Integración y Modernización de la Administración Tributaria y Aduanera del Perú”, con el objetivo de obtener financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo para fortalecer los cambios estratégicos que tiene que hacer la institución con el fin de asegurar el éxito del proceso de fusión y mejorar los procesos de control del cumplimiento de obligaciones referidas tanto a tributos internos como aduaneros.

Este proyecto se divide en tres componentes:

- Apoyo a la institucionalización de la Administración Tributaria integrada; referido a la fusión propiamente dicha, donde se busca consolidar el modelo de fusión, el sistema de administración de recursos humanos y financieros, entre otros.
- Optimización de los principales procesos de la administración de tributos y control del comercio exterior; tiene como objetivo mejorar los procesos de recaudación y fiscalización, así como el despacho aduanero; y finalmente,
- Modernización del sistema informático y del sistema de comunicaciones; mediante el desarrollo de proyectos de soporte informático que potencien el desarrollo de los dos primeros componentes.

#### *4.1.1. Modernización y Racionalización*

Es preciso destacar que este proceso de fusión se enmarca dentro del plan de modernización de la gestión del Estado, que persigue la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y contempla la integración de funciones y competencias afines en el diseño de la estructura orgánica de las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública.

En ese contexto, la racionalización del gasto, que debería caracterizar la eficiencia en la utilización de los recursos del Estado, se obtendrá eliminando la duplicación o superposición de competencias, funciones y

atribuciones entre entidades o entre funcionarios y servidores.

La fusión SUNAT-ADUANAS representa la administración de tributos internos y aduaneros en un monto que sobrepasa el 99% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Para controlar este nivel de ingresos, la nueva SUNAT requiere del fortalecimiento permanente de sus procesos de fiscalización y cobranza de tributos. Si bien es cierto que ahora la institución cuenta con mayor presencia a lo largo del territorio nacional, como lo demuestran las diez Intendencias Regionales, veinte Intendencias de Aduanas, ocho Oficinas Zonales, ochenta y dos Puestos de Control de Aduanas y veintidós Oficinas Remotas de Tributos Internos, también es cierto que crecer no implica necesariamente ser mejor en lo que la nueva entidad fusionada hace.

A fin de convertir ese propósito en realidad, se están ejecutando medidas firmes de fiscalización y cobranza para ampliar la cobertura de los contribuyentes y usuarios controlados, con el apoyo de Bases de Datos que cubren la información de toda la cadena de valor de los contribuyentes, y de sistemas que permiten detecciones más precisas de la evasión y el contrabando, así como acciones de cobro de las deudas tributarias más seguro y oportuno.

Un paso inicial para llevar a cabo el proceso de fusión fue la identificación de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de ambas instituciones al inicio de la fusión. Este trabajo fue realizado en sesiones que involucraron a personal de Aduanas y Tributos Internos y sirvió como base para la formulación de la misión, visión y los objetivos estratégicos, que son necesarios en procesos de esta magnitud.

Luego de la designación de una Comisión de Alto Nivel para articular el proceso de fusión, y de manera paralela al trabajo llevado a cabo por ésta, se inició un análisis general de los principales procesos aduaneros, en especial a nivel de las unidades organizacionales de apoyo, como las áreas de administración, sistemas de información, administración de personal, aspectos legales y planeamiento.

Esta etapa de identificación fue la base para la implementación

efectiva del nuevo Reglamento de Organización y Funciones, que definió la estructura de la nueva SUNAT y donde se pueden identificar básicamente dos aspectos:

- a) las funciones de apoyo administrativo, informático, de administración, de recursos humanos y las referidas a asuntos legales se han fusionado, siguiendo la experiencia de administraciones tributarias del exterior, que decidieron la integración de lo que conocen como asuntos corporativos; y,
- b) la operatividad de las unidades del negocio se ha mantenido separada. En nuestro caso, dichas unidades están constituidas por las Intendencias Regionales y las Intendencias de Aduanas, cada una de las cuales reporta a un Superintendente Nacional Adjunto de Tributos Internos y de Aduanas, respectivamente.

#### *4.1.2. Nueva estructura organizacional*

Mediante Decreto Supremo 115-2002-PCM, publicado el 28.10.02, se aprobó la estructura organizacional de la nueva SUNAT, que estableció el siguiente esquema:

Para el logro de sus objetivos institucionales, la Superintendencia Nacional coordina directamente con dos Superintendencias Nacionales Adjuntas, una de Tributos Internos y la otra de Aduanas, con lo que se ha mantenido una clara diferenciación en los procesos de negocios de los tributos internos y tributos aduaneros.

Se cuenta con un Comité de Alta Dirección, que es un órgano consultivo conformado por los funcionarios de más alto rango de la institución: Superintendente Nacional, Superintendentes Nacionales Adjuntos, Intendentes Nacionales y Jefes del Órgano de Control y órganos de apoyo a la Alta Dirección, en donde se discuten y adoptan las principales decisiones institucionales.

Dentro de los órganos de línea, están aquellos que dependen de la Superintendencia Nacional Adjunta de Tributos Internos y los que se

hallan subordinados a la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas.

Son órganos relacionados al tratamiento de tributos internos, la Intendencia de Principales Contribuyentes Nacionales, la Intendencia Regional Lima, nueve Intendencias Regionales y sus respectivas Oficinas Zonales.

En lo que respecta a los órganos relacionados al tratamiento de tributos aduaneros y facilitación del comercio exterior, se encuentran la Intendencia de Prevención del Contrabando y Control Fronterizo, la Intendencia de Fiscalización y Gestión de Recaudación Aduanera, las Intendencias de Aduana Marítima, Aérea y Postal del Callao, y 14 Intendencias de Aduanas que funcionan a lo largo y ancho del territorio nacional.

Por último, los órganos de soporte están constituidos por la Intendencia Nacional de Administración, la Intendencia Nacional de Cumplimiento Tributario, la Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento, la Intendencia Nacional de Recursos Humanos, la Intendencia Nacional de Servicios al Contribuyente, la Intendencia Nacional de Sistemas de Información, la Intendencia Nacional de Técnica Aduanera y la Intendencia Nacional Jurídica. Cabe señalar que son los Órganos de Apoyo o Soporte, los que han concentrado sus esfuerzos en el fortalecimiento del servicio a las áreas operativas para dar cumplimiento a la visión y misión institucional:

### **VISIÓN :**

“Ser un emblema de distinción del Perú por su excelencia recaudadora y facilitadora del cumplimiento tributario y comercio exterior, comprometiendo al contribuyente y al usuario de comercio exterior como aliados en el desarrollo y bienestar del país”.

### **MISIÓN:**

“Incrementar sostenidamente la recaudación tributaria y aduanera combatiendo de forma honesta y justa la evasión y el contrabando, mediante la generación efectiva de riesgo y servicios de calidad a los contribuyentes y usuarios, así como, promoviendo el cumplimiento de las obligaciones

tributarias y las operaciones de comercio exterior, para contribuir con el bienestar económico y social de los peruanos”.

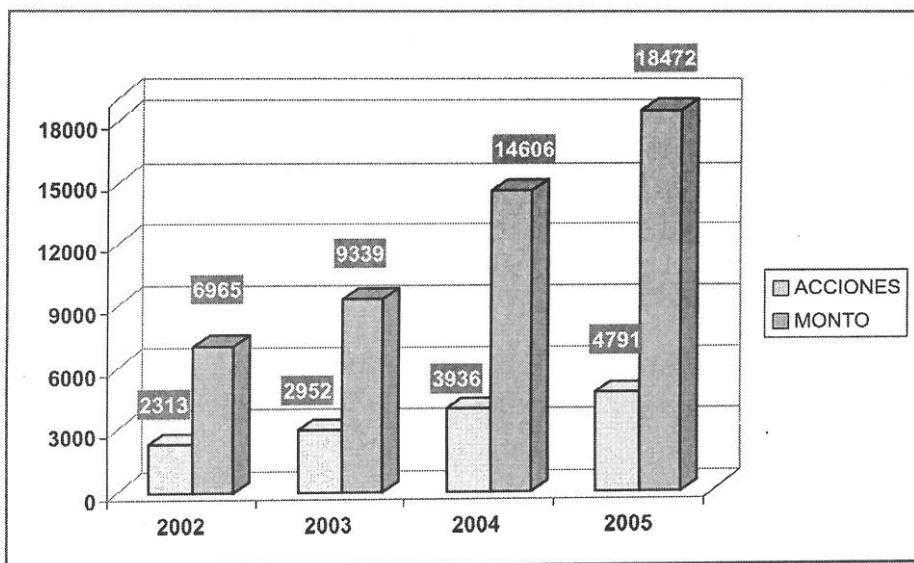
#### **4.2. Prevención y represión del contrabando**

Durante los últimos años, las actividades informales han adquirido una enorme importancia en la vida económica nacional, que se refleja fundamentalmente en la pequeña industria, el comercio, los servicios. Bajo este panorama, mucho se ha hablado y se habla sobre el tema del contrabando, por las implicancias económicas y sociales que se deriva, así como también de otras formas de competencia desleal.

Pese a la existencia de leyes anticontrabando vigentes en el país, esta modalidad de comercio ilegal ha continuado siendo uno de los delitos más frecuentes. Si bien en el año 2005, el número de acciones de prevención y represión del contrabando se incrementó en 22% respecto del año anterior, aún este esfuerzo resulta insuficiente como para neutralizar los altos niveles de contrabando. Por ello se ha planteado para los siguientes años un mejor uso y análisis de la información, confrontando por ejemplo información de Tributos Internos y Aduanas para la identificación de contrabandistas, un intensivo uso de tecnología y una mayor coordinación con entidades externas públicas y privadas para la realización de acciones de control.

Se espera también que proyectos como el fortalecimiento e interconexión de los Puestos de Control en zonas de frontera y áreas estratégicas, la implantación del Sistema de Control de Contenedores, la optimización del Sistema de Riesgo para el control de equipajes, la modernización del control de carga por imágenes (scanners) y la implementación de fiscalías especializadas en materia aduanera con competencia nacional, permitan reducir los altos niveles de contrabando en los siguientes tres años.

Gráfico 1. Montos y acciones contra el contrabando 2002-2005  
(en miles de US\$)



Fuente: Intendencia de Prevención del Contrabando y Control Fronterizo-SUNAT

Elaboración : Propia.

#### 4.2.1. SUNAT implementa nuevos proyectos para la lucha contra el Contrabando

Frente al reto de luchar de manera frontal y decisiva contra el contrabando, dentro de los objetivos trazados por la SUNAT, se ha considerado prioritario trabajar en el desarrollo de proyectos estratégicos que involucren el uso de la tecnología de la información. Entre estos nuevos e importantes proyectos tenemos: la interconexión para el registro y verificación de la cuenta corriente de pasajeros, en Tacna; el control automatizado de contenedores y el uso de scanner para el control de ingreso y salida de mercancías.

Anteriormente, para el control del tráfico de mercancía en el sur del país, se estableció una cuenta corriente de los viajeros que compran mercancías en la zona de comercialización de Tacna y comprendidas en un

listado (Decreto Supremo 202-92-EF), a fin de verificar que las mercancías que salen de la zona de tratamiento especial hayan pagado sus derechos conforme a ley.

Para ello, existe el Módulo Básico de Control de Cuenta Corriente en el Puesto de Control de Tomasiri (Tacna). Para el control se ingresa en el módulo el número de la declaración correspondiente, se muestra los datos generales consignados y se controla el cumplimiento de las obligaciones aduaneras correspondientes.

También se ingresan los datos del transportista y del declarante, así como se muestran los datos de las series con un nivel de detalle general, las que se descargaban una por una. Esta información registrada es enviada diariamente por medios magnéticos a la sede de la Intendencia de la Aduana de Tacna.

#### *4.2.2. Información descriptiva e interconexión*

De acuerdo con las normas legales vigentes, las mercancías que ingresan a la zona de tratamiento especial deben pagar el 8% de arancel especial y los viajeros que ingresan a comprar mercancías importadas están libres del pago de impuestos hasta el límite de US\$ 1,000 por viaje y hasta el límite de US\$ 3,000 al año. Para mejorar el control del tráfico legal de las mercancías, la SUNAT está mejorando el control de cuenta corriente, a fin de verificar rigurosamente que las mercancías que salen de la Zona de Comercialización de Tacna estén debidamente declaradas y que los viajeros no superen los límites establecidos.

Por otro lado, la mejora sustancial de la nueva innovación esta referida al control de los despachos aduaneros con DUA y Declaraciones Simplificadas. Dicha innovación viene siendo apoyada con el uso de equipos portátiles y de comunicación inalámbrica para que el Oficial de Aduanas en su puesto de control o cuando se desplace a diferentes lugares se mantenga interconectado con el Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGAD). De esta manera, ahora es posible, registrar en línea las salidas de la mercancías a la zona tributaria de tratamiento común desde

cualquier puesto aduanero, lo que elimina las barreras de distancias y de la disponibilidad de líneas físicas de comunicación.

Esta mejora combina un módulo más rápido y la mayor disponibilidad de información, con la comunicación en línea de los puestos de control, permite contrarrestar de mejor manera la acción de los contrabandistas, que anteriormente evadían el pago de impuestos haciendo uso de la falsificación de documentos y/o el “carrusel de las declaraciones” (Uso de una misma declaración varias veces).

#### *4.2.3. Control electrónico de ingreso y salida de contenedores*

Al año ingresan al país aproximadamente doscientos mil contenedores con mercancías y, de ellos, el 60% sale del país en operaciones de exportación. En la medida de que la administración aduanera desarrolle mecanismos de precintado seguros, el control de ingreso y salida de contenedores resultará clave para la lucha frente al contrabando.

El objetivo del control electrónico de ingreso y salida de contenedores es lograr un control total de las mercancías que se retiran del complejo portuario con destino a los:

- Terminales de almacenamiento
- Depósitos autorizados
- Local del importador

Para lograr este objetivo se ha implementado un módulo en el SIGAD que permite el Control de Contenedores y Carga por medio del registro electrónico de la información del total de los contenedores y bultos sueltos que se retiran del recinto portuario.

Este módulo permite a la SUNAT controlar que los almacenes y depósitos autorizados sólo tengan contenedores registrados en el SIGAD. En una segunda etapa esta información será incorporada dentro de los indicadores de riesgo para el control concurrente por tipo de carga para tomar acciones inmediatas.

#### *4.2.4. Escáner para el control de ingreso y salida de mercancías*

Un objetivo clave del Plan Estratégico de la lucha contra el contrabando es contar, en forma progresiva en los puntos de mayor riesgo, con equipos de alta tecnología que permitan ejercer mayor control y así incrementar la detección de casos de contrabando y de defraudación de rentas de aduanas.

En la actualidad los países con las mejores prácticas en el control de tráfico de mercancías realizan la inspección de contenidos sin la apertura de los contenedores mediante la tecnología de rayos X o de rayos Gamma. La nueva SUNAT ha desarrollado un proyecto piloto de inspección por imágenes en las instalaciones de la empresa de mensajería rápida DHL (central de envíos de esta empresa, ubicada a unas diez cuadras del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez de Lima), a fin de medir la eficiencia de este tipo de herramientas en nuestra realidad.

El manejo de este equipo está a cargo de los Oficiales de Aduana de la Intendencia de la Aduana Aérea (Callao) de la SUNAT. Asimismo, existe otro escáner en la Intendencia de la Aduana Postal (Lima), instalado en los ambientes de la empresa Servicios Postales del Perú S.A. (Serpost), ubicada en Los Olivos - Lima, y que fue donado por el Gobierno Británico para la revisión de encomiendas y paquetes menores.

Luego de que se obtuvieron buenos resultados, se ha llegado a la conclusión de que el uso de esta herramienta reduce el riesgo de fraude. Es por esta razón que la SUNAT se encuentra empeñada en buscar las fuentes de financiamiento para ampliar el alcance de dicha herramienta a otros puntos estratégicos de ingreso y salida de mercancías del país.

El sistema de inspección por imagen aligerará la verificación de las mercancías que ingresan y salen por el Terminal Marítimo y el Aeropuerto Internacional del Callao, tanto de carga general como de equipaje de viajeros. Estos lugares son los principales puntos de ingreso de mercancías al Perú y en ellos se realiza más del 85% del comercio exterior peruano.

Se espera que, proyectos como: fortalecimiento e interconexión

de los Puestos de Control en zonas de frontera y áreas estratégicas, la implantación del Sistema de Control de Contenedores, la optimización del Sistema de Riesgo para el control de equipajes, la modernización del control de carga por imágenes (escáner) y la implementación de fiscalías especializadas en materia aduanera con competencia nacional, permitan reducir los altos niveles de contrabando en los siguiente tres años.

Gráfico 2.  
Principales Instituciones Involucradas



#### 4.2.5. Comisión de lucha contra los delitos aduaneros

##### Antecedentes

- Ley N° 26461 Ley de Delitos Aduaneros del 24.05.95, crea la "Comisión de Apoyo a la Lucha contra los Delitos aduaneros"
- Ley N° 27869 del 25.10.04, cambia el nombre a "Comisión de Lucha contra los Delitos Aduaneros"

##### Funciones

- Elaborar y perfeccionar el Plan Estratégico Nacional de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduanas
- Planificar y organizar las acciones y recomendaciones destinadas

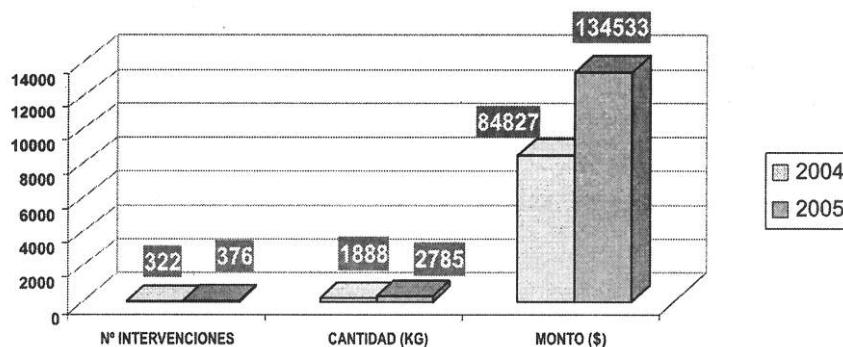
a contrarrestrar el contrabando y la defraudación de rentas de aduanas; las mismas que serán ejecutadas por las instituciones encargadas de la prevención y represión de estos ilícitos.

- Recomendar medidas y modificaciones formativas a las instituciones pertinentes con el objeto de perfeccionar la legislación que regula y sanciona estos ilícitos.
- Evaluar el impacto del contrabando y la defraudación de rentas de aduanas en la economía nacional.

#### 4.3. Trafico ilícito de drogas (TIM)

Como parte de la lucha frontal contra el tráfico de mercancías prohibidas, entre los que están las drogas, la Brigada de Operaciones Especiales (BOE) de la SUNAT asentó duros golpes al narcotráfico internacional durante el año 2004 y 2005.

Gráfico 3. Intervenciones de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (en kilos y miles de US\$)



**Nota :**

- Incluye Pasta Básica de Cocaína, Marihuana, Opio, Heroína.
- Los montos en dólares se han obtenido en base a valores referenciales por cada tipo de droga, según la DEA.

**Fuente :** Intendencia Nacional de Prevención del Contrabando y Control Fronterizo.

Elaboración : Propia.

Así, los Oficiales de Aduana de la BOE detectaron para el año 2005, un total de 2,785 kilos de diferentes drogas, lo que representa un incremento del 47.51% respecto al año anterior, cuyo valor en el mercado negro internacional asciende a U.S.\$ 134'533,000. El principal alcaloide incautado por los aduaneros es el clorhidrato de cocaína .

El personal de la SUNAT efectuó un total de 376 intervenciones en las Intendencias de la Aduana Aérea, Marítima y Postal, así como, en diversas intendencias del interior del país, lo que representa un incremento del orden del 16.77% respecto del año anterior.

Es importante mencionar que la experiencia de los Oficiales de Aduana hizo posible, por ejemplo en el año 2004, la detención de 190 burrieres (personas que transportan droga en forma oculta ya sea en su equipaje, cuerpo, etc.), que pretendían sacar del país un total de 798 kilos de cocaína. De las personas intervenidas, destacan 63 casos de ingestión; es decir, la droga era transportada dentro del organismo de los traficantes.

Es importante mencionar que cuando los aduaneros detectan algún caso de estupefacientes, según lo previsto en la Ley de Lucha contra el Narcotráfico, comunican sobre los hechos al Ministerio Público y al personal de la Dirección Nacional Antidrogas (DINANDRO) de la Policía Nacional<sup>9</sup>, para que desarrolleen las investigaciones correspondientes a su competencia.

Finalmente, cabe reiterar que la Administración Tributaria refuerza permanentemente sus controles aduaneros y demás acciones operativas, en coordinación con la Fiscalía Especializada Antidrogas, la DIRANDRO y las demás entidades comprometidas en la lucha contra el narcotráfico.

#### **4.4. Seguridad en la iniciativa OMA**

A partir del 11 de setiembre de 2001 se ha reexaminado el rol de las Aduanas desde un enfoque nacional y tributario, para incluir uno internacional de cooperación en la lucha contra el terrorismo.

---

<sup>9</sup> Procedimiento INPC-PE.04. *Recepción y trámite de denuncias vinculadas a delitos de contrabando, recepción y tráfico ilícito de mercancías*, del 14.09.2001.

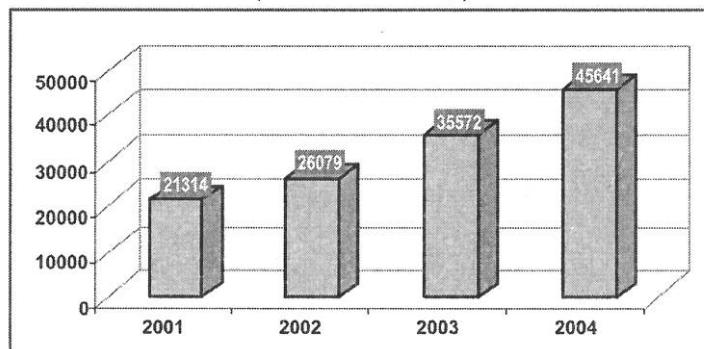
Asimismo, y teniendo en consideración las facultades de la Aduana en materia de control del comercio exterior, se destaca la necesidad de cooperación con otras agencias e instituciones internas y externas relacionadas y se han identificado nuevos riesgos en estas áreas:

- Tráfico de drogas y precursores
- Contrabando de efectivo
- Contrabando de cigarrillos (redes o asociaciones ilícitas)
- Lavado de dinero proveniente de operaciones ilícitas
- Crimen organizado
- Bío Terrorismo (introducción al país de productos alimenticios contaminados)
- Tráfico de armas

#### 4.5. Despacho Aduanero

Durante el año 2003 el tiempo promedio de despacho para las DUAs asignadas a canal rojo en el régimen de importación definitiva experimentó un ligero incremento, el mismo que no implica que se esté incumpliendo con la facilitación del comercio exterior sino más bien que se esté logrando una correcta complementación de servicio y control aduanero a través, por ejemplo, de un crecimiento de 36.4% en el rendimiento económico de la fiscalización concurrente en relación al año anterior.

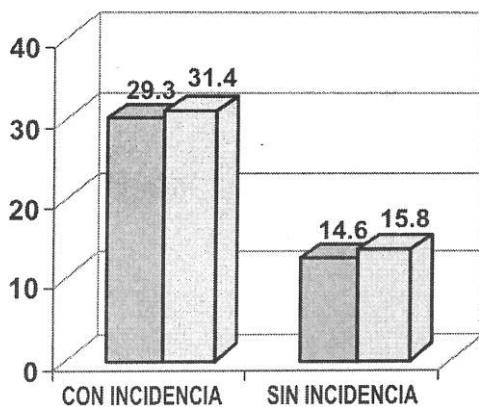
Gráfico 4. Rendimiento económico control concurrente 2001-2004  
(en miles de US\$)



Fuente : Oficina de Estadística- SUNAT

Elaboración : Propia

Gráfico 5. Tiempos Promedio en Despacho Físico por tipo de Incidencia 2002-2003 (horas útiles)



Fuente : Oficina de Estadística-SUNAT

Elaboración :Propia.

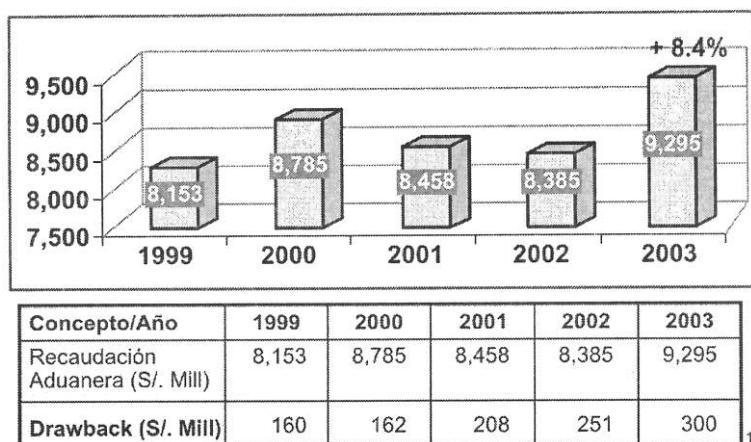
La SUNAT tiene la firme convicción de fortalecer el control aduanero a través de un sistema integral que genere riesgo y evite la defraudación tributaria aduanera, sin que ello implique dejar de buscar estándares internacionales en lo relacionado a la facilitación del comercio exterior.

Por ello se espera que las acciones operativas se vean complementadas en el mediano plazo por la implantación de un sistema de precios aduaneros, el rediseño del proceso y el sistema de manifiesto de carga, la optimización del sistema integrado de gestión de riesgo, el rediseño del sistema de control de cuentas corrientes, la implementación de un procedimiento de despacho aduanero único, la implementación de un nuevo procedimiento para el régimen de transbordo, entre otros, todo lo cual redundará favorablemente tanto en la facilitación del comercio exterior como en el control de ingreso y salida de mercancías.

#### 4.6. Recaudación aduanera

Hasta el año 2003 , la SUNAT recaudó 9,595 millones de soles por concepto de tributos aduaneros. Esta cifra supera en 11.10% al monto recaudado en el año anterior.

Gráfico 6. Recaudación de Tributos Aduaneros  
1999-2003 (S/. Millones)

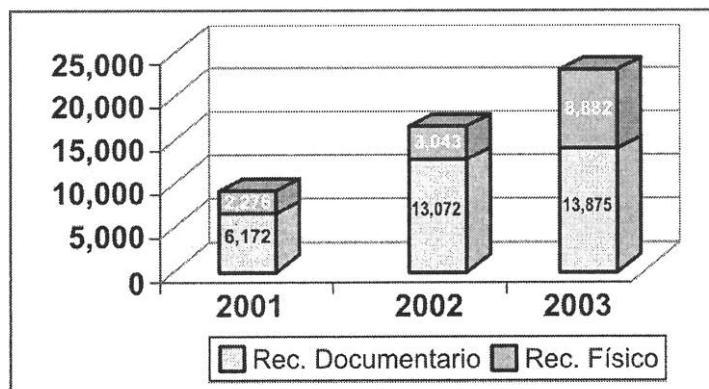


Fuente : Oficina de Estadística-SUNAT

Elaboración Propia.

Asimismo, se debe destacar que las acciones de control concurrente –que comprenden la verificación física de la mercancía (canal rojo) y la revisión de la documentación (canal naranja)– realizadas por la Administración Tributaria en la Aduana Marítima del Callao han tenido resultados sumamente satisfactorios.

Gráfico 7. I.A. Marítima Callao - Rendimiento Económico  
(miles de US\$)



Fuente : Oficina de Estadística –SUNAT

Elaboración : Propia

Debido a ello, en el año 2003, la Aduana Marítima del Callao (la más importante del Perú), logró un rendimiento económico superior a 22 millones de dólares, lo que representa un crecimiento de 41.22% con respecto al año anterior.

#### **4.7. Hacia una aduana virtual**

La facilitación del comercio exterior y la mejora del control mediante la gestión del riesgo son objetivos estratégicos de la SUNAT. Por ello, la Administración Tributaria está desarrollando un proyecto denominado Aduana Virtual, que se basa en un enfoque de integración de procesos y de uso de tecnología de la información.

A partir de este proyecto, que se sustenta en una Base de Datos Integrada, la SUNAT ha logrado automatizar muchos trámites y operaciones que se realizan ante la Aduana y avanza en la integración con los operadores de comercio exterior.

##### *4.7.1. La facilitación del comercio exterior*

Para facilitar los trámites aduaneros y hacer más eficientes los servicios que se brindan a los operadores de comercio exterior, la SUNAT ha desarrollado una Red de Servicios Electrónicos, conformado por un conjunto integrado de productos tecnológicos.

La finalidad de esta red es que los usuarios y operadores de comercio exterior puedan interactuar electrónicamente con la Administración Tributaria para la realización de sus trámites aduaneros. De esta manera, la posibilidad de efectuar trámites en tiempo real, desde una oficina, domicilio o cabina de internet, facilita el cumplimiento de los dispositivos legales vigentes y las obligaciones tributarias correspondientes.

Adicionalmente, cabe indicar que la agilización de los trámites y la eliminación del papel en la gestión aduanera generará una disminución de los tiempos y de los costos de transacción para el usuario.

Entre los proyectos implementados con este objetivo, destacan:

- a) *Teledespacho Web*: Uso de tecnología Web (Internet) para la presentación de las Declaraciones Únicas de Aduanas (DUA). Los agentes de aduanas pueden enviar por este medio sus archivos para el despacho de cualquier régimen aduanero, desde cualquier lugar y en cualquier momento, lo que reduce significativamente tiempos y costos de operación.
- b) *Avisos electrónicos*: Envío de avisos y notificaciones al correo electrónico y a los celulares del importador y de los agentes de aduanas sobre la numeración de la DUA, el canal asignado y el levante autorizado. Además, de la reducción de tiempos y costos, se asegura la transparencia del proceso. Los interesados se pueden inscribir vía internet en la SUNAT Virtual para recibir este servicio.
- c) *Transmisión electrónica de la solicitud de Drawback*: Solicitud de acogimiento a la devolución de derechos arancelarios por medios electrónicos. Con el uso de la internet se valida la información y se responde al interesado automáticamente. De esta manera, se elimina el uso de papeles y el trámite personal ante la Aduana.
- d) *Transmisión electrónica del cuadro Insumo Producto de la reposición de mercancía en franquicia*: Presentación del cuadro insumo producto, requerido para la reposición de mercancías en franquicia, por vía electrónica. Se refiere al régimen aduanero por el cual se importan, con exoneración automática de los derechos arancelarios e impuestos que gravan la importación, mercancías equivalentes a las que, habiendo sido nacionalizadas, han sido transformadas, elaboradas o materialmente incorporadas en productos exportados definitivamente.
- e) *Interconexión con el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)*: Integración electrónica con SENASA, lo que permitirá cumplir con la certificación de dicha institución, cuando corresponda. Con ello, se optimizará la revisión documentaria (canal naranja) y se reducirán los tiempos del levante de mercancías.
- f) *Rectificación electrónica*: Envío electrónico de la rectificación de

las Declaraciones Únicas de Aduanas, lo que permitirá confirmar en línea la subsanación de los errores u omisiones y proporcionar información sobre las rectificaciones mediante consultas en SUNAT Virtual (portal de la SUNAT en internet). Elimina el uso de papel y agiliza los trámites aduaneros, mejorando la gestión operativa en el proceso de despacho.

- g) *Integración con entidades del Estado:* Interconexión electrónica con el Ministerio de la Producción. Ministerio de Salud (Dirección General de Salud Ambiental –DIGESA- y Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas–DIGEMID-) y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre otros, con la finalidad de optimizar el despacho y trasladar despachos del canal naranja (revisión documentaria) hacia el canal verde (levante automático de la mercancía). Se busca establecer una ventanilla única virtual para los trámites vinculados al despacho aduanero.
- h) *Automatización del Transbordo:* Transmisión de la solicitud de transbordo y solicitudes adicionales vía Teledespacho con la finalidad de agilizar y sistematizar el régimen de transbordo, ampliando la atención las 24 horas del día, permitiendo la facilitación para los usuarios.

De otro lado, entre los proyectos en proceso de implementación, tenemos:

- a) *Diligencia Web:* Uso de la computación móvil (pocket P.C.) para realizar el registro en tiempo real; es decir, en el lugar donde se realiza el reconocimiento físico de la mercancía seleccionada a canal rojo y así reducir aún más el tiempo de despacho. Se iniciará con el régimen de exportación.
- b) *Confirmación electrónica:* Permite al agente de aduanas, confirmar a través de SUNAT Virtual (portal de la SUNAT en internet), la realización del reconocimiento físico de la mercancía y acudir directamente al lugar del reconocimiento físico.
- c) *Digitalización de Documentos:* Digitalizar los documentos de los

despachos tramitados por las agencias de aduanas para que puedan ser consultados a través de Internet.

Con el inicio de la aplicación del Acuerdo de Valoración de la OMC en el año 2000, muchos importadores tenían la esperanza de obtener a través de este sistema de valoración en Aduanas, una mayor fluidez en el proceso de sus despachos de importación, ya que se privilegia la aplicación del método del valor de transacción basado en el precio declarado en la factura comercial, lo cual podría flexibilizar el llamado control concurrente, es decir “el control al momento del despacho”, que venía realizando la SUNAT y que muchas veces generaba demoras en los despachos.

Sin embargo, con el correr del tiempo, las expectativas de los importadores se fueron diluyendo pues en la práctica el control concurrente siguió aplicándose a pesar de la vigencia del nuevo sistema de valoración. La principal muestra de ello es la generación de las llamadas “dudas razonables” durante el despacho lo cual trae como consecuencia que se paralice el proceso de importación y el importador tenga que enfrentar un proceso administrativo cuando su mercadería se encuentra aún en poder del fisco. Esto, obviamente implica demoras en la disposición de los bienes importados con el consecuente incremento en los costos de almacenaje, incumplimiento de compromisos comerciales, paralización de procesos productivos cuando se trate de importación de insumos o repuestos para maquinarias, entre otros casos que se pueden presentar.

En vista de esta situación, el 31 de diciembre de 2005 se publicó el Decreto Supremo No. 193-2005-EF mediante el cual la SUNAT en ejercicio de su potestad aduanera, establece un sistema para otorgar una medida de facilitación durante el despacho para aquellos importadores frecuentes que cumplan con determinados requisitos. Esta medida consiste en otorgar a los importadores que sean calificados previamente, el beneficio a no ser sometidos al control concurrente en lo referente al valor en aduanas que declaren en sus declaraciones de importación definitiva, admisión temporal e importación temporal.

Para poder calificar, los importadores deberán cumplir con

determinados requisitos. Podemos mencionar algunos como el hecho de haber numerado treinta o más Declaraciones Únicas de Aduanas sometidas al régimen de importación definitiva en el último año calendario, haber concluido en el último año calendario importaciones por un valor FOB no menor a ocho millones de dólares americanos o haber realizado importaciones definitivas no menor a tres millones y exportaciones no menor a un millón de dólares americanos. Asimismo se requiere haber cancelado por concepto de tributos a la importación no menos de un millón de dólares americanos en el último año calendario. Igualmente se requiere no tener antecedentes de diferencias entre el valor declarado y el valor determinado por aduanas en el control concurrente realizado por la autoridad aduanera que representen más del 2% del valor FOB declarado en todas las importaciones realizadas el ultimo año calendario, no registrar liquidaciones de cobranza por tributos dejados de pagar emitidas como consecuencia de alguna fiscalización posterior que represente un monto mayor al 1% del valor FOB importado, así como no tener deudas tributarias ni tributario aduaneras administradas o recaudadas por la SUNAT por las cuales se haya tenido que tratar medidas cautelares o iniciado proceso de cobranza coactiva.

Existen requisitos adicionales pero lo importante es conocer qué pretende la SUNAT con esta medida :

- Agilizar los despachos de importación descongestionando la carga que a la fecha soportan las aduanas operativas en lo referente al control concurrente de valor. De esta manera se podrán reorientar los esfuerzos para enfocar este tipo de control sobre aquellas transacciones o mercaderías que de acuerdo a los perfiles establecidos por el modelo probabilístico de clasificación de declaraciones de aduana que emplea la SUNAT, requieran de un mayor análisis debido al riesgo que conllevan.
- Potenciará la función de la SUNAT como facilitadora del comercio exterior pues trasladará su labor fiscalizadora hacia acciones de control posterior lo cual permitirá una mayor eficiencia en la

Aduanero, que en promedio no excede el 15% de las declaraciones tramitadas.

- La ejecución de auditorías a una muestra representativa de operadores de comercio exterior (empresas, agencias de aduana, almacenes aduaneros, empresas de mensajería, etc)
- La realización de operativos y patrullajes a nivel nacional a fin de reprimir el contrabando.

#### *4.7.4. Gestión del riesgo en aduanas*

##### *Primera fase*

Con respecto a la verificación física de la mercancía, la Aduana ha diseñado un “Modelo Probabilístico” que permite clasificar las declaraciones de importación según su nivel de riesgo, para luego asignar el “canal” o tratamiento más conveniente a las mercancías<sup>10</sup>. Según la legislación actual; las mercancías pueden ser sometidas a los siguientes tratamientos<sup>11</sup> :

- a) **Canal Rojo:** Las mercancías, y los documentos que las amparan, son sometidos a revisión, antes de la entrega de los bienes a sus consignatarios.

Las Declaraciones Únicas de Aduanas (DUA) seleccionadas a este canal están sujetas a reconocimiento físico de acuerdo a los porcentajes establecidos en la Resolución de Superintendencia de Aduanas N° 1008 de fecha 05.07.2000 :

- Intendencias de Aduana Marítima y Aérea del Callao, Tacna, Ilo, Mollendo y Paita.
- No podrán exceder de 15% de las DUA sometidas a selección aleatoria en promedio mensual.
- Otras Intendencias de Aduanas: No podrán exceder de 50% de las DUA sometidas a selección aleatoria en promedio mensual,

---

<sup>10</sup> PROCEDIMIENTO INTA –PG.01, *Importación definitiva*, del 09.12.2003.

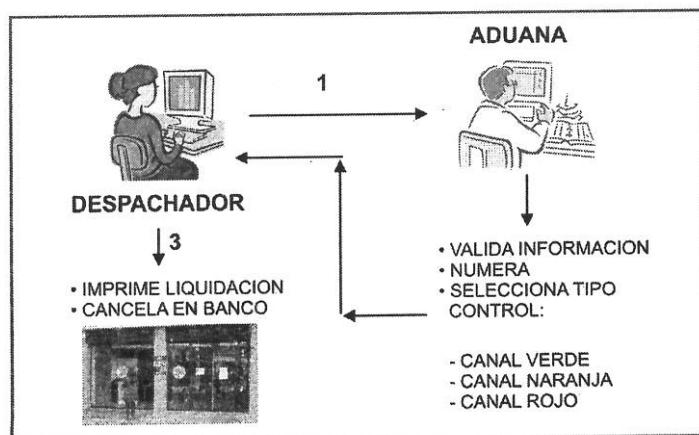
<sup>11</sup> PROCEDIMIENTO IFGRA-PE.02. *Asignación de canales en control concurrente*, del 31.12.2003.

en aquéllas Aduanas que hayan numerado en el mes inmediato anterior un promedio diario de diez o más DUA.

100% en aquellas Aduanas que numeren en el mes inmediato anterior, un promedio diario inferior a diez DUA.

- b) **Canal Naranja:** Los documentos que sustentan las mercancías, son sometidos a revisión antes de la entrega de los bienes. Las DUA seleccionadas a este canal son únicamente sometidas a revisión documentaria.
- c) **Canal Verde:** Entrega inmediata de los bienes a los consignatarios, basados en el principio de presunción de veracidad. Las DUA seleccionadas a este canal no requieren de revisión documentaria ni reconocimiento físico, siendo la mercancía de libre disposición una vez cancelados los derechos arancelarios y demás tributos a la importación, así como las multas, intereses, derechos antidumping y compensatorios de corresponder.

Gráfico 8. Transmisión electrónica de la información de la D.U.A.



A fin de determinar el nivel de riesgo de las declaraciones, el Modelo Probabilístico evalúa y pondera un conjunto de variables, tales como:

- Importador
- Agencia de Aduana
- Transportista
- País de origen de la mercancía
- Sub Partida Arancelaria
- Peso Neto de la mercancía

Para ello, se actualiza permanentemente el ranking y los coeficientes de riesgo sobre la base de la información disponible a nivel nacional, permitiendo obtener una mejor selección de la muestra de mercancía a inspeccionar.

Cabe mencionar, que para el cálculo del ranking se considera el récord de hallazgos en el reconocimiento físico y en las auditorias efectuadas a los operadores de comercio, en tal sentido es perfectamente posible que un operador pueda mejorar su calificación de riesgo según vayan corrigiendo su conducta tributaria.

Anteriormente, se utilizaban dos técnicas para determinar las mercancías que serían sujetas a revisión por personal de Aduanas (*Listas de productos / países y selección aleatoria o “random”*)

A fin de analizar su desempeño, mostraremos las principales características en la selección de canales antes y después de la vigencia del Modelo.

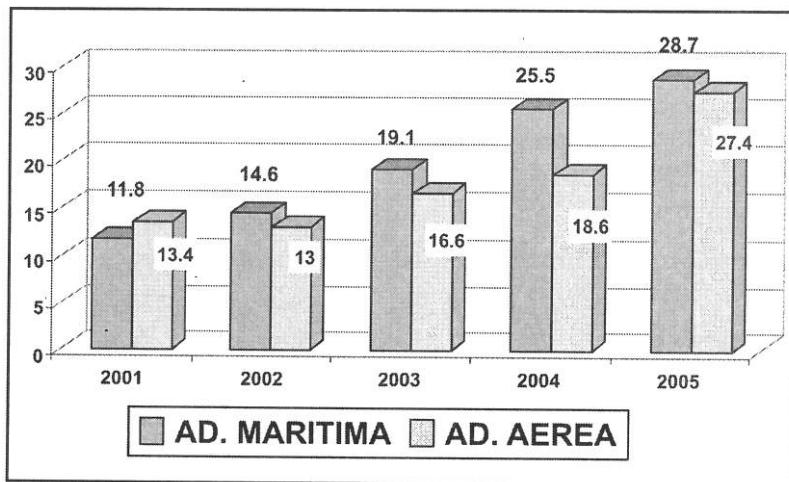
Cuadro 7. Características de la selección de canales

Situación Anterior - "Criterios Predeterminados"	Situación Actual - "Modelo Probabilístico"
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación de "listas" basadas en sólo dos variables (Producto y País).</li> <li>- <b>Cerrado:</b> Limitaba la asignación del canal a una de las variables.</li> <li>- <b>Baja Confiabilidad:</b> Los operadores de comercio exterior con solo observar el comportamiento de las variables podían predecir el resultado (canal asignado).</li> <li>- <b>Discrecional:</b> La Lista dependía del criterio de los analistas responsables.</li> <li>- <b>Estático:</b> Períodos prolongados de revisión y actualización de las listas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utiliza por lo menos seis "Variables predictoras", seleccionadas de un total de 32 relevantes.</li> <li>- <b>Abierto:</b> Conjuga y pondera las variables predictoras determinando el nivel de riesgo de la declaración y por consiguiente el canal.</li> <li>- <b>Alta Confiabilidad:</b> Los resultados son difícilmente predecibles por ser producto de un gran número de variables y cálculos.</li> <li>- <b>Transparencia:</b> Elimina la discrecionalidad en la elaboración de Listas. Es auditabile.</li> <li>- <b>Dinámico:</b> Actualización y retroalimentación permanente del ranking y los coeficientes de riesgo sobre la base de información histórica.</li> </ul>

Algunos indicadores del éxito alcanzado por el modelo nos muestran que:

- a) La aplicación del modelo probabilístico ha permitido incrementar el porcentaje de hallazgos en el reconocimiento físico de las mercancías, pasando de niveles promedio de 11.8% en el año 2001 a 28.7% en el año 2005, respecto al total de declaraciones asignadas a Canal Rojo, en la Aduana Marítima.

Gráfico 9. Porcentaje de incidencias reconocimiento físico

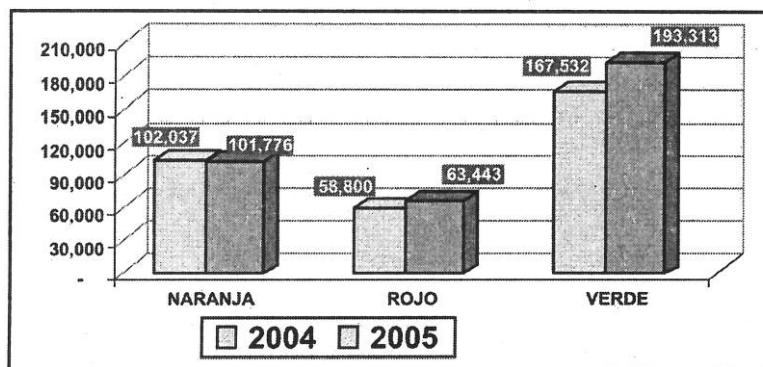


Fuente : Oficina de Estadística – SUNAT

Elaboración : Propia.

La mayor eficiencia alcanzada con la aplicación del modelo, permitió a la administración reducir el porcentaje de declaraciones sujetas a revisión física en un 0.26% y aumentar las declaraciones sujetas a canal naranja y verde, así las sujetas a revisión naranja aumentaron en un 7.9% y las sujetas a canal verde aumentaron en un 15.39% en el 2005, respecto al año anterior. Todo ello, permitirá contribuir con una mayor facilitación del comercio exterior, y por ende a la reducción de costos de almacenaje, del ciclo de reposición de inventarios en la industria y el comercio; tratamiento diferenciado a cada operador, y la reducción de la facultad con que cuenta el funcionario aduanero de decidir o interpretar las reglas del comercio exterior.

Gráfico 10. Importación definitiva - según canal  
(en miles de DUAs)



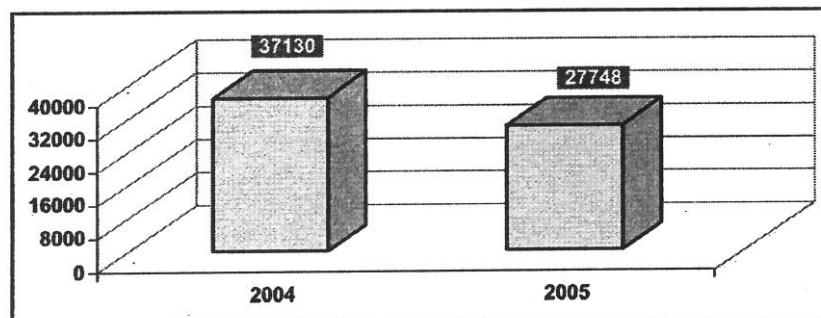
Fuente : Oficina de Estadística –SUNAT

Elaboración : Propia.

- b) Los hallazgos durante el reconocimiento físico pueden implicar ajustes en la base imponible (incidencias tributarias) o corresponder a diferencias que no afectan la base imponible como cambios de clasificación, etc. (incidencias no tributarias).

A continuación se muestran los montos ajustados como consecuencia de los reconocimientos efectuados durante el despacho de aduanas:

Gráfico 11. Ajuste de valor - control concurrente  
(en miles de US\$)



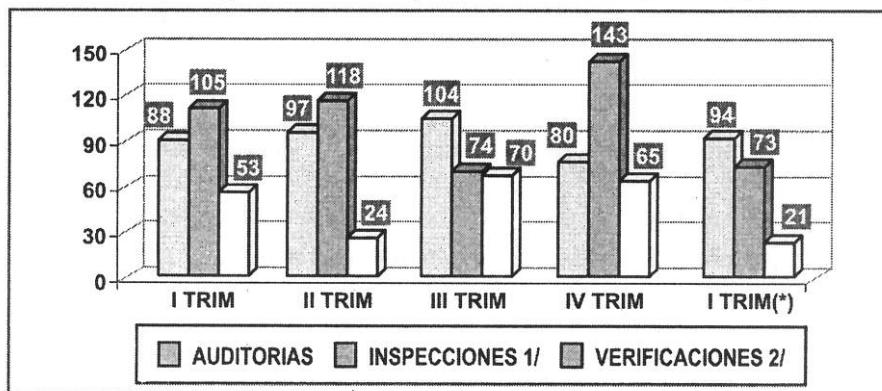
Fuente : Oficina de Estadística –SUNAT

Elaboración : Propia.

Asimismo, en el presente cuadro se muestran el número de acciones llevadas a cabo en el control posterior, por tipo de acción (auditorías,

inspecciones, verificaciones). Cabe destacar, que si comparamos el I Trimestre del año 2005 con el mismo período para el año 2006, se destaca el hecho que sólo las auditorías han crecido en un orden del 6.81%, mientras que las inspecciones y verificaciones, disminuyeron en un -30.48 y -60.38 respectivamente.

Gráfico 12. Nº de acciones de control posterior por tipo de acción (en Nº de casos) - Trimestral 2005-2006 (\*)



Cifras al 10/04/2006

- 1/ Para el 2005 : No se contabiliza las investigaciones realizadas por la División de Programación (total 30 investigaciones).
- 2/ Incluye inspecciones por Drawack, a contribuyentes y operadores.
- 3/ Sumatoria de las verificaciones de la Gerencia de Inteligencia y Gerencia de Fiscalización

Fuente : IFGRA-SUNAT

Elaboración : Propia

### Segunda Fase

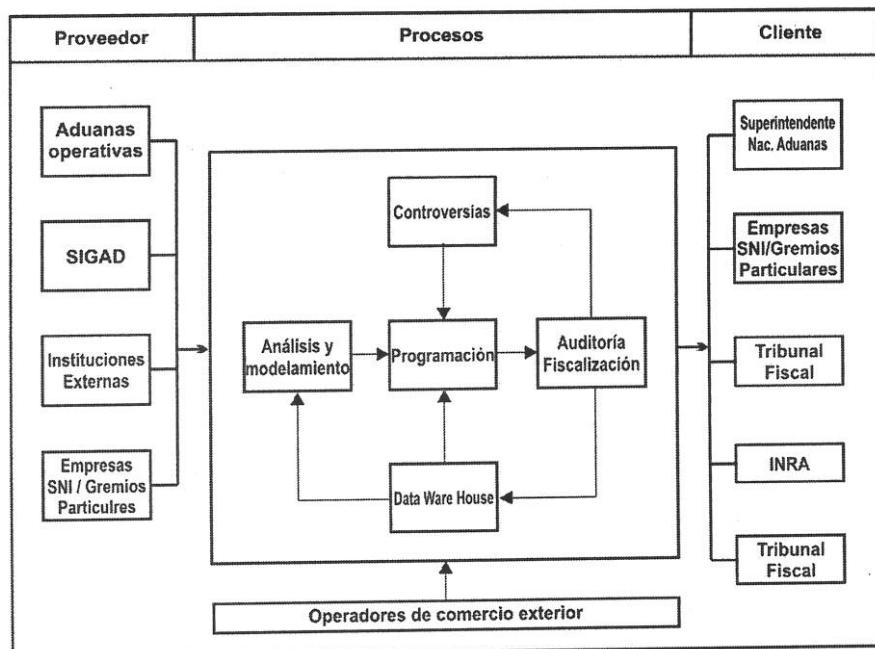
Actualmente la SUNAT viene extendiendo la aplicación del Modelo Probabilístico para la selección de empresas a ser fiscalizadas con posterioridad al despacho aduanero, incorporando la información disponible de otras instituciones a nivel nacional e internacional que permitan la identificación y el cruce de información relevante para la calificación del riesgo.

Como parte de la estrategia, el personal entrenado ha sido agrupado en los denominados sectores de vigilancia con el propósito de potenciar el conocimiento y la canalización de la experiencia necesaria para optimizar la actividad fiscalizadora.

Los sectores de vigilancia han sido estructurados en función a la principal actividad económica de la empresa.

El concepto desarrollado en el Modelo de Fiscalización Aduanera es de aplicación en muchos sectores y actividades, pues se fundamenta en el empleo de técnicas estadísticas y Tecnología de Información para la mejora de los procesos del negocio. El concepto expuesto se muestra gráficamente de la siguiente manera:

Gráfico 13.  
Modelo de fiscalización aduanera



Finalmente, es importante destacar que la SUNAT es una de las pocas Administraciones Tributarias en el mundo que ha optado por un Modelo Fiscalizador basado fundamentalmente en la aplicación de técnicas estadísticas y el uso intensivo de tecnología de información, lo cual permitirá una selección más inteligente de los operadores a fiscalizar eliminando toda discrecionalidad.

## CONCLUSIONES

1. Para lograr la simplificación y la armonización de los regímenes aduaneros, la OMA ha elaborado una serie de instrumentos, como el Convenio de Kyoto modificado (Convenio internacional sobre la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros), que ofrecen soluciones prácticas para lograr los objetivos fijados en lo que respecta a la recaudación fiscal y el control fronterizo y, al mismo tiempo, proporcionan beneficios concretos en lo que concierne a la facilitación del comercio. El Convenio de Kyoto modificado establece un paradigma racional para la elaboración de los regímenes aduaneros modernos y no sólo es totalmente compatible con los acuerdos de la OMC, sino que les sirve de complemento. Mientras que las normas de la OMC establecen principios generales (tales como la predictabilidad, la transparencia, la cooperación y la utilización de técnicas modernas, incluida la gestión de riesgos), los instrumentos de la OMA ofrecen por su parte las bases administrativas y las orientaciones prácticas que garantizan una eficaz aplicación de tales principios. Las Administraciones de Aduanas esperan que los trabajos de las dos Organizaciones se desarrollen en un clima de estrecha cooperación.
2. Las Aduanas constituyen un eslabón fundamental de la cadena logística internacional. Ahora bien, otros organismos y servicios fronterizos deberían participar en el programa de facilitación del comercio a fin de fomentar una verdadera cooperación y un enfoque más coordinado, mediante la aplicación de mecanismos tales como la “ventanilla única” o las intervenciones conjuntas. En este campo, las Administraciones de Aduanas ya desempeñan un papel prominente, en especial gracias a los “estudios sobre el tiempo necesario para el levante de las mercancías” en el que se determinan las dificultades y se proponen soluciones con el fin de mejorar la eficiencia de los procedimientos de despacho de mercancías.

3. Las Administraciones Aduaneras consideran que la inversión en el desarrollo y la modernización de las Aduanas ofrece ventajas considerables a los Gobiernos, ya que sienta las bases de una economía eficiente, de una protección adecuada de la sociedad y de unas infraestructuras sólidas. Así pues, el desempeño de las Aduanas a escala nacional resulta fundamental para el cumplimiento de los objetivos del programa político de los Gobiernos. La OMA es consciente de que sus 162 miembros poseen niveles distintos en cuanto a su potencial y sus recursos y tiene esto en cuenta en las medidas que adopta en favor de la creación de capacidades. Recientemente ha elaborado una estrategia para la creación de capacidades aduaneras con el fin de poder responder a los distintos tipos de necesidades. La estrategia se basa en la experiencia adquirida con las medidas que se han tomado previamente para la creación de capacidades, e incluye recomendaciones específicas con vistas a introducir cambios en las futuras iniciativas que se propongan en este ámbito. Las Administraciones de Aduanas son partidarias de un enfoque exhaustivo y duradero, indispensable para la aplicación de los acuerdos de la OMC sobre temas aduaneros. Asimismo, hacen hincapié en la importancia de ajustar a las necesidades específicas de cada país los proyectos relativos a la creación de capacidades, evitando al mismo tiempo las soluciones generales aplicables a todos los casos. Para las Administraciones de Aduanas es necesario que todas las partes interesadas presten su apoyo a estas iniciativas en materia de creación de capacidades aduaneras, puesto que los beneficios que se obtengan favorecerán a todos los interesados.
4. Una administración aduanera eficaz constituye un elemento crucial para la facilitación del comercio y, por consiguiente, para los programas y estrategias nacionales de desarrollo económico y de reducción de la pobreza. Las Administraciones de Aduanas sin embargo, están desarrollando diversos mecanismos de control a fin de hacerlo más eficiente y efectivo, que no entrampe el normal flujo de comercio internacional.

5. La Comunidad Andina ha emitido una decisión que habla del control aduanero y el uso de perfiles de riesgo para poder llevar a cabo este control, maximizando el uso de recursos y minimizando las intervenciones, a través de una selectividad inteligente, es decir, basado en información procesada. Las administraciones aduaneras de los países sudamericanos tienen un gran reto al frente de ellas, y es posible enfrentarlo utilizando la metodología de la gestión de riesgo, como proceso sistemático de identificación, análisis de riesgo, identificación de maneras de manejarlo y finalmente de retroalimentarse.
6. La tecnología sirve únicamente como un soporte a la gestión de riesgos, así como a cualquier otra área aduanera que utilice tecnologías para mejorar sus procesos, pues los que se encargan de llevar a cabo son las personas, por tanto es indispensable que se encuentren debidamente capacitadas, para hacer frente a nuevos retos.

## RECOMENDACIONES

1. Las Administraciones Aduaneras en Sudamérica tienen un reto por delante. La creación del equilibrio entre la facilitación y el control, utilizando la gestión de riesgos para apuntalar este equilibrio. Los volúmenes de comercio que actualmente maneja Sudamérica representan el doble de los que manejaba una década atrás. Cada año que pasa incrementa el intercambio comercial de la región con el resto del mundo. Es necesario tener Aduanas que no entorpezcan el libre flujo comercial, pero a su vez protejan efectivamente los intereses económicos y sociales de sus países.
2. Las Aduanas, al ser el primer control de los productos que ingresan a un determinado país, deben empezar también a preocuparse por otras cuestiones, como la salud, seguridad, medio ambiente, competencia leal, protección intelectual, narcotráfico y otros temas, de manera que modifique el contexto en el que trabaja, que actualmente apunta a la tradicional recaudación de tributos, y siga la tendencia aduanera mundial.
3. Es necesario realizar el trabajo de análisis de riesgo con las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías informáticas para la explotación de datos, a fin de mejorar la precisión de las inspecciones físicas y orientar eficientemente los recursos disponibles.  
La labor de inteligencia es necesaria en las Administraciones Aduaneras, con la finalidad que se tenga un impacto directo en los procesos de control, utilizando toda la información disponible dentro y fuera de nuestras organizaciones, para mejorar la toma de decisiones.
4. Los avances tecnológicos que modifican las formas de hacer empresa de los contribuyentes y la sociedad en general, como el uso creciente del comercio electrónico, las telecomunicaciones, el dinero electrónico, entre otros, obliga a las administraciones tributarias como la SUNAT

a ser flexibles y capaces de atender las demandas de los contribuyentes y usuarios de comercio exterior con énfasis en la virtualización de los servicios y la modernización de los medios de pago a fin de ejercer un adecuado control del universo a gestionar y responder rápidamente a los cambios del entorno producto de las nuevas formas de evasión, contrabando y fraude tributario.

5. Los diversos tratados y acuerdos comerciales previstos para los siguientes años, la apertura permanente del mercado americano mediante un eventual tratado de Libre Comercio - TLC con EE.UU. y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas – ALCA, que podrían poner en riesgo los actuales niveles de recaudación producto de la reducción de aranceles y un incremento del volumen de transacciones del comercio exterior, que redundarían en mayores requerimientos tanto de recursos humanos como logísticos. Ante, ello la SUNAT, debe asumir y liderar el rol que le corresponde, como una institución facilitadora del comercio exterior, sin dejar de lado el control, pero enfocado a no entorpecer el normal flujo de comercio exterior.
6. Delegar la revisión documentaria (canal naranja) a los Agentes de Aduana, que cuenten con los requisitos o condiciones establecidas por la SUNAT, para asumir la gestión aduanera, para otorgar el levante de las mercancías.
7. Si queremos llevar a cabo un control aduanero eficiente tanto en la parte concurrente como posterior, se tiene que involucrar a los operadores de comercio exterior (transportistas, terminales de almacenamiento, agentes de aduana, agentes de carga internacional, etc), la participación de ellos es vital, porque parte de la información con la que trabaja la SUNAT es proporcionada por ellos, pero para que esta información sea buena debe existir una efectiva supervisión de sus actividades, las cuales deben llevarse de manera aleatoria.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADUANAS. "Procedimiento INPC-PE.04-Recepción y trámite de denuncias vinculadas a delitos de contrabando, recepción y tráfico ilícito de mercancías", del 14.09.2001. *Legislación Aduanera 2012*. Perú. Lima: Edilcex, 2012.
- CEPAL. *La facilitación del comercio al nivel internacional*. Boletín FAL N° 189, mayo 2002. Disponible en: <http://www.cepal.org/usi/noticias/bolfall/5/9825/FAL189.htm>.
- COMUNIDAD ANDINA. Decisión 574: Régimen Andino sobre Control Aduanero. Disponible en: <http://www.comunidadandina.corg/Normativa.aspx>.
- GOVEA V. Lenin. *Control Aduanero en Ecuador. Mejoramiento del control aduanero mediante la Gestión de Riesgo*. Tesis para optar el grado de Magíster Ejecutivo en Informática de Gestión y Nuevas Tecnologías. Universidad Santa María, Guayaquil, Ecuador.
- IZAM, Miguel. *Facilitación del Comercio: un concepto urgente para un tema recurrente*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, 2001.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). Disponible en: <http://www.mercosur.int/>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (OMA). *Convenio de Kyoto, Directivas del Anexo General, Capítulo 6: Control Aduanero*. Disponible en: <http://www.wcoomd.org/Kyoto%20Sp/cap6.pdf>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Disponible en: <http://www.wto.org/indexsp.htm>.
- SUNAT. "Procedimiento INTA PG.01-Importación Definitiva", del 09.12.2003. *Legislación Aduanera 2012*. Lima: Edilcex, 2012.

\_\_\_\_\_. "Procedimiento IFGRA-PE.02-Asignación de canales en control concurrente, del 31.12.2003. *Legislación Aduanera 2012*. Lima: Edilcex, 2012.

SANDOVAL AGUILAR, Luis Alberto. *Logística internacional de importaciones*. Lima: Aduanas, 2002.