

Fiscalización Versus Facilitación Del Comercio Internacional La Experiencia Peruana

Por: Silvia Ruiz Villaverde (*)

Resumen

El proceso de reestructuración de Aduanas, acontecida en el 1992, fue el inicio de un gran cambio organizacional en la Aduana Peruana, comprendiendo desde la reevaluación del “recurso humano” (a través de una evaluación se determinó la aptitud del personal activo, se convocó a un concurso de profesionales para renovación del personal, hasta la determinación de una remuneración adecuada a la especialización de su función), así como un cambio estructural tendiente a lograr una entidad fundamentada en “tecnología informática”. Ambos pilares, instituidos por una “alta dirección de vanguardia”, liberada de taras administrativas característica de las entidades públicas, permitieron dar el gran giro institucional.

Tanto, el renovado recurso humano, consistente en nuevos cuadros profesionales (nivel educativo antes no requerido), y la sistematización de los procesos, generaron las condiciones adecuadas para desarrollar una gestión acorde a la inminente llegada de la globalización.

El dinamismo de la operatividad del comercio exterior, encajó perfectamente con la nueva organización, y las expectativas se fueron transformando en logros concretos, es así que finalmente el año 1999, Aduanas certifica su sistema de gestión de la calidad en el marco de la norma ISO 9002-1994, en los procesos de manifiesto de carga, importación y exportación definitiva.

Mediante esta certificación internacional, no solo se reafirma la confianza de estar andando por el camino correcto, sino que se afianza la seguridad de haber establecido acertadamente al “usuario” como el eje alrededor del cual gira la organización, lo cual nos lleva a desarrollar el título de la presente postura.

Espontáneamente tendemos a concluir que los temas de Control y Agilización en el Comercio Exterior son opuestos por naturaleza, sin embargo, el reto de la nueva organización aduanera está precisamente en desarrollar, mantener y mejorar continuamente un sistema donde estos principios convivan complementándose. Si ubicamos este sistema en torno al sujeto “usuario”, comprenderemos que el mismo adquiere un matiz personalizado, pues es en razón a éste, que todo proceso y subproceso generado en la institución tendrá su razón de ser en el “servicio al usuario”.

Asimismo, los diversos procesos se fundamentan en los principios de buena fé y presunción de veracidad, pro-

pugnando la agilización de los mismos en base a instrumentos como transmisiones electrónicas y declaraciones juradas que se aceptan como información-insumo que sustentan dichos procesos.

Otro principio base es el de la verificación posterior, que constituye el puente que conduce desde la agilización hacia el control, pues siendo que los procesos se instituyen en base a la información brindada por los usuarios y aceptada por la institución, en base a los principios antes indicados, estos son pasibles de ser verificados con posterioridad a la culminación del proceso.

Tal es la importancia de la Fiscalización Posterior, que constituye todo un mega proceso, fruto del trabajo de inteligencia levantado en las operaciones de campo; la experiencia operativa permite identificar indicadores de riesgo que definen perfiles de fraude y de este modo actuar eficazmente sancionando la defraudación. Estos indicadores deben ser constantemente renovados en base a la experiencia operativa que los debe retroalimentar, así como los defraudadores se esmeran en innovar sus métodos de defraudación. Por ello constituye ésta una tarea típica de mejoramiento continuo de los procesos, propio de los sistemas de calidad.

En ambos sentidos, tanto al considerar la aceptación inmediata de la tramitación de procesos de atención a usuarios, como son, Importaciones, Exportaciones y otros, basados únicamente en la información brindada por dichos usuarios, que implica confiar en la palabra del ciudadano, y que significa en el fondo, avanzar un peldaño en el nivel de civilidad de nuestras progresistas naciones; como de otro lado, la inminente rapidez de las mencionadas operaciones que van a la par del dinamismo de la operatividad del comercio exterior para beneficio de nuestro mercado; son en sí mecanismos de agilización concretos.

De otro lado, el control selectivo a posteriori en base a indicadores, genera eficiencia en la acción fiscalizadora, la selectividad en base a indicadores altera mínimamente el flujo de los procesos y es en razón de la mejora continua de los mismos, que los sistemas se tecnifican más, así en el ámbito del control, dicha mejora se traduce actualmente en el desarrollo de un Sistema de Gestión de Riesgo, con sus herramientas de redes neuronales, filtros multivariados, y otros. El mismo constituye un mecanismo de control en franco desarrollo, e involucra incluso modificaciones en la cultura de gestión del riesgo, impac-

(*) Estudios de Derecho y Ciencias Políticas en la Univ. de Lima. Especialista en Aduanas, Esc. Nac. de Aduanas. Fedataria fiscalizadora de la SUNAT. Certifica la División de Exportaciones a la Norma ISO 9001 en Aduanas, como área evaluada. Asesora de la Gerencia de Inteligencia de la Intendencia de Fiscalización Aduanera y de la Intendencia de Nacional de Administración.

tando en los procedimientos, política y estructura organizacional.

He aquí el enfoque fiscalizador y agilizador que ha capturado a la Aduana Peruana, la que ha venido implementando una forma de gestión apropiada a su realidad pero proyectada a la dinámica del comercio internacional, ha fusionado la gestión del riesgo con la facilitación del comercio exterior, haciendo posible que se constituya en la herramienta adecuada para hacer competitivo el mercado nacional y situarlo así como un agente perfectamente adaptado al fenómeno globalizador.

Presentación

La gran experiencia aduanera peruana, constituye en sí un proyecto exitoso que confirma que los grandes cambios son posibles en nuestros pujantes países latinoamericanos cuando confluyen los elementos adecuados y la voluntad progresista de los gestores que encaminan el gran proceso de transformación.

Por tal motivo, es importante dar a conocer el detalle de tan importante transformación, dado que este involucra un desarrollo natural y conjunto de los mecanismos de control tributario a la par de un desarrollo constante en la agilización y simplificación de los tramites aduaneros, sin haber sido traumáticos para el normal flujo de los procesos.

Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (OMA)

Previamente, es necesario situarnos en el actual contexto internacional, a través del Organismo máximo, que establece las directivas para el desarrollo de nuestras instituciones, la OMA.

La OMA publicó en Junio del 2005, el Marco Formativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, que aparentemente coadyuvaría al desarrollo del quehacer aduanero de los países en desarrollo, sin embargo, de su lectura fluye claramente la idea de generarnos actividades adicionales tendientes únicamente a brindar seguridad respecto de los embarque expedidos por nuestros países con dirección a los Estados Unidos, luego de los actos terroristas acontecidos en este país el 11 de Septiembre del 2001; es así que se dispone que las Aduanas deban desempeñar un papel central en la seguridad y facilitación del comercio global, instando a las Aduanas a establecer acuerdos de cooperación con otros organismos del gobierno, a utilizar sistemas informatizados de análisis de riesgos, que reconozcan la normatividad internacional, considerando inaceptable e innecesaria la inspección de cada envío, ni imponer a los agentes comerciales internacionales una multiplicidad de diferentes sistemas normativos.

Objetivos y principios del Marco:

- Establecer normatividad: que garantice la seguridad en la cadena logística y que facilite el comercio, aumentando la certidumbre y predictibilidad.

- Gestión de la cadena logística: en todos los medios de transporte.
- Ampliar funciones: aumentando las responsabilidades y capacidades de las Aduanas.
- Cooperación entre aduanas: a fin de mejorar la detección de envíos de alto riesgo.
- Cooperación entre aduanas – empresa: reforzamiento.
- Crear cadenas logísticas internacionales: para reforzar el tema de la seguridad.

Cuatro elementos del Marco Normativo OMA:

1. Información electrónica previa.
2. Análisis de riesgos, relacionados con la seguridad.
3. A petición del país de destino, llevar a cabo inspección de contenedores y carga de alto riesgo, utilizando equipos de detección no invasivos.
4. Definir las ventajas que las Aduanas brindarán a los agentes comerciales que cumplan las normas de seguridad.

Dos pilares del Marco:

Los pilares de colaboración: Aduanas-Aduanas y Aduanas-Empresas, suponen normas para garantizar una comprensión y aplicación a escala internacional; y comprende medidas y programas de seguridad y facilitación desarrollados por Administraciones Miembros.

Ventajas:

1. Países/Gobiernos

Protección del comercio, contra la amenaza del terrorismo; facilitar la circulación del comercio legítimo; mejora y modernización de los regímenes aduaneros; la protección social y económica, pues hará posible la inversión extranjera directa; acuerdos de cooperación entre Aduanas y con otros organismos del gobierno; control y gestión integrados en las fronteras; ampliación de la autoridad y las responsabilidades de la Administraciones de Aduanas.

2. Aduanas

Promover la circulación sin trabas, a través de cadenas logísticas internacionales que sean seguras; intercambio de información oportuna y precisa, que permitan a las Aduanas analizar los riesgos sobre bases más eficaces. De este modo, Aduanas mejorará sus controles, logrando una mejor y más rentable asignación de recursos aduaneros. La colaboración entre las Administraciones aduaneras, permitirá a las Aduanas tener un enfoque más amplio y completo de la cadena logística global y eliminará la duplicación y los múltiples requisitos para la presentación de documentación. El marco permite a las Aduanas hacer frente a los desafíos del nuevo entorno comercial internacional. El marco es flexible, pues permite a cada Aduana su aplicación con arreglo a sus propios niveles de desarrollo y a sus condiciones y requisitos particulares.

3. Empresas

Crea las condiciones para asegurar el comercio internacional, facilitar y fomentarlo. El marco se basa en modernos modelos de producción y distribución internacionales. Los Operadores Económicos Autorizados tienen ventajas en la tramitación más rápida de sus productos, menores controles, ahorro de tiempo y costos. Normatividad internacional uniforme y predecible, reduciendo requisitos en la presentación de documentos. La inversión en seguridad de las empresas se traducirá en reducción de evaluaciones e inspecciones, agilizando la tramitación de sus mercancías. (En el fondo se está creando una élite, con muchas facilidades, pero solo para ésta, siendo que lo real es que nuestras empresas no tienen los recursos para invertir en seguridad).

Control Eficaz y Facilitación del Comercio Exterior

Gestión de Riesgo

La Gestión de Riesgos para la Aduana Peruana, implica una metodología que permite identificar, analizar y priorizar los riesgos, a fin de minimizar pérdidas en la asignación de controles, contribuyendo a un uso eficiente de los recursos, tanto a nivel externo como interno. La misma que viene siendo utilizada por importantes aduanas en el mundo, entre ellas la de Estados Unidos, España, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Las fases en que se subdivide son las siguientes:

1. **DEFINICIÓN DEL CONTEXTO:** nos permite precisar las prioridades y expectativas de la sociedad: estado y usuarios. Así como la naturaleza del entorno operacional, seleccionando temas y sectores prioritarios.
2. **IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS:** a efectos de comprender los hechos y sus causas.
3. **ANÁLISIS DE RIESGOS:** determina la probabilidad de ocurrencia de cada riesgo,
4. **EVALUACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE RIESGOS:** permite establecer posibles consecuencias de dichos sucesos.

Para ello hace uso de información de base de datos internas y externas que incluyen análisis de las transacciones, antecedentes de los operadores, evaluación de la normatividad aplicable, recopilación de información de inteligencia y medición de tendencias.

Ello requiere el empleo intensivo de tecnología, que nos facilite evaluar grandes volúmenes de información.

5. **MANEJO DE RIESGOS:** permite clasificar y determinar el tratamiento de los mismos, para lo cual debe capacitarse al operador a fin de evitar incumplimientos, cambios formativos, operacionales, aplicación de controles, incremento de recur-

sos asignados a las zonas de alto riesgo, así como el apoyo técnico y financiero.

Esta tarea de monitoreo y evaluación de riesgos, es permanente respecto a la revisión de controles y su efectividad.

En resumen, las fases implican el **MONITOREO Y EVALUACIÓN DE RIESGOS**, y éste es el primer componente del proyecto Sistema Integrado de Gestión de Riesgo (SIGRA) a desarrollarse en la Aduana Peruana, y que implica cambios importantes en la cultura de gestión del riesgo, e impacta en la estructura organizacional, políticas y procedimientos.

Mejoras en el Sistema de Selección

El segundo componente del SIGRA está referido a las **INNOVACIONES EN EL PROCESO DE SELECCIÓN DE LAS DECLARACIONES SUJETAS A CONTROL**. Todo se resume a quien controla y por qué?

Históricamente, las versiones del modelo de selección han sido:

1. **NORMATIVO:** compuesto por filtros que seleccionan según mandato legal de orden interno y externo.
2. **SISTEMA ALEATORIO:** es un control general, por ser al azar.
3. **HERRAMIENTA PROBABILÍSTICA O MODELO ESTADÍSTICO (1999):** permite predecir la variable dependiente, es decir la ocurrencia de incidencias, en base a las variables independientes (no más de 5), que influyen en las incidencias, las cuales son analizadas en base a la data histórica.
4. **FILTROS MULTIVARIABLES (2003-2004):** combinan indicadores de riesgo, a partir de información que ha sido previamente identificada, analizada y categorizada, es una herramienta que permite una mayor incorporación de variables y de relaciones entre ellas, a través de ratios críticos.
5. **REDES NEURONALES:** sistema que emula la actividad biológica y capacidades de procesamiento del cerebro humano. Se conoce como un sistema que aprende (learning system), capturando las relaciones entre las variables identificadas, y mediante iteraciones mejora el modelo propuesto para hallar incidencias.

El objetivo de las redes neuronales es encontrar patrones de comportamiento o relaciones desconocidas entre las variables analizadas, para predecir el riesgo de fraude, y la gran ventaja respecto a las otras herramientas es la velocidad con que puede explorar grandes volúmenes de información, aplicando procesos iterativos de combinaciones y transformaciones de variables.
6. **SEGMENTACIÓN DE OPERADORES:** un elemento complementario, incorporado al proceso de selección.

En función al nivel de efectividad, se ha variado progresivamente la asignación de control concurrente y posterior, según el segmento o estrato, en el que se ubica el importador. En el caso del control concurrente, la cobertura es mayor en proporción a los pequeños importadores, en tanto que el control posterior está más focalizado en los principales importadores.

Innovación en los Tipos de Control

El tercer componente del SIGRA, está vinculado al **MANEJO DE RIESGOS**, una vez seleccionados, la pregunta es qué tipo de controles aplico?

Los operadores de comercio exterior (en este caso los importadores), pueden ser clasificados en segmentos según determinados criterios como su movimiento comercial. Así tenemos que los principales importadores que participan con el 80% de la recaudación aduanera, representan sólo el 5% de importadores, los medianos contribuyen con el 10% de la recaudación, considerando el tramo de 80 ó 90% de recaudación acumulada, en tanto que los pequeños importadores participan sólo con el 10% de la recaudación acumulada, pero constituyen la mayor cantidad de importadores, cerca del 87% respecto al total.

Por ello se ha considerado la segmentación de de importadores, y teniendo en cuenta las características de cada grupo, redefinir las medidas de control.

El trabajo inicial se ha centrado en el segmento de mayor riesgo, a través de adecuaciones formativas en el reglamento de valoración de mercancías, como son la aplicación del valor provisional.

Otra modificación importante a nivel operativo, es la implementación de la validación automatizada de vehículos, para las aduanas del sur del país, donde más del 50% de las importaciones constituyen vehículos usados, así es que la información del número de chasis y las publicaciones de precios de vehículos, ingresados en el sistema, hacen posible la validación automatizada de la antigüedad y valor declarado del vehículo, a efecto de determinar en la selección de canales si la declaración es sujeta a control, contribuyendo a reducir los niveles de asignaciones de canales naranja (revisión documentaria) y rojo (reconocimiento físico), en las aduanas del sur del país.

El nuevo sistema de control para el segmento de pequeños importadores, se soporta en:

Un sistema de selección en el que se utilizan filtros multivariantes, focalizando su aplicación: **rojo intensivo** para un número reducido de transacciones de alto riesgo, este control es desarrollado por un equipo especial (en la Aduana Operativa) que revisa minuciosamente estas declaraciones, pudiendo asignar un valor provisional hasta por 30 días, para que se efectúen verificaciones en el local declarado por el importador.

Visto así, ya no hablamos del control tradicionalmente centrado solo en el análisis de la mercancía, sino que involucra a quien esta detrás de ésta, es decir el importador, con especial énfasis en aquellas empresas que será

difícil ubicar en un control posterior (importadores golondrinos).

Para la aplicación de este tipo de control se cuenta también con la conformación de un Equipo de Fiscalización coordinada, que con base en la explotación de la información aduanera, persigue la evasión correspondiente en materia de IGV e Impuesto a la Renta, pues quien evade en Aduanas, también evade en tributos internos, y ésta es una ventaja que nos ofrece el contexto de fusión de las administraciones Aduanera y de Tributos Internos, que conforman la nueva SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria).

Tendencias

La pregunta es, qué se ha logrado?

Los logros se evidenciaron de inmediato, registrándose que en materia de control y facilitación, como consecuencia del control concurrente efectuado en la Aduana Marítima, se llegó a duplicar el nivel de hallazgos entre el 2001 y el 2004, y sobre los montos por estas incidencias, estos se triplicaron, sin que ello halla significado un incremento en el nivel de asignación del canal rojo.

Resultados que se explican en parte por las innovaciones mencionadas, tanto a nivel de selección como del tipo de control aplicado, así como por la labor de nuestros especialistas y oficiales de aduanas.

Cabe agregar que estos logros han permitido a la Aduana, cumplir con la ley que le asignó la responsabilidad exclusiva de la determinación del Valor (pues antes estaba a cargo de las Supervisoras en origen), lo cual significó a su vez, un ahorro para el importador, que ya no incurre en gastos de verificación del valor de importaciones.

Crecimiento del Canal de Facilitación (Verde)

Al ver el incremento de los hallazgos en las declaraciones aduaneras, podría surgir la interrogante, respecto a que si ello se ha logrado en razón a un incremento de los niveles de control?. No creemos que sea así, puesto que el control efectivo es el que también permite mayor facilitación; y en ese sentido, se puede apreciar que las declaraciones aduaneras seleccionadas a canal verde (que van directo al local del importador, sin reconocimiento físico ni documentario) han crecido significativamente, lo cual confirma la mayor facilitación para el comercio exterior lícito.

Se ha producido un significativo cambio en la selectividad del control, es así que en las principales aduanas, donde se concentra el mayor valor de las importaciones, este canal ha crecido significativamente.

Ello demuestra que el crecimiento de los resultados en el control, ha ido aparejado de un incremento aún mayor de los niveles de facilitación, con la consiguiente reducción de tiempos y costos en la cadena logística vinculada.