

**UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**UNIDAD DE POST GRADO**

**La gestión aduanera en el Puerto del Callao como  
instrumento de facilitación del comercio:**

**Perú 1995-2006**

**TESIS**

para obtener el grado académico de Magíster en Economía con mención en  
Comercio Exterior

**AUTOR**

**Percy Jorge Pilco Moreno**

**Lima - Perú**

**2008**

**ÍNDICE**

<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPITULO I: PLANTEAMIENTO METODOLOGICO.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>8</b>
1.1.1. Enunciado y delimitación del problema.....	8
1.1.2. Formulación del problema .....	9
1.1.3. Objetivos de la investigación.....	10
1.1.4. Justificación de la investigación.....	11
<b>1.2. MARCO TEORICO.....</b>	<b>12</b>
1.2.1. Antecedentes del problema.....	12
1.2.2. Bases teóricas.....	16
1.2.3. Marco conceptual.....	21
<b>1.3. HIPÓTESIS Y VARIABLES.....</b>	<b>25</b>
1.3.1. Formulación de hipótesis.....	25
1.3.2. Variables.....	25
<b>1.4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>26</b>
1.4.1. Tipo de estudio.....	26
1.4.2. Diseño de observación.....	26
1.4.3. Universo y muestra .....	26
1.4.4. Recolección de datos.....	27
<b>1.4.5. Plan de codificación y tabulación.....</b>	<b>27</b>
<b>CAPITULO II: CONTEXTO INTERNACIONAL: FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y GESTIÓN ADUANERA.....</b>	<b>28</b>
<b>2.1 FACILITACIÓN DEL COMERCIO.....</b>	<b>29</b>
<b>2.1.1 La facilitación del comercio a nivel internacional.....</b>	<b>29</b>

2.1.2 Costos y Beneficios de la Facilitación del Comercio.....	33
2.1.3 Desarrollos en la facilitación del comercio.....	38
<b>2.2 GESTIÓN ADUANERA: ALCANCES y DESAFÍOS.....</b>	<b>39</b>
2.2.1 La Gestión Aduanera Tradicional: Recaudación y Control.....	41
2.2.2 Adaptación de la Aduana a la nueva realidad internacional.....	43
2.2.3 La Gestión Aduanera en América Latina .....	46
<b>CAPITULO III: LA GESTIÓN ADUANERA EN EL PUERTO DEL CALLAO.....</b>	<b>65</b>
<b>3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN ADUANERA EN EL PUERTO DEL CALLAO.....</b>	<b>66</b>
3.1.1 Antecedentes.....	67
3.1.2 Periodo 1995- 2000.....	70
3.1.3 Periodo 2000-2006.....	71
<b>3.2 LA GESTIÓN Y LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS.....</b>	<b>73</b>
3.2.1 Despacho aduanero.....	73
3.2.2 Tiempo del despacho aduanero.....	76
3.2.3 Valoración en aduana.....	79
3.2.4 Normas de origen.....	80
<b>3.3 LA GESTION ADUANERAY LA POLITICA COMERCIAL.....</b>	<b>82</b>
3.3.1 Medidas que afectan las importaciones.....	82
3.3.2 Medidas que afectan las exportaciones.....	85
<b>3.4 LA GESTION ADUANERA Y LOS ACUERDOS COMERCIALES.....</b>	<b>86</b>
3.4.1 Los principales acuerdos negociados y en negociación.....	87
3.4.2 Acuerdos bilaterales negociados y en negociación.....	89
3.4.3 Preferencias unilaterales.....	89
<b>3.5 LA GESTION ADUANERA Y LA CALIDAD DEL SERVICIO.....</b>	<b>89</b>

<b>CAPITULO IV: PROPUESTA PARA LA MEJORA DE LA GESTION ADUANERA.....</b>	<b>92</b>
<b>4.1 PROPUESTAS AREA LOGISTICA.....</b>	<b>93</b>
<b>4.2 PROPUESTAS AREA COMPETITIVIDAD.....</b>	<b>93</b>
<b>4.3 PROPUESTAS PARA AREA DE TRANSPARENCIA.....</b>	<b>93</b>
<b>4.4 ESTABLECIMIENTO DE INDICADORES DE GESTION.....</b>	<b>95</b>
4.4.1 Indicadores de procedimiento.....	95
4.4.2 Indicadores de eficiencia.....	95
<b>4.5 PROPUESTA DE VENTANILLA UNICA.....</b>	<b>96</b>
<b>4.6 PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA.....</b>	<b>97</b>
<b>4.7 PROPUESTA DE EXCELENCIA EN EL SERVICIO DE ADUANAS.....</b>	<b>98</b>
<b>4.8 PROPUESTA DE COOPERACION Y ASISTENCIA TEC. Y FINAN. ....</b>	<b>98</b>
<b>4.9 CORRELACION ENTRE EFICIENCIA, CALIDAD Y COMERCIO EXTERIOR.. ....</b>	<b>99</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>102</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>105</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>108</b>

## INTRODUCCION

El contexto donde nos encontramos inmersos, la globalización de los mercados es una realidad, así como las fronteras nacionales resultan ser imaginarias. Esta situación del comercio mundial, en la cual las trabas se están derrumbando, en que el número de mercados para producir a costos más bajos ha aumentado y en donde el aumento de la competencia es cada vez más fuerte; esta llevando a que las empresas e instituciones, se modernicen.

Por otra parte, la liberalización gradual de los intercambios comerciales ha resultado ser una manera eficiente de abrir los mercados. Sin embargo, un mercado abierto solamente puede funcionar de manera eficiente, en la medida en que exista un marco claro de principios y obligaciones que disciplinen la facilitación de los flujos comerciales y que permitan a todas nuestras empresas, participar en la economía global.

Por estas razones, se asigna una gran importancia al tema de la facilitación del comercio en el marco de las negociaciones bilaterales, multilaterales, regionales y en el contexto de las actuales negociaciones de tratados de libre comercio. La simplificación y la armonización de los procedimientos que rigen el comercio son elementos que coadyuvan, sin duda alguna, a facilitar los flujos comerciales entre los países y de manera paralela contribuyen, en el marco de sus relaciones, ha lograr la eliminación paulatina de las trabas al comercio de mercancías y de servicios.

Es lógico pensar, que un mundo cada vez más abierto al comercio internacional, se haya producido un aumento exponencial de los flujos del comercio y de servicios. Esos niveles y volúmenes de comercio mundial hace 50 años eran impensables, por ello nunca antes se habían desarrollado disciplinas específicas para facilitar el comercio. Ahora, por el contrario la interdependencia económica de los países y en consecuencia de las empresas ha contribuido positivamente al incremento de los flujos comerciales a nivel bilateral, multilateral y regional, lo cual ineludiblemente conlleva a un natural incremento de los problemas, obstáculos y trabas al comercio.

Es muy difícil listar taxativamente los temas que podrían ser cubiertos por este tipo de mecanismo, sin embargo, se habla principalmente de las operaciones de importación y exportación, del transporte de las mercancías, indistintamente de la modalidad de transporte de la que estemos hablando, del financiamiento de la transacción comercial, de los medios de pago, de los términos de pago, del comercio electrónico, de la aplicación o cumplimiento de derechos de propiedad intelectual, de la transmisión electrónica de información, del tránsito de mercancías, etc. Probablemente, hay muchos temas más que podrían estar dentro del ámbito de la facilitación comercial.

Dentro del marco expuesto, algunos de los aspectos más relevantes de los procesos de cambio podrían ser:

1 Una legislación de aduanas sumamente moderna y flexible que incorpora, por vez primera, como uno de los fines del régimen jurídico aduanero, a la facilitación y agilización de las operaciones del comercio exterior.

2 La capacidad de las instituciones públicas y muy en particular, de la institución aduanera, para lograr ser lo suficientemente receptiva, a fin de atender las necesidades de las empresas de alta tecnología. En un mundo donde las empresas exigen que la transacción comercial se realice en el menor tiempo y al menor costo, donde se busca tener la menor cantidad de inventarios y donde los ciclos de los productos son cada vez menores, las aduanas deben ser capaces de adaptarse a esas necesidades, pues en caso contrario, las empresas sufrirían efectos negativos en sus niveles de competitividad. La clave está en la adaptación y en el desarrollo de una estrategia de cambio continuo.

El fin es Promover los flujos comerciales y de inversión para el crecimiento económico sostenible y la distribución equitativa de sus beneficios, mediante un entorno jurídico y empresarial más abierto, seguro, no discriminatorio y transparente.

**CAPITULO I**

**PLANTEAMIENTO METODOLOGICO**

## 1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1.1.1 ENUNCIADO Y DELIMITACION DEL PROBLEMA

Muchos estudios demuestran que los países cuyas economías están más orientadas hacia el exterior suelen crecer con más rapidez que los demás. Por lo tanto para experimentar un crecimiento sostenido, la economía debe estar abierta al comercio con el resto del mundo, en las últimas décadas, ningún país ha logrado mejorar sustancialmente el nivel de vida de los habitantes sin abrirse a los demás.

No obstante lo expuesto, muchos de los beneficios derivados del comercio mundial y su liberalización dependen de la capacidad de los productores para aprovechar las nuevas oportunidades en materia de producción y comercio. Pero, en muchos casos, las deficiencias de la infraestructura institucional y del mercado en lo relativo al comercio limitan su capacidad empresarial. Esto se traduce en costos de transacciones elevadas y variables que aumentan la incertidumbre y constituyen un “impuesto implícito” sobre el comercio que puede exceder los costos producidos por las barreras al acceso a los mercados

Para una economía pequeña, pero abierta como el Perú, cuyo crecimiento económico tiene su base en el incremento del comercio exterior y en la atracción de inversión extranjera directa, resulta de vital importancia el mejoramiento de la competitividad de las empresas, a través de la existencia de procesos de importación y exportación cada vez más simples y rápidos que contribuyan a la reducción de costos y tiempos de espera en los puertos, aeropuertos y fronteras terrestres. Por ello, es necesario que el sector público y privado sean capaces de desarrollar nuevas formas de comunicación y nuevas estrategias empresariales que incorporen importantes componentes de facilitación del comercio. En este contexto, las estrategias de facilitación del comercio deben formar parte de toda política nacional de liberalización y desarrollo global.

Dentro del nuevo contexto del comercio internacional las instituciones tradicionales como las aduanas requieren cambios cualitativos, considerando nuevos objetivos y prioridades y desarrollando modernas funciones acordes a la economía global de nuestro tiempo, de esta manera, la desregulación en los trámites aduaneros es una prioridad en la dinámica del comercio internacional y una importante palanca en la competitividad. La desregulación de los trámites aduaneros se convierte en una prioridad para las aduanas de cualquier país inmersa en la nueva dinámica del comercio internacional.

Las aduanas, en una economía abierta se han integrado al proceso de comercio exterior con una nueva concepción y como un elemento dinamizador del mismo sobre la base de la eficiencia y agilidad de los procesos aduaneros, a través de la disminución del tiempo que los actores económicos le dedican a las actividades administrativas para superar las regulaciones

gubernamentales ha reducido sus costos de producción y por ende contribuye a aumentar la capacidad competitiva de la economía

Está muy difundida la idea de que en muchos países en desarrollo el comercio se ve obstaculizado por trabas administrativas. Entre ellas, pueden mencionarse la vigencia de una legislación o bien disposiciones obsoletas o incoherentes, los engorrosos requisitos de carácter normativo o relativos a la documentación oficial, la aplicación arbitraria de normas y procedimientos, las dificultades para efectuar pagos o transferencias, la existencia de obstáculos oficiales en puertos o aeropuertos o la falta de fuentes de información sobre los mercados y las prácticas de comercialización. Es probable que todos estos factores demoren la circulación de las mercancías y los servicios y aumenten los costos del comercio.

Algunas de los principales requisitos a los que usualmente se enfrentan las empresas son los siguientes:

- Presentación detallada de información al momento de la exportación, mucha de la cual es innecesaria.
- Presentación de una serie de datos e informaciones al momento de la importación de las mercancías.
- Cumplimiento de disposiciones sanitarias, de seguridad, de moral, etc.
- Presentación de información o documentos relacionados con la aplicación de acuerdos preferenciales, por ejemplo, certificados de origen, certificados de cuotas o cupos de importación, etc.

Precisamente es en esta fase donde se genera mucha complejidad para los operadores del comercio. Es aquí donde los comerciantes están sujetos normalmente, a requisitos en materia de información y muchas veces son obligados a presentar datos innecesarios e irrelevantes, que en definitiva, podrían considerarse como excesivos. Esto es una realidad, en mayor o menor grado, en todos los países del mundo.

En ocasiones sucede que las empresas deben volver a reunir o deben presentar información en diferentes etapas del proceso; las solicitudes reiteradas de un mismo dato, por parte de diferentes organismos, tanto del gobierno del país de exportación, como del gobierno del país de importación generando costos adicionales y a veces errores que ocasionan pérdidas. Es evidente la falta de armonización en cuanto al contenido de los datos y los documentos solicitados a nivel nacional e internacional

### **1.1.2 FORMULACION DEL PROBLEMA**

Los obstáculos que traban las transacciones comerciales de las empresas representan a veces una proporción importante de sus de sus costos e imponen pesadas cargas a las empresas. Las trabas

y el encarecimiento de los procesos de importación y exportación resta eficacia y eficiencia a las aduanas como un elemento facilitador del comercio exterior.

En ese sentido se debe resaltar que los requisitos de documentación excesivos, los engorrosos trámites para el desaduanamiento, la limitada automatización y uso de tecnología de la información, la falta de transparencia y predictibilidad, los procedimientos inadecuados, la poca intensidad en el uso de controles basados en auditorias y técnicas de evaluación de riesgos, la falta de modernización y de cooperación entre Aduanas y otras entidades del Estado, las restricciones financieras, la poca calificación de los recursos humanos, la corrupción, la deficiente Infraestructura física, entre otros temas frenan el flujo de los bienes transables con el exterior

Asimismo, un incremento en la cantidad y densidad de la regulación en materia de comercio exterior, tanto arancelaria como no arancelaria, ha generado por un lado incrementos significativos en los costos de transacción de las empresas y afectado su competitividad

### **Problema principal**

De acuerdo a lo expuesto el problema principal de nuestra investigación es que la Gestión Aduanera caracterizada por la complejidad de los trámites y procedimientos, la limitada infraestructura y la poca transparencia y previsibilidad limitan el desarrollo del Comercio exterior del Perú

### **-Problemas Específicos**

- 1 Las rigideces y limitaciones en los procesos de Importación y Exportación generan sobrecostos y excesivos tiempos de espera, lo que limita la competitividad del país
- 2 La escasez de recursos y de proyectos de cooperación internacional para implementar procesos de cambio dificulta alcanzar avances en la gestión aduanera.

### **1.1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION**

#### **General**

Demostrar que la actual Gestión Aduanera en el puerto del callao, como instrumento de la facilitación del comercio presenta características que restringen el libre flujo de mercancías limitando el desarrollo del comercio exterior.

#### **Específicos**

1. Comprobar que las ineficiencias de los procedimientos comerciales generan sobrecostos y excesivos tiempos de espera que dificultan mejorar los niveles de competitividad del comercio exterior peruano.

2. Establecer que las restricciones financieras internas y la falta de cooperación internacional dificultan implementar procesos de cambio a través de la gestión aduanera.

#### 1.1.4 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

##### a) Justificación Práctica

Las medidas de facilitación del comercio no solo mejorarán las posibilidades de exportación de los países en desarrollo facilitando las importaciones en otros países, sino que, además, el ahorro derivado de las medidas de facilitación comercial beneficiará a los exportadores, ya que se suprimirán los trámites y el papeleo innecesarios en las operaciones de exportación. Por otra parte, el aumento de las posibilidades de exportación e importación en los países en desarrollo aumentará su atractivo como destino de la inversión directa extranjera. Las empresas repiten una y otra vez que la existencia de procedimientos fluidos de importación y exportación constituye un criterio decisivo en las decisiones de inversión

Una Gestión Aduanera orientada a facilitar el comercio ayudaría a reducir los costos de transacción y las deficiencias institucionales que obstaculizan el comercio, a su vez reforzara su capacidad para reconocer y defender sus intereses en el marco de las negociaciones multilaterales

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. Una Administración Aduanera que facilita el comercio contribuye a fomentar la inversión.

La reformas en aduanas favoreció el crecimiento del comercio exterior, no obstante todavía subsisten dificultades para que el comercio exterior sea mas fluido y eficaz, pero no obstante haberse logrado avances importantes, parece haber llegado a su límite en cuanto a la mejora de los servicios.

Por lo expuesto nuestra investigación se justifica por su carácter practico, ya que de el se derivaran recomendaciones que se van a poder utilizar para mejorar un proceso y/o superar una limitación.

##### b) Relevancia Social

Una Gestión Aduanera eficiente y eficaz, como elemento de facilitación del comercio, es importante para que el país aumente su competitividad, ya que la posibilidad de vincularse con los mercados del mundo se está convirtiéndose rápidamente en un aspecto clave en la capacidad de los países de competir, crecer y atraer inversiones.

Este estudio aportará información a las autoridades nacionales responsables de la elaboración de políticas y a las instituciones involucradas en el desarrollo del comercio que buscan hallar soluciones a problemas que afecten a la capacidad del país de conectarse con mercados mundiales y promover el crecimiento económico, dado que integra y revisa los factores que afectan al comercio y a la gestión aduanera, representando una guía útil de lo que debería ser prioritario para dicho sector.

Por otra parte, el estudio busca presentar una muestra favorable a los dirigentes políticos, las autoridades normativas, la sociedad civil y el sector privado ya que permite inferir que cuando se pone empeño y voluntad en aplicar medidas de reforma en el sector comercio exterior las mejoras son posibles y se producen. También busca ser un instrumento útil para promover un debate público sobre los problemas y los éxitos en materia de facilitación del comercio y gestión aduanera,

## **1.2 MARCO TEORICO**

### **1.2.1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA**

En relación a los estudios revisados que abordan el tema de la gestión aduanera y de la facilitación del comercio podemos citar a los siguientes:

Castellón Rene (2001)<sup>1</sup>, en su investigación ofrece un panorama general de la infraestructura y los servicios de transporte en la región de América Latina, centrándose en la situación de Bolivia y Paraguay. Se señalan los problemas y se ofrecen recomendaciones para mejorar la situación. Se dice que los problemas esenciales son una red de carreteras deficiente, inversiones de productividad inadecuada en infraestructura, y el ritmo de las reformas administrativas de aduanas. En relación con las posibles mejoras, se hace referencia al fortalecimiento de la asociación del sector público y privado y a la educación en la esfera del transporte.

Clark Ximena (2002)<sup>2</sup>, En su trabajo se destaca la importancia de los costos de transporte e infraestructura para el comercio, el acceso a los mercados y los incrementos en el ingreso per cápita. Para la mayoría de los países de América Latina los costos de transporte constituyen un obstáculo al acceso a los mercados de los Estados Unidos más difícil que los aranceles de importación. Los autores investigan los factores determinantes de los costos de embarque a los Estados Unidos utilizando una amplia base de datos (que incluye más de 300.000 observaciones anuales) de embarques de productos procedentes de puertos de todo el mundo a nivel de 6 dígitos

---

<sup>1</sup> Castellon, René Pena (2001), "Review of recent progress in the development of transit transport systems in Latin America"; UNCTAD, UNCTAD/LDC/113

<sup>2</sup> Clark, Ximena, Dollar David and Micco, Alejandro (2002), "Maritime transport costs and port efficiency". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo N° WPS 2781, Banco Mundial

del Sistema Armonizado de Clasificación. Concluyen que la distancia y la contenedorización influyen considerablemente y que la eficacia de los puertos es un factor importante. Mejorando la eficacia de un puerto de 25<sup>º</sup> a 76<sup>º</sup> percentiles se reducen los costos de embarque en un 12 por ciento. Muestra que, en promedio, disponer de puertos deficientes equivale a aumentar en un 60 por ciento la distancia de los mercados. Con puertos ineficientes también aumentan los costos de manipulación. Por último, los autores tratan de explicar las variaciones en la eficacia portuaria, y llegan a la conclusión de que esas variaciones están vinculadas con un exceso de reglamentación en el predominio de la delincuencia organizada y las condiciones generales de la infraestructura del país.

Carlos de Castro (1996)<sup>3</sup>, en un documento conjunto del Banco Mundial/UNCTAD se proponen medios para mejorar la competitividad de un país mediante el aumento de la calidad y la reducción de los costos vinculados al transporte internacional, así como los posibles costos de transacción, la adaptación de las prácticas comerciales a las normas internacionales y la supresión de los obstáculos innecesarios al comercio en el contexto económico, social y político de un país determinado. Para la aplicación coherente de esas medidas hay que contar con un programa de facilitación del comercio y del transporte que comprenda la racionalización sistemática de los procedimientos, así como el intercambio de información y documentación relacionadas con el comercio y las condiciones de transporte del país. El funcionamiento eficiente de los modos de transporte y servicios de interfaz mediante la eliminación de los obstáculos materiales y la interferencia institucional, así como la simplificación de los regímenes jurídicos se consideran factores necesarios para mejorar las operaciones de transporte internacional. El autor señala también que es necesario adoptar cambios estructurales generales que abarquen las nuevas políticas de comercio y transporte, en particular en el ámbito de los procedimientos aduaneros y en cuanto a la utilización de modernas tecnologías relacionadas con el comercio y el transporte. En el documento se afirma que los gobiernos deben comprender los beneficios resultantes de la aplicación de las medidas de facilitación y adoptar una actitud positiva al respecto.

Lane (1999)<sup>4</sup>, En su trabajo señala que las aduanas son un organismo importante de todo gobierno, en particular, en las economías emergentes. La mayoría de los viajeros, hombres de negocios e importadores, reciben en la aduana la primera impresión de un país. Si las aduanas se caracterizan por la lentitud, la ineptitud, la corrupción o no se ajustan a las normas internacionales en la materia, es muy probable que el importador sea renuente a comerciar, invertir o regresar a ese país. En el documento se observa que en muchos países la aduana es la principal fuente de ingresos para el gobierno, y representa el 60 por ciento o más de la recaudación nacional de contribuciones. En todos los países, las aduanas desempeñan un papel relevante en la observancia de la legislación en la frontera de un país, la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente, y la prevención

---

<sup>3</sup> Castro de, Carlos F. (1996), "Trade and Transport Facilitation - Review of Current Issues and Operational Experience", documento de trabajo N° 27 del SSATP, Banco Mundial/UNCTAD

<sup>4</sup> Lane, M.H. (1999), "The impact of customs on transport and trade facilitation"; Banco Mundial/Naciones Unidas/CESPAP

del contrabando. La complejidad y el volumen de trabajo de las aduanas ha aumentado paralelamente al comercio mundial. En los últimos años, se ha recomendado a las aduanas la observancia de nuevas leyes en la esfera de la propiedad intelectual, la inocuidad de los alimentos, los materiales peligrosos, el patrimonio cultural, el trabajo infantil y el tráfico de armas y municiones. Los nuevos acuerdos comerciales regionales e internacionales, concebidos para facilitar el comercio, añaden nuevas exigencias y complejidad a las responsabilidades de las aduanas. Esas nuevas responsabilidades y el incremento del volumen de trabajo pueden abrumar a muchas administraciones de aduanas, que han tratado de hacer frente a la situación con programas y respuestas tradicionales. El documento señala que, para mantener el ritmo en consonancia con el aumento del comercio, de los viajes y de las mayores expectativas, muchas aduanas recabaron orientación y apoyo de organizaciones internacionales.

Limão y Venables (1999)<sup>5</sup> utilizan tres series diferentes de datos para investigar la manera en que el transporte depende de la geografía y la infraestructura. Los países sin litoral tienen costos de transporte elevados, que pueden reducirse sustancialmente mejorando la calidad de su infraestructura y la de los países de tránsito. El análisis de los datos comerciales bilaterales confirma la importancia de la infraestructura. Los autores estiman que la elasticidad de los intercambios comerciales respecto de los costos de transporte es alta, de aproximadamente 2.5. Esto significa que: i) un país sin litoral medio sólo representa el 30 por ciento del volumen comercial de la economía ribereña media; ii) si se reducen a la mitad los costos de transporte se multiplica por cinco el volumen del comercio; iii) la mejora de la infraestructura de 75<sup>o</sup> a 50<sup>o</sup> percentiles incrementaría el comercio en un 50 por ciento. Mediante la utilización de sus resultados como modelo de gravedad básico para estudiar el comercio del África Subsahariana, tanto internamente como con el resto del mundo, Limao y Venables llegan a la conclusión de que los problemas de infraestructura explican en gran medida los niveles relativamente bajos del comercio africano.

John Raven (2002)<sup>6</sup>, En este documento se afirma que las inversiones en infraestructura básica visible de transporte nunca podrán derivar todo el provecho posible del rendimiento del comercio internacional si, al mismo tiempo, no se mejora sistemáticamente la creación e intercambio de información, factores que fundamentan y determinan cada movimiento de exportación e importación. Ese esfuerzo debe comenzar con una clara comprensión de las características especiales de cada país y de cada acceso fronterizo importante y punto de importación. En este informe se presenta un enfoque analítico de esa percepción y se recoge la experiencia práctica de varias misiones y encuestas del Banco en una serie de países en desarrollo. Se examinan y evalúan las dificultades y obstáculos del movimiento transfronterizo de un embarque rutinario y el pago conexo. El informe está estructurado de la siguiente manera: una introducción explicativa; una serie de cuestionarios elaborados para servir de base y estructurar las entrevistas personales;

---

<sup>5</sup> Nuno Limão, Anthony J. Venables (1999), "Infrastructure, Geographical Disadvantage, and Transport Costs"; documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo N° 2257, Banco Mundial

<sup>6</sup> Raven, John (2002), "Trade and Transport Facilitation: an audit methodology", Banco Mundial

y una nota sobre el análisis e interpretación de los resultados de las entrevistas y sugerencias para organizar medidas correctivas prácticas.

La facilitación del comercio en APEC: principales problemas a enfrentar y los beneficios de su resolución, documento oficial de APEC (2000)<sup>7</sup> señala que el comercio y los negocios en frontera enfrentan altos costos de transacción, que implican un gasto evitable en términos de tiempo y dinero. Estos costos serían generados principalmente por las siguientes causas:

- 1 Incompatibilidad en los procesos domésticos de regulación.
- 2 Falta de claridad en los procedimientos administrativos.
- 3 Escasa transparencia general de los requerimientos de importación y de exportaciones tales como los estándares técnicos y de calidad, las medidas sanitarias, los requerimientos de seguridad, el reconocimiento a las calificaciones y a las licencias profesionales, los requerimientos de visas para las gentes de negocios y los controles a la inversión.
- 4 Debilidad en materia de infraestructura, de capacidades técnicas y administrativas.

El documento ilustra lo anterior mediante el siguiente ejemplo. En las economías de APEC, en promedio, una transacción internacional involucra la participación de 27 a 30 partes u organismos diferentes y la utilización de 40 documentos distintos. A ello se suma la necesidad de dar cuenta explícita de 200 datos, 30% de los cuales son repetidos cerca de 30 veces y el 70% restante al menos una vez. La importancia de estos problemas, todos de raíz no arancelaria, ya era conocida en este Foro.

De hecho, un estudio oficial realizado por APEC en el año inmediatamente anterior (1999)<sup>8</sup>, llegó a cuantificar que si sus economías miembros aplicaran los acuerdos ya alcanzados para facilitar el comercio, los beneficios serían cercanos a los 46 billones de dólares americanos, valor muy superior a los sólo 30 millones que surgirían como ganancia debido exclusivamente a la pura liberalización comercial arancelaria. Esto permitiría entender por qué la facilitación del comercio y la eliminación de los obstáculos no arancelarios han tenido tan alta prioridad en los mecanismos mediante los cuales opera este Foro.

Según Wilson<sup>9</sup> (2003), los factores que permiten tener resultados alentadores son la eficiencia portuaria (marítima y aérea), la administración aduanera (costos y transparencia), el ambiente regulatorio y la conectividad (telecomunicaciones, acceso a Internet). El estudio analiza los efectos de los avances que hagan los países del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC) que están por debajo del promedio de la región en cuanto a facilitación, o que mantienen barreras regulatorias por encima del promedio regional. La conclusión del estudio, es que dicho progreso generaría un incremento de 254 mil millones de dólares en el comercio dentro del APEC (es decir, un crecimiento de 21% para el rubro de manufacturas entre los países de la región). El factor más relevante de toda esta mejora es la eficiencia portuaria, responsable de casi el 50% de

---

<sup>7</sup> APEC (2000), Trade and Investment Facilitation and Business Links - Update: 20 de Abril.

<sup>8</sup> 1999), Assessing Trade Liberalization and Facilitation - Update, Economic Committee, APEC Secretariat, Septiembre

<sup>9</sup> Wilson John and others; Trade facilitation and economic development: measuring the impact; World Bank policy research working paper 2988, March 2003

dicho aumento. El segundo factor más relevante es el ambiente regulatorio. Por ejemplo, un avance parcial en la armonización de estándares; es decir, que los países apliquen los mismos parámetros técnicos para ciertos productos, en lugar de normas nacionales diseñadas a la medida de productores locales que buscan mercados cautivos, puede lograr que el comercio entre los 21 países del APEC se incremente en 88 mil millones de dólares. Para el Perú, los beneficios estarían sobre todo en lo referente a los puertos (principalmente al transporte aéreo) y al ambiente regulatorio (según el estudio, en esas áreas presentamos los niveles más bajos del APEC). Esto se reflejaría en un crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) per-cápita de nada menos que 13%, ubicándonos entre los únicos tres miembros del APEC con incrementos de dos dígitos en este aspecto.

### 1.2.2 BASES TEORICAS

La teoría económica nos dice que existen dos razones por las que puede surgir el comercio entre países: la primera razón es que los países comercian porque son diferentes entre sí (en tecnología, dotaciones ó preferencias) y pueden beneficiarse de ese comercio si cada uno produce y vende lo que sabe hacer relativamente mejor; la segunda razón es que los países comercian para aprovechar la presencia de economías de escala en la producción (retornos crecientes a escala); si cada país produce un número limitado de bienes, puede producirlos mejor y en mayor volumen; así, venderán el excedente de lo que producen y comprarán lo que no producen. Lo que se observa en el mundo real es que ambas razones explican la presencia de comercio.

Desde sus inicios, la ciencia económica ha considerado como punto central del análisis teórico, las implicaciones del comercio exterior en todas las variables económicas, pero sobre todo en el crecimiento y desarrollo; siendo la integración a los mercados mundiales una posibilidad de acelerar el crecimiento económico.

Muchos estudios demuestran que los países más orientados hacia el exterior suelen crecer con más rapidez que los demás<sup>10</sup>. De hecho, una de las conclusiones indica que los beneficios de la liberalización del comercio pueden superar a los costos por un factor de más de 10<sup>11</sup>. En promedio, los países en desarrollo que recortaron drásticamente los aranceles durante los años ochenta crecieron a un ritmo más fuerte que los demás en la década siguiente<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo, FMI, Perspectivas de la economía mundial, mayo de 1997; T. N. Srinivasan y Jagdish Bhagwati, "Outward Orientation and Development: Are the Revisionists Right?", Yale University Economic Growth Center Discussion Paper No. 806, 1999; y Jeffrey Frankel y David Romer, "Does Trade Cause Growth?", en American Economic Review, junio de 1999.

<sup>11</sup> Steven Matusz y David Tarr, "Adjusting to Trade Policy Reform", World Bank Policy Research Working Paper No. 2142, Julio de 1999.

<sup>12</sup> David Dollar, "Globalization, Inequality, and Poverty since 1980", mimeografía del Banco Mundial, 2001.

Uno de los trabajos más recientes que compila estudios diversos con la misma conclusión —aun al utilizar metodologías distintas— es el de Edwards (1998)<sup>13</sup>, quien también comprueba esta hipótesis para una muestra de 93 países con diferente grado de desarrollo. Esta relación causal se explica por la confluencia de varios factores, como la mayor capacidad de absorber tecnología y conocimiento del exterior, el efecto de difusión tecnológica de los sectores vinculados al sector externo del resto de la economía, la eliminación de sectores rentistas (*rent seeking sectors*) y corruptos que se benefician del proteccionismo por diversas vías y la notable reducción de ineficiencia del sector exportador y de los productores para el mercado interno. En ese sentido, al eliminar las distorsiones y las externalidades negativas asociadas con el proteccionismo, al tiempo de elevarse la competitividad, se generan efectos positivos en la productividad total de los factores que, en la teoría neoclásica del crecimiento, son componentes cruciales de la expansión económica de largo plazo.

Existen cuatro motivos principales por los cuales la apertura comercial con el exterior, y el intercambio comercial en general, resulta favorable al crecimiento económico:

- 1 La primera es que el comercio permite a las empresas locales comprar del exterior bienes, servicios, insumos, maquinaria y equipo, tecnología y diversos factores de producción (ideas, gerencia, organización empresarial, etc.) no disponibles localmente o disponibles a un mayor costo.
- 2 La segunda sostiene que la apertura comercial, eventualmente, permitiría a los países más pequeños aumentar sus exportaciones y acceder a mercados más amplios, con lo cual no sólo podrían aumentar sus niveles de ingreso en el corto plazo, sino que tendrían mayores posibilidades de beneficiarse de economías de escala y de alcance y de la división internacional del trabajo.
- 3 Relacionado con la idea anterior, se sostiene que la ventaja del mercado externo no se deriva del simple hecho de tener un mercado potencial más grande, sino que este mayor mercado induce a mayor gasto en I&D, lo que acelera el cambio tecnológico y el crecimiento económico (Romer, 1990).
- 4 Finalmente, se argumenta que la apertura comercial impone una mayor competencia en el mercado interno, lo que obliga a las empresas locales a trabajar con más eficiencia que cuando existen restricciones al comercio internacional.

En general, la mayor apertura comercial es favorable al crecimiento económico en la medida que permite a los países pobres acceder a mercados ampliados, a nuevas tecnologías, ideas, gerencia y diversos factores de producción que son necesarios. Obviamente, no es el único factor determinante del crecimiento económico, pero es un instrumento importante junto con otras reformas económicas y la estabilidad macroeconómica.

---

<sup>13</sup> Edwards, S. (1998). "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?", *The Economic Journal*, 108. March.

Diversos trabajos empíricos, sobre la base del análisis econométrico (Dollar 1992; Sachs y Warner 1995; Edwards 1992)<sup>14</sup>, han encontrado evidencia de la relación positiva entre apertura comercial y el crecimiento económico. Por ejemplo, Dollar y Kraay 2001<sup>15</sup> estiman que un aumento en el volumen del comercio (como % del PBI) de 20 puntos porcentuales determina un aumento de la tasa de crecimiento anual entre 0,5 y 1%.

En cuanto al tema de política comercial, la teoría económica da argumentos a favor y en contra del libre comercio, Las ganancias potenciales en presencia de retornos crecientes son mayores y, por ende, el libre comercio sería lo mejor. Sin embargo, un país que actúe individualmente puede tener razones para no adoptar el libre comercio, como por ejemplo una industria nacional recién nacida (industria nacional infante). Los modelos de la nueva teoría muestran que es posible que los instrumentos de política, como por ejemplo los subsidios a las exportaciones y aranceles temporales, pueden cambiar la especialización mundial en favor del país que protege su industria.

La política comercial constituye uno de los pilares principales de las relaciones de un país con el resto del mundo. Su objetivo es liberalizar el comercio mundial mediante la supresión progresiva de las restricciones al comercio internacional y la reducción de las barreras arancelarias, así como promover la adopción de normas comerciales multilaterales. La política comercial debe abarcar todos los aspectos principales del comercio de bienes y servicios (barreras arancelarias y no arancelarias, y defensa comercial).

En estos últimos años, el eje de la política comercial se ha desplazado de la liberalización del comercio mundial hacia la adopción y aplicación de normas comerciales multilaterales que respondan a las preocupaciones de los ciudadanos sobre el medio ambiente, la salud, la protección social, la diversidad cultural y el fomento de la competencia entre los países en desarrollo. La Unión Europea considera que la política comercial está estrechamente relacionada con el objetivo del desarrollo sostenible de las actividades económicas.

La existencia de barreras limitan el acceso a los mercados externos, es el caso de las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo —tanto en los mercados de los países industriales como de otros países en desarrollo— afrontan mayores barreras que los productos de los países industriales. Por otro lado las medidas no arancelarias aumentan los obstáculos para los exportadores de los países en desarrollo y reducen la transparencia de las condiciones para el acceso a los mercados

Asimismo algunos de los beneficios derivados del comercio mundial y su liberalización dependen de la capacidad de los productores de los países en desarrollo para aprovechar las nuevas

---

<sup>14</sup> **Dollar, D. (1992)**, "Outward-Oriented Developing Countries Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85," *Economic Development and Cultural Change*, April. **Edwards, S. (1992)** "Trade Orientation, Distortions, and Growth in Developing Countries," *Journal of Development Economics* 39(1): 31-57. **Sachs, J. y A. Warner (1995)**, "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, (1), 1-118.

<sup>15</sup> Dollar, D. y A. Kraay (2001). "Trade, Growth, and Poverty", World Bank Policy Research Working Paper.

oportunidades en materia de producción y comercio. Pero, en muchos casos, las deficiencias de la infraestructura institucional y del mercado en lo relativo al comercio limitan su capacidad empresarial, y los acuerdos internacionales (por ejemplo, sobre normas) no siempre reflejan las inquietudes de los productores de los países en desarrollo. Esto se traduce en costos de transacciones elevadas y variables que aumentan la incertidumbre y constituyen un impuesto implícito sobre el comercio que puede exceder los costos producidos por las barreras al acceso a los mercados.

Reducir los costos de transacción para mejorar la eficiencia y el éxito exportador. El Estado debe velar por facilitar y promover la libre iniciativa privada y un ambiente competitivo para que el desarrollo empresarial sea cada vez más creciente y fuerte. La presencia de ciertos sobrecostos tributarios, aduaneros y logística de la distribución física de mercancías que afectan el comercio exterior, Esta situación no sólo disminuye el aprovechamiento de nuestras ventajas comparativas (clima, ubicación geográfica, etc.) sino que resta posibilidades a los empresarios de incrementar su producción a los mercados externos.

Una política de desarrollo orientada al comercio ayudaría a reducir los costos de transacción y las deficiencias institucionales que obstaculizan el comercio, y a reforzar la capacidad de los países en desarrollo para reconocer y defender sus intereses en el marco de las negociaciones multilaterales. El fortalecimiento de la capacidad sería un componente importante de este enfoque y requeriría un fuerte incremento del financiamiento para la asistencia técnica.

En general, se obtendrán mayores beneficios si se abordan los problemas relacionados con los procedimientos aduaneros y la corrupción, la liberalización de los servicios portuarios y la organización de los mercados del transporte, y mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional necesaria para cumplir las normas técnicas y sanitarias. No obstante, los países en desarrollo, especialmente los más pobres, requieren asistencia técnica en muchas de estas áreas para formular soluciones y crear capacidad de ejecución.

El objetivo de largo plazo de los procesos de reforma comercial -entendido como la liberalización de las restricciones al comercio de bienes y servicios, es el aumento del nivel y de la tasa de crecimiento del ingreso de una economía. En teoría, estos objetivos pueden alcanzarse mediante los siguientes mecanismos:

- a) Con la reforma comercial los recursos tienden a dirigirse a aquellos sectores que presentan algún tipo de ventaja comparativa, con lo cual se obtiene un mayor grado de eficiencia. Esto significa una reasignación dentro de la misma frontera de producción.
- b) La reforma comercial aumenta la disponibilidad y variedad de insumes así como de los bienes de producción, con lo que se crean nuevas actividades productivas. Esto implicaría un traslado de la frontera de producción.

c) La apertura comercial facilita la adopción de nuevas tecnologías, con lo cual la productividad debe incrementarse.

Con respecto a este último punto debo mencionar que en el contexto del Modelo Neoclásico la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía es exclusivamente dependiente de la tasa de crecimiento de la productividad, que se supone exógena al modelo. Por lo tanto, la única manera como un aumento de las exportaciones podría contribuir el crecimiento de la economía es a través de una elevación de la productividad.

En este marco, una economía abierta al comercio internacional tendría un desempeño superior a una cerrada, básicamente por tres motivos: (i) Porque permite explotar cabalmente la posición de ventajas comparativas de un país y a través de ello conseguir una distribución óptima de recursos, (ii) Una economía en competencia con otras, a través del comercio internacional, tiene la necesidad de elevar permanentemente los niveles de calidad de sus productos a fin de hacerlos competitivos en el mercado mundial, lo que favorece la aparición de procesos de cambio tecnológico que elevan la productividad de los trabajadores y de esta manera el crecimiento del nivel de actividad, (iii) Aumentar las exportaciones implica conquistar mayores mercados, lo que permite explotar economías de escala en la producción.

Para alcanzar sus objetivos, la liberalización comercial elimina el conjunto de políticas que distorsionan el sistema de precios relativos de un país y que van en contra de la asignación de recursos y su productividad, y, por ende, del crecimiento económico y el bienestar.

La facilitación del comercio constituye un elemento importante de la política de desarrollo. No obstante, para tener éxito requiere un compromiso político, el establecimiento de objetivos de política claros, la colaboración entre el sector privado y el sector público y la cooperación entre las organizaciones internacionales.

Es un hecho bastante aceptado que la promoción eficaz del desarrollo pasa por la creación de una economía de mercado abierta que permita una asignación óptima de los recursos. Sin embargo, los mercados abiertos sólo pueden funcionar adecuadamente si, entre otras cosas, se establecen procedimientos destinados a facilitar el flujo de intercambios comerciales y se capacita a los países para regular la actividad económica en su territorio.

Más concretamente, los países en desarrollo corren el riesgo de quedarse atrás en el proceso de rápida transformación tecnológica si el sector privado y el sector público no adoptan nuevas formas de comunicación comercial y de organización empresarial. En estas circunstancias, las estrategias de facilitación del comercio se convierten en parte integrante de toda política de liberalización y de desarrollo global, dado que facilitan los flujos de intercambios comerciales y aumentan la capacidad normativa de los países.

Concretamente, la facilitación del comercio ayuda a los países a lograr sus objetivos de desarrollo de diferentes maneras:

- a) Participación en el comercio internacional
- b) Reducción del costo de las transacciones comerciales
- c) Clima más favorable para las inversiones en los países en desarrollo
- d) Consolidación de la base imponible y de la base recaudatoria
- e) Mejora de los controles y otras funciones estatales
- f) Reducción de la corrupción
- g) Reducción de los gastos de administración
- h) Superación de los obstáculos técnicos
- i) Desarrollo de una cultura de cooperación entre los gobiernos y las empresas

### **1.2.3 MARCO CONCEPTUAL**

Conceptos que serán utilizados en el desarrollo del presente trabajo:

#### **1. Aduana**

Unidad administrativa encargada de la aplicación de la legislación relativa a la importación y exportación de mercadería, como el control del tráfico de los bienes que se internan o externa de un territorio aduanero, realizando su valoración, clasificación y verificación, y de la aplicación y la fiscalización de un régimen arancelario y de prohibiciones.

#### **2. Administración de Aduana**

Entidad oficial que en virtud de la ley y en ejercicio de sus funciones tiene la facultad para exigir o controlar el cumplimiento de las normas aduaneras y de la recaudación de los derechos e impuestos; también tiene la responsabilidad en la aplicación de otras leyes y reglamentos relativos a la importación, exportación, circulación o depósito de mercancías.

#### **3. Agentes económicos**

Importadores, exportadores, beneficiarios de regímenes, operaciones y destinos aduaneros, entidades financieras, operadores de comercio y demás personas que intervienen en las operaciones de Comercio Exterior.

#### **4. Barrera Comercial.**

Son aquellos obstáculos impuestos a nivel nacional que limitan el libre intercambio de mercancías, a fin de proteger la economía, entre ellas tenemos las tarifas, cuotas, depósitos por importación, etc.

#### **5. Control Aduanero:**

Conjunto de medidas tomadas con vistas a asegurar la observancia de las leyes y reglamentos que la Aduana está encargada de aplicar. Estas medidas pueden tener un carácter general y aplicarse, por ejemplo, a todas las mercancías que entran al territorio nacional, o presentar un carácter particular, en razón especialmente de:

- a) Una localización geográfica (zona de vigilancia aduanera, etc.);
- b) La naturaleza de las mercancías (mercancías posibles de derechos elevados, etc.); y
- c) El régimen aduanero aplicado a las mercancías (tránsito aduanero, etc.).

#### **6. Competitividad:**

Es la capacidad de crear un entorno que favorezca el crecimiento sostenido de la productividad y que se refleje en niveles de vida más elevados de la población. Esto incorpora factores macro, y microeconómicos en un marco de integración en la economía global.

#### **7. Documentos para El Despacho Aduanero.**

Son aquellos documentos comerciales que representan formalmente la existencia y el dominio de la mercadería a que se refieren y que son en definitiva, el objeto último de la transacción respectiva. Los requisitos en los diferentes países de destino no suelen ser iguales en materia de documentación exigida y a veces son variables, inclusive, en el mismo país, atendiendo al tipo de mercadería. Los documentos exigidos con mayor frecuencia son: facturas comerciales, certificados de origen, certificado de valor, certificado de sanidad o veterinario, lista de bultos, conocimiento de embarque, guía aérea o carta de porte, póliza o certificado de seguro.

#### **8. Entorno Aduanero**

Medio ambiente en el cual se desarrollan sus actividades y se interactúa con los diversos agentes económicos.

#### **9. Facilitación del Comercio Exterior.-**

La Supresión progresiva de obstáculos al movimiento transfronterizo de mercancías, acompañado de acciones, iniciativas y políticas que permiten reducir los costos de colocar la oferta exportable en los mercados globales y/o reducir el costo de ingreso de mercancías a nuestro mercado.

#### **10. Flujo de comercio exterior**

Movimiento en cantidad y valor de Importaciones y Exportaciones de un país con respecto al resto del mundo

#### **11. Gestión Aduanera:**

Conjunto de procesos que se ejecutan para realizar operaciones comerciales (importación y exportación) donde interactúan importadores, exportadores, agentes de aduanas, consignatarios, etc.; para lograr un despacho más rápido y ágil de la mercancía que fluye por la Aduana, evitando

tiempos de espera innecesarios, para alcanzar intercambio de documentos e información eficaz y un mayor control de la mercancía.

## **12. Infraestructura.**

Comprende el conjunto de activos físicos que contribuyen a la realización de la actividad aduanera en forma eficaz y eficiente. Por ejemplo equipos, vehículos, edificaciones, tecnología, comunicaciones, etc.

## **13. Iso**

La Norma ISO 9000, año 1994, Describe los fundamentos de los sistemas de gestión de la calidad y especifica la terminología para los sistemas de gestión de la calidad, como gerenciamiento de calidad, las normas de aseguramiento de la calidad y los lineamientos para la selección y uso, además explica los conceptos fundamentales en calidad; define términos claves; y provee una guía para la selección, uso y adecuación a las ISO 9001, 9002 y 9003. Su implementación se basa en los siguientes componentes:

- 1) Responsabilidad de la Gerencia
- 2) Sistema de Calidad
- 3) Revisión de contrato
- 4) Control del diseño
- 5) Control de documentos y datos
- 6) Adquisiciones
- 7) Control de producto suministrado por el cliente
- 8) Identificación y trazabilidad del producto
- 9) Control de proceso
- 10) Inspección y ensayo
- 11) Control del equipo de inspección, medición y ensayo
- 12) Condición de inspección y ensayo
- 13) Control de producto no conforme
- 14) Acciones correctivas y preventiva
- 15) Manipulación, almacenamiento, envasado, prevención y despacho
- 16) Control de registros de calidad
- 17) Auditorias internas de calidad
- 18) Capacitación y entrenamiento
- 19) Servicios
- 20) Técnicas estadísticas

ISO 9002:

Sistema de calidad-modelo para el aseguramiento en calidad en producción e Instalación, estableciendo la prevención, detección y corrección de problemas durante la producción e instalación. Fue creada para empresas que no diseñan sus productos o servicios

ISO revisión año 2000

La serie se compone de:

- ISO 9000. Sistemas de Gestión de la Calidad - Fundamentos y vocabulario (sustituye a la ISO 8402 y a la ISO 9000-1)
- ISO 9001. Requisitos del Sistema de Gestión de Calidad

Los puntos expuestos a continuación resumen los aspectos nuevos que introduce la nueva norma:

- ISO 9002 desaparece. ISO 9001 recoge todos sus aspectos.
- ISO 9003 queda suspendida. No habrá un modelo equivalente.
- La nueva norma está basada en un modelo de proceso

La nueva norma está basada en un modelo de proceso y desarrolla los 8 principios de la Gestión de Calidad, elaborados por ISO que actúan como base y fundamento de las normativas relacionadas con la Gestión de la Calidad. Estos son los componentes:

- Principio 1: Organización centrada en el cliente
- Principio 2: Liderazgo
- Principio 3: Compromiso de las personas
- Principio 4: Enfoque a procesos
- Principio 5: Enfoque hacia la Gestión del Sistema
- Principio 6: Mejora Continua
- Principio 7: Enfoque objetivo para la toma de decisiones
- Principio 8: Relaciones con el suministrador mutuamente beneficiosas

#### **14. Legislación Aduanera:**

Conjunto de disposiciones legales y reglamentarias concernientes a la importación, exportación y demás destinaciones aduaneras de mercancías que la Aduana está expresamente encargada de aplicar, y las reglamentaciones eventuales dictadas por la Aduana en virtud de atribuciones que le han sido otorgadas por ley.

#### **15. Liberalización comercial**

Proceso de reducción gradual de las restricciones comerciales arancelarias y no arancelarias; a través de ella se busca eliminar, o reducir, políticas que distorsionan el sistema de precios de un país y afectan negativamente la eficiencia en la asignación de recursos y su productividad y, en consecuencia, el crecimiento económico y el bienestar

#### **16. Libertad de comercio internacional**

Es una medida compuesta de ausencia de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a las importaciones y exportaciones de bienes y servicios.

#### **17. Operadores de Comercio Exterior**

Despachadores de Aduana, conductores de recintos aduaneros autorizados, transportistas, concesionarios del servicio postal, dueños, consignatarios, y en general cualquier persona natural y/o jurídica interviniente o beneficiaria, por sí o por otro, en operaciones o regímenes aduaneros previstos en la Ley, sin excepción alguna.

#### **18. Regulaciones**

Es el ordenamiento jurídico ó marco legal, orientador del comercio exterior, donde se establece las formas de ejercer las relaciones entre el estado y los agentes económicos, lo que se reflejará necesariamente en procedimientos administrativos y trámites

### **19. Sobrecosto**

Son los trámites que conllevan costos en tiempo y dinero no justificados que no representan beneficio alguno para el interesado ó la sociedad; ó cuando la administración aduanera se dedica a procesar trámites innecesarios, se desperdician recursos y con ello, se reduce la productividad del país.

Tramites burocráticos complejos, muchas veces irracionales, innecesarios y poco predecibles que imponen exigencias y formalidades arbitrarias que no tienen relación o utilidad alguna para el objetivo supuestamente buscado por el trámite

### **20. Simplificación aduanera**

Conjunto de principios, normas y prácticas que buscan hacer más sencilla, transparente y lo menos costosa posible la relación entre la aduana y los operadores de comercio exterior. Simple y transparente para el particular, a quien no le debe resultar difícil entender y cumplir sus obligaciones con la aduana. Pero también para la aduana, que debe tener claramente definidas sus funciones y procedimientos, diseñados con el único fin de servir a sus clientes.

### **21. Tiempo de despacho**

El tiempo en días calendario, que corresponde desde el inicio al término de cada uno de los trámites realizados, desde la llegada al puerto hasta el retiro de la aduana

## **1.3. HIPOTESIS Y VARIABLES**

### **1.3.1 FORMULACION DE HIPOTESIS**

#### **General**

La Gestión Aduanera en el puerto del callao, con sus actuales características limita el desarrollo del comercio exterior del Perú.

#### **Especificas**

- 1 Los ineficacia de los procesos aduaneros dificultan alcanzar los objetivos de ampliar, profundizar y consolidar la transformación institucional de la aduana y mejorar su competitividad
- 2 La escasez de recursos y la falta de cooperación internacional, limitan la infraestructura y por lo tanto dificulta mejorar la gestión aduanera

### **1.3.2 VARIABLES**

#### **a) Variable dependiente:**

Desarrollo del comercio exterior (flujo de comercio exterior)

**b) Variable Independiente**

La Gestión Aduanera

**c) Indicadores****V. Dependiente**

- 1 Volumen de las Exportaciones e Importaciones
- 2 Valor de las Exportaciones e Importaciones
- 3 Libertad de comercio exterior
- 4 Transacciones comerciales
- 5 Nivel de desarrollo de comercio exterior
- 6 Participación en el comercio internacional

**V. Independiente**

- 1 Tramites para importar y exportar en aduanas
- 2 Marco Regulatorio Aduanero (normas, reglamentos, etc.).
- 3 Infraestructura Aduanera
- 4 Tiempo requerido para importar y exportar.
- 5 Numero de documentos para importar y exportar
- 6 Costos de transacción
- 7 Transparencia
- 8 Barreras ocultas
- 9 Pagos irregulares
- 10 Numero de Agencias de aduanas
- 11 Calidad del servicio brindado
- 12 Uso Internet

**1.4 METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION**

La investigación abarcara el periodo 1995 a 2006, en ese sentido la metodología a emplear analizara las políticas sobre facilitación del comercio, y de Gestión Aduanera.

**1.4.1 Tipo de Estudio**

El tipo de estudio es explicativo

**1.4.2 Diseño de investigación**

No experimental, se analizaran los procesos en que involucra las operaciones de comercio exterior y de los documentos, formatos y requisitos para iniciar los trámites.

**1.4.3 Universo y Muestra**

- Unidad de Análisis: La Gestión en las Aduanas del Perú.

- Universo: La población para nuestro trabajo estará definida por las 23 Administraciones de Aduanas del Perú
- Muestra: La Administración Aduanera del Puerto del Callao

#### **1.4.4 Recolección de datos**

El presente trabajo se basa en datos estadísticos de fuentes oficiales y no oficiales a nivel nacional e internacional, como SUNAT, OMC, Banco Mundial, World Economic Forum

La investigación se hará sobre:

- a) Lecturas de una base bibliográfica referida a Facilitación del Comercio, existente en los Instituciones y centros de Información e Investigación Publicas y/o Privadas
- b) Información documental de opiniones emitidas por las Instituciones y personas representativas.
- c) Revisión de Monografías, Tesis, Simposios u Conferencias.
- d) Legislación comparada con otros países más desarrollados.

#### **1.4.5 Plan de codificación y tabulación**

En esta etapa del proceso se procede a registrar, clasificar, así como codificar los datos. En esta etapa se reduce y sintetiza los datos recopilados, en cuadros estadísticos y gráficas. A través de estos instrumentos se analiza la dependencia e interdependencia de las variables.

Luego se determina si el resultado de la investigación permite inferir conclusiones lógicas y si el mismo es concluyente en razón de los objetivos del trabajo; lo expuesto nos permite sustentar generalizaciones para toda la población. En concreto el análisis de la información nos llevara a la conclusión de confirmar ó rechazar la hipótesis.

#### **1.4.6 Método de comprobación de Hipótesis**

Se utilizara instrumentos comparativos estadísticos, para correlacionar las variables dependiente e independiente

**CAPITULO II**

**CONTEXTO INTERNACIONAL FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y GESTIÓN  
ADUANERA.**

## 2.1 LA FACILITACION DEL COMERCIO

### 2.1.1 LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO A NIVEL INTERNACIONAL.

La integración a la economía mundial es una valiosa herramienta para la promoción del crecimiento económico y el desarrollo. En las dos últimas décadas, el comercio mundial registró un promedio de alrededor del 5% anual ó sea un poco mas del doble del producto mundial (Ver Cuadro N° 1). Desde la creación del GATT en 1947, el sistema de intercambio mundial se ha beneficiado de ocho rondas de liberalización multilateral. La última (llamada "Ronda Uruguay" y concluida en 1994) condujo a la fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), encargada de administrar la facilitación del comercio y el creciente número de acuerdos comerciales multilaterales, entre otros encargos.

CUADRO N° 1

**Crecimiento del volumen de las exportaciones y la producción mundiales de mercancías, por principales grupos de productos**

(Variación porcentual anual)

	1990-1999	2000-2005
Exportación mundial de mercancías	6,5	4,5
Agrícolas	4,0	3,5
Industrias extractivas	4,5	2,5
Manufacturas	7,0	5,0
Producción mundial de mercancías	2,0	2,0
Agricultura	2,0	2,0
Industrias extractivas	1,5	2,0
Industrias de manufacturas	2,0	2,5

FUENTE: OMC Estadísticas del Comercio Internacional 2006

El resultado ha sido la mejora de los niveles de vida en el mundo entero, como grupo, los países en desarrollo han adquirido mucha más importancia: hoy concentran un tercio del comercio mundial. En muchos países, las manufacturas y los servicios se han impuesto sobre los productos básicos tradicionales dentro de las corrientes de exportación, que hoy están integradas en un 80% por manufacturas. Además, el intercambio entre países en desarrollo ha aumentado con rapidez y representa en la actualidad aproximadamente un 40% de su exportación.

La facilitación del comercio tiene por finalidad allanar el camino para que se incrementen el comercio y los beneficios conexos relacionados con el desarrollo. Los aspectos mas importantes se señalan en el Cuadro N° 2.

**CUADRO N° 2.**  
**TRABAJOS REALIZADOS POR INSTITUCIONES**

ORGANISMOS INTERNACIONALES E INTERGUBERNAMENTALES	
ORGANISMOS	ASUNTOS RELACIONADOS
Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) 1960	Intercambio electrónico de datos (IED) Modelo de la transacción de comercio internacional
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) 1970	Simposio sobre la Eficiencia Comercial Columbus 1994 El programa de Centros de Comercio ASYCUDA
Organización Mundial de Aduanas (OMA) 1953	Convenio de Kyoto Convenio Estambul(admisión temporal) Sistema Armonizado de Codificación de Mercancías Convenio de Nairobi: asistencia para la prevención, investigación y represión de las infracciones de aduanas
Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) 1966)	Reducir ó eliminar obstáculos a los flujos comerciales y normatividad sobre derecho mercantil
Organización Marítima Internacional (OMI) 1948	Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	Aspectos sectoriales sobre eficiencia comercial
El Cámara de Comercio Internacional (CCI)	Mejorar el desempeño de las empresas vía asistencia técnica
Fondo Monetario Internacional	Asistencia técnica, como elemento de Programas de Estabilización
El Banco Mundial 1980	Financiamiento, Accesoría y Asistencia técnica, Foro de Discusión, Análisis e Investigación
BID	Asistencia técnica y reforma de las aduanas
CEPAL	Foro de discusión en el ámbito del transporte
ORGANIZACIONES REGIONALES Y ZONAS DE LIBRE COMERCIO	
APEC	Cooperación , asistencia técnica y foro de análisis
Unión Europea (UE)	Cooperación y asistencia técnica y armonización de normas
TLCAN	Asegurar que los procedimientos aduaneros faciliten los flujos comerciales
Comunidad Andina	Armonización y Simplificación de normatividad aduanera: Valoración, Nomenclatura, Tránsito, Origen, Lucha contra el Fraude y Cooperación y Asistencia entre aduanas.
MERCOSUR	Obstáculos técnicos al comercio y asuntos relacionados a Aduanas.

La creación de la OMC tras la conclusión de la Ronda Uruguay 1995 condujo a darle una mayor importancia al tema de la facilitación del comercio. La Facilitación del Comercio se incorporó al programa de la OMC en diciembre de 1996, fecha en que tuvo lugar la Declaración Ministerial de Singapur (párrafo 21), en la que se encomendó al Consejo del Comercio de Mercancías "la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, aprovechando los trabajos de otras organizaciones internacionales pertinentes, con objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia". Después se ha ido avanzando en esta materia a través de distintas Conferencias realizadas ver Cuadro N° 3

CUADRO N° 3: OMC Conferencia Realizadas en materia de Facilitación del Comercio

<b>Calendario</b>	
<b>1995</b>	Creación de la OMC
<b>1996</b>	Conferencia Ministerial de Singapur
<b>1998</b>	Conferencia Ministerial de Ginebra
<b>1999</b>	Conferencia Ministerial de Seattle
<b>2001</b>	Conferencia Ministerial de Doha
<b>2003</b>	Conferencia Ministerial de Cancún
<b>2005</b>	Conferencia Ministerial de Hong Kong

Fuente: Elaboración Propia, recogida de la pagina [www.wto.org](http://www.wto.org)

En el marco jurídico de la OMC existen elementos específicos concernientes a la simplificación y armonización de los procedimientos que rigen el comercio, los mismos que se detallan en el Cuadro N° 4.

**CUADRO N° 4: Disposiciones de la OMC (Acuerdos de la Ronda Uruguay/GATT 1994) Relacionadas con la Facilitación del Comercio**

Artículo V - Libertad de tránsito
Artículo VII - Valoración en aduana
Artículo VIII - Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación
Artículo IX - Marcas de origen
Artículo X - Publicación y administración de los reglamentos comerciales
Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo de Valoración en Aduana)
Acuerdo sobre Normas de Origen
Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación
Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición
Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Fuente: Elaboración propia, recogida de la pagina [www.wto.org](http://www.wto.org)

Por otro lado, en los 1996 a 1998 se realizaron trabajos exploratorios y analíticos acerca de trabajos ya efectuados ó que estaban efectuándose sobre la facilitación del comercio en otras organizaciones internacionales distintas a la OMC. Durante los años 1999 y 2000, se realizaron negociaciones encaminadas a establecer un marco de normas y disciplinas o a fortalecer y ampliar las normas de la OMC existentes (por ejemplo, los artículos VIII y X del GATT de 1994), con el objetivo de disminuir las cargas administrativas y de procedimiento impuestas a los comerciantes. Esas negociaciones debían basarse en los principios de la OMC y estarían encaminadas a maximizar la transparencia, acelerar el despacho de mercancías y reducir, simplificar y según procediera, modernizar y armonizar los requisitos, procedimientos y formalidades para el paso de fronteras.

Al año 2001, las experiencias descritas en documentos de la OMC, ponían de manifiesto que los problemas a que hacen frente los comerciantes en el intercambio de mercancías son idénticos en prácticamente todos los países, independientemente del nivel de desarrollo. Previa a la Conferencia Ministerial de Doha, para la negociación de normas de facilitación del comercio se propuso un enfoque en dos planos, centrado en compromisos sobre los procedimientos en frontera y relacionados con ésta tendentes a agilizar el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías. No obstante lo expuesto los Ministros reunidos en Doha, Reconociendo los argumentos en favor de agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, y la necesidad de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera, asimismo el Consejo del Comercio de Mercancías examinará y, según proceda, aclarará y mejorará los aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 e identificará las necesidades y prioridades de los Miembros, en particular los que son países en desarrollo y menos adelantados, en materia de facilitación del comercio

Tras varios años de trabajos exploratorios, en julio de 2004 los Miembros de la OMC acordaron formalmente iniciar negociaciones sobre la facilitación del comercio, sobre la base de las modalidades que figuran en el Anexo D del denominado "Paquete de julio". En el marco de ese mandato, se ha encomendado a los Miembros aclarar y mejorar los artículos V (Libertad de tránsito), VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del GATT. Las negociaciones tienen también por finalidad potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera, y mejorar la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros. En la Conferencia de Hong Kong se "reafirmo el mandato y las modalidades para las negociaciones sobre la facilitación del comercio que figuran en el Anexo D de la Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004 "Paquete de Julio".

## 2.1.2 COSTOS Y BENEFICIOS DE LA FACILITACION DEL COMERCIO

### 2.1.2.1 COSTOS.

Los principales costos son:

- a) Requisitos de documentación excesivos: existen innumerables prescripciones de documentación y reglamentaciones oficiales para la importación y la exportación de mercancías. En una transacción comercial internacional generalmente se usa un promedio de unos 60 documentos. Aunque todos ellos tienen fines diferentes, aproximadamente el 80 por ciento de la información que contienen es la misma. Los requisitos de documentación están mal definidos y no se informa adecuadamente a los comerciantes sobre cómo darles cumplimiento, lo que aumenta las posibilidades de error.

La consiguiente falta de transparencia en las formalidades crea un entorno propicio a las irregularidades y los errores. En algunos países, los requisitos de documentación excesivos y sin armonizar cuadruplican el trabajo administrativo y en muchas regiones el tiempo perdido a la espera del despacho de aduana representa hasta el 20 por ciento del tiempo total del transporte y hasta el 25 por ciento de los costes totales del transporte.

- b) Se debe buscar una mayor compatibilidad entre los documentos exigidos para la importación y para la exportación, mediante la armonización de los requisitos en materia de información. Una documentación común entre los países importadores y exportadores podría contribuir a que los despachos de salida y entrada se llevaran a cabo con una presentación única de documentación, facilitando de ese modo los controles fronterizos en régimen de escala única. Ello también permitiría un mayor control aduanero ya que contribuiría a impedir que se produjeran infravaloraciones por parte de los comerciantes
- c) Falta de transparencia; requisitos para la importación y la exportación ambiguos y no especificados;
- d) Procedimientos inadecuados; especialmente la falta de controles mediante auditorias y técnicas de evaluación de riesgos;
- e) Falta de automatización y limitado uso de la tecnología de la información. Se debe crear mayores posibilidades para la presentación electrónica de datos;

Posteriormente y de acuerdo a los avances realizados dentro de las negociaciones realizadas dentro del marco de la OMC, se encontraron las siguientes dificultades:

- 1 Falta armonización de los requisitos en materia de información para la circulación de mercancías, que ulteriormente permitiría estudiar los procedimientos para poder llevar a cabo los despachos de salida y entrada con una presentación única de documentación;
- 2 Falta publicar todos los requisitos oficiales y establecimiento de centros de información (en las fronteras) donde los comerciantes puedan recibir información autorizada sobre los requisitos oficiales y recoger todos los documentos oficiales necesarios. Se debe dissociar la presentación de la documentación del paso de fronteras y recurrir en mayor medida a las auditorías posteriores al despacho de aduana;
- 3 Se debe hacer uso de normas internacionales para el intercambio de información (definiciones normalizadas de elementos fácticos aislados o de mensajes o códigos normalizados);
- 4 Falta armonizar los requisitos de importación, transporte y tránsito de mercancías peligrosas, y de las prescripciones fitosanitarias y veterinarias, cuando además de las normas internacionales sigue habiendo diversas prescripciones nacionales;
- 5 No se ha racionalizado y armonizado los formatos utilizados, contenido y número de los documentos requeridos, en consonancia con el formulario clave de las Naciones Unidas para la documentación comercial y otras normas de las Naciones Unidas.

### **2.1.2.2 BENEFICIOS**

La facilitación del comercio deviene en importante por que hoy en día las empresas están en busca del mejoramiento de su competitividad, a través de la reducción de costos ó de la aceleración de sus trámites y operaciones de comercio exterior. Las medidas destinadas a simplificar los procedimientos de importación y exportación arrojan muchos beneficios tanto para los gobiernos, las empresas y la comunidad en general, Ver Cuadro N° 5.

Las políticas de facilitación de comercio aplicadas por los gobiernos de todo el mundo se basan fundamentalmente en los mismos principios de simplificación, previsibilidad, transparencia, no discriminación y celebración de consultas. Esos principios ya existían en el GATT de 1994 pero se han profundizado a fin de abordar los problemas relacionados con las aduanas y el paso de fronteras de una forma eficiente y coherente. En la tabla 5 se muestran un mayor detalle de los beneficios.

<b>CUADRO Nº 5: BENEFICIOS EN LA ESFERA DE LA FACILITACION DEL COMERCIO</b>		
<b>Principios de facilitación del comercio</b>	<b>Medidas que se han de promover mediante los compromisos en materia de facilitación del comercio</b>	<b>Beneficios</b>
<p><b><u>Transparencia</u></b></p> <p>Facilidades para disponer de la información sobre leyes, reglamentos y procedimientos administrativos.</p> <p>Accesibilidad de dicha información.</p>	<p>Publicación de todas las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relacionados con los trámites aduaneros.</p> <p>Mecanismos/procedimientos para facilitar el acceso a dicha información (por ejemplo, boletín/diario oficial, sitios Web).</p> <p>Mecanismos que permiten a las partes interesadas formular observaciones sobre las normas y los procedimientos efectivos y futuros.</p>	<p>Aumenta el grado de confianza en el sistema comercial.</p> <p>Mejora la transparencia y la previsibilidad para los comerciantes.</p> <p>Promueve una cooperación más estrecha entre las autoridades.</p>
<p><b><u>Simplificación</u></b></p> <p>Simplificación de las normas y los procedimientos relacionados con los trámites fronterizos para lograr sus objetivos legítimos de manera viable y eficiente.</p>	<p>Utilización de la evaluación del riesgo.</p> <p>Coordinación de las entidades fronterizas/ventanilla única.</p> <p>Racionalización de los trámites para los comerciantes autorizados/dignos de confianza.</p>	<p>Simplifica la administración de los trámites aduaneros</p> <p>Reduce los costos de las operaciones.</p> <p>Mejora el cumplimiento de los reglamentos.</p>
<p><b><u>Proceso con todas las garantías</u></b></p> <p>Acceso a un proceso de recurso administrativo imparcial y la capacidad de obtener reparación de conformidad con la legislación de los distintos Miembros.</p>	<p>Establecer el acceso a los tribunales judiciales, arbitrales o administrativos independientes y disponer los medios para que se produzca.</p> <p>Divulgar los procedimientos necesarios para examinar y corregir las medidas administrativas relacionadas, por ejemplo, con los asuntos aduaneros.</p>	<p>Contribuye a una mayor eficacia/eficiencia de las medidas gubernamentales.</p> <p>Asegura la protección contra las decisiones arbitrarias de las autoridades fronterizas que no sean conformes.</p>
<p><b><u>Cooperación</u></b></p> <p>Mayor cooperación entre las autoridades gubernamentales, las empresas y la comunidad comercial.</p>	<p>Mecanismos de consulta/intercambio de información entre el Gobierno y el sector privado, especialmente en la elaboración de reglamentos/procedimientos.</p>	<p>Sectores público y privado mejor informados sobre los objetivos y fines gubernamentales, lo que contribuye a su vez a un clima más favorable a vías abiertas de comunicación.</p>
<p><b><u>Coherencia y previsibilidad</u></b></p> <p>Las normas y los procedimientos deberían aplicarse de manera sistemática y previsible.</p>	<p>Mayor compatibilidad y normalización de la entrada de datos para facilitar una mayor utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.</p>	<p>Permite a los comerciantes y al Gobierno crear y aplicar sistemas empresariales, procedimientos y mecanismos administrativos internos que les permiten cumplir sus obligaciones jurídicas.</p>
<p><b><u>Comunicación y consultas</u></b></p> <p>Consideración de la contribución de las partes interesadas al elaborar, aplicar y examinar normas y procedimientos relacionados con el comercio.</p>	<p>Publicación anticipada en el boletín oficial para permitir una evaluación pública de las propuestas.</p> <p>Obligación de establecer un mecanismo de consulta periódica con los órganos representativos del sector privado, incluidos los importadores, los exportadores, los transportistas, las cámaras de comercio, etc.</p>	<p>Público mejor informado que ofrece un mayor apoyo a los objetivos y fines gubernamentales.</p> <p>Personas encargadas de la reglamentación mejor informadas y preparadas para elaborar unas leyes apropiadas que sean menos problemáticas y resulten viables.</p>

En cuanto a los beneficios económicos de la facilitación del comercio pueden mencionarse que las ventajas directas de la facilitación del comercio son reconocidas, ya en 1994, la UNCTAD<sup>16</sup> mencionó en un informe que las medidas de eficiencia comercial pueden reducir el costo de las transacciones comerciales entre el 7 y el 10% del valor del comercio mundial. Estudios más recientes que actualizan y amplían la información señalan que estaría en el orden del 2% al 15% del valor de los bienes transados.

Por otro lado, Hummels (2001)<sup>17</sup> encuentra que el ahorro de un día en el envío de mercancía supone la reducción de un 0.8%, *ad valorem*, en el costo del comercio de los bienes manufacturados.

Un estudio realizado por Wilson (2003)<sup>18</sup>, llega a conclusiones de mayor significación, en el mismo se examinó la relación entre medidas de facilitación del comercio, flujos de comercio e ingreso *per cápita* en los países de la APEC, utilizando cuatro indicadores de medidas de facilitación: eficiencia de los puertos; funcionamiento de las aduanas, marco reglamentario y uso del comercio electrónico. El estudio llega a la conclusión de que si los países mejoraran sus indicadores acercándose a la media APEC el comercio intra-APEC se incrementaría en US\$ 254 mil millones, esto es, en cerca del 21% del valor del comercio de bienes manufacturados, el 1.8% sería resultado de mejoras en el funcionamiento de las aduanas.

Otro estudio de Wilson<sup>19</sup> para el Banco Mundial que fue ampliada a 75 países y regiones, incluida América Latina, señala que el aumento de la capacidad en la facilitación del comercio a nivel mundial haría crecer el comercio mundial de manufacturas en aproximadamente 377.000 millones de dólares, es decir alrededor de 9,7% del valor del comercio de estos países; asimismo señala que las exportaciones de América Latina se incrementarían en 20% y las importaciones en 16%, al funcionamiento y eficiencia de las aduanas se le atribuye el 0.9 en exportaciones y 3.4 en importaciones, Ver Cuadros N° 6 y 7

---

<sup>16</sup> Saving one hundred billion dollars annually by the year 2000 (Ahorrar 100.000 millones de dólares por año para el año 2000), Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial, Columbus, Ohio, Fact Sheet #5, UNCTAD, 1994.

<sup>17</sup> David Hummels, Time as a trade barrier, Purdue university, July 2001

<sup>18</sup> Wilson John and others; Trade facilitation and economic development: measuring the impact; World Bank policy research working paper 2988, March 2003

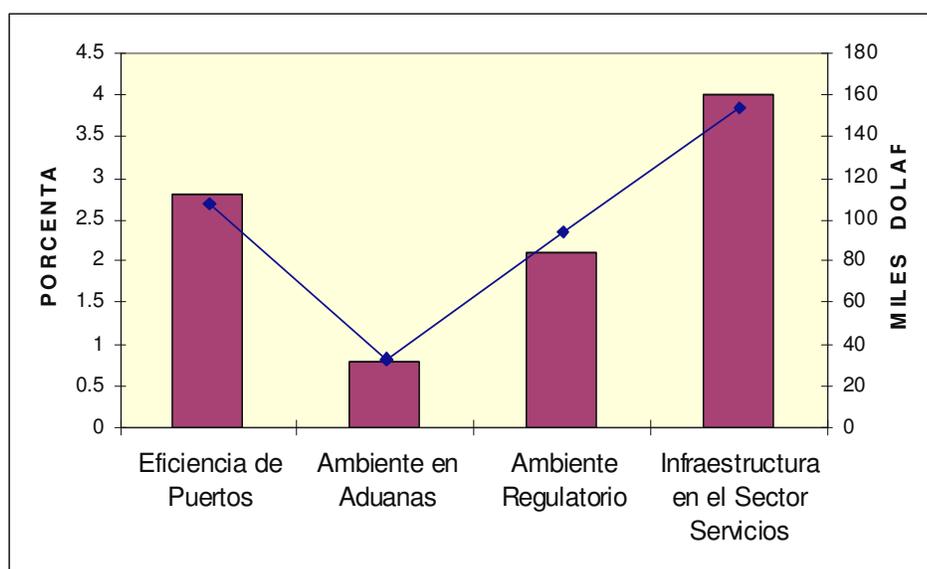
<sup>19</sup> Wilson, John and others; Assessing the potential benefit of trade facilitation: a global perspective; World Bank policy research working paper 3224, February 2004

### CUADRO Nº 6 CAMBIOS EN LOS FLUJOS DE COMERCIO EN APLICACIÓN DE MEDIDAS DE FACILITACION DEL COMERCIO

INDICADORES DE FACILITACION DEL COMERCIO	IMPORTACION	EXPORTACION	TOTAL
EFICIENCIA PORTUARIA	23.4 (0.6%)	84.53 (2.2%)	106.93 (2.8%)
AMBIENTE ADUANERO	32.87 (0.8%)		32.87 (0.8%)
INFRAESTRUCTURA	36.64 (0.9%)	117.38 (3.0%)	154.02 (4.0%)
AMBIENTE REGULADOR	24.39 (0.6%)	58.86 (1.5%)	83.25 (2.1%)
TOTAL	117.30 (3.0%)	259.77 (6.7%)	377.06 (9.7%)

FUENTE: Wilson, op.cit.

### CUADRO Nº 7 EFECTOS DE LOS INDICADORES DE LA FACILITACION DEL COMERCIO EN LOS FLUJOS COMERCIALES



Fuente: Wilson, op, cit.

Por otra parte, un estudio acerca del comportamiento aduanal en China<sup>20</sup>, muestra que si las aduanas de ese país adoptasen un sistema de documentación electrónica para el comercio, podrían ahorrarse entre 1.5% y 15% del costo de los artículos importados. Asimismo, Hertel<sup>21</sup> (2001) halló

<sup>20</sup> Australian Department of Foreign Affairs and Trade and Chinese Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation (2001). *Paperless Trading: Benefits to APEC Commonwealth of Australia*. URL: [http://www.dfat.gov.au/publications/paperless/paperless\\_trading.pdf](http://www.dfat.gov.au/publications/paperless/paperless_trading.pdf).

<sup>21</sup> Hertel, Thomas W., Terrie Walmsley; and Ken Itakura (2001). "Dynamic Effect of the New Age" Free Trade Agreement between Japan and Singapore." *Journal of Economic Integration* v16, n4: p. 446-84.

que las reformas tecnológicas en los procedimientos de las aduanas de Singapur y Japón, incrementarían el flujo comercial entre estos países, así como el de cada uno con el resto del mundo.

La evidencia empírica encontrada por los estudios acerca del impacto de las medidas de facilitación de comercio, es que los costos indirectos, tales como tiempo de espera en aduana, sistemas de información lentos y poco confiables, entre otros, son igualmente determinantes en los costos de comercio. En general la experiencia señala que la reducción de estos costos, directos e indirectos, redundaría en ahorros importantes en costos y en incrementos de la riqueza y el bienestar.

Por lo tanto, la “facilitación del comercio”, puede ser definida como la simplificación y armonización de los procedimientos internacionales que rigen el comercio, entendiéndose por tales las actividades, prácticas y formalidades relacionadas con la recopilación, presentación, comunicación y procesamiento de datos necesarios para la circulación de mercancías en el comercio internacional. Esta definición hace relación a una amplia gama de actividades entre las que cabe citar los procedimientos de importación y exportación (por ejemplo, trámites de aduanas o de concesión de licencias); las formalidades de transporte; los pagos, seguros y otros requisitos financieros.

El tema es muy amplio, incluye varias áreas temáticas. Entre los que se encuentran los aspectos aduaneros, los cuales podrían considerarse como el corazón de los procesos de facilitación. Además de la institución aduana, existen otras instituciones y empresas privadas que se relacionan directamente con la facilitación, ese es el caso de los bancos, las empresas de seguros, las empresas operadoras de comercio o intermediarios en la operación comercial (transportistas, agentes de aduanas, empresas de consolidación de carga, etc) y otras instituciones gubernamentales, tales como, promotoras de comercio, los ministerios encargados de la salud pública, la seguridad nacional, la agricultura o el comercio exterior. Otros por su parte, consideran la facilitación del comercio como un complemento a los esfuerzos encaminados a reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios en aras de la apertura de los mercados.

### **2.1.3 DESARROLLOS EN LA FACILITACION DEL COMERCIO**

Los debates mantenidos al interior de la OMC pusieron de relieve un amplio acuerdo en cuanto a los beneficios que pueden lograrse mediante la aplicación de medidas de facilitación del comercio. No obstante, existen diferentes opiniones acerca de si es necesario reforzar las normas de la OMC para alcanzar esos beneficios. Algunos Miembros cuestionan la necesidad de revisar los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, o de negociar compromisos adicionales, ya que esos resultados podrían lograrse con carácter voluntario. Las preocupaciones expuestas abarcan fundamentalmente las siguientes cuestiones:

- 1 El establecimiento de normas adicionales puede exceder la capacidad de aplicación de algunos miembros y causar problemas respecto a la solución de diferencias;
- 2 Si los problemas planteados por las medidas de facilitación del comercio se deben a la falta de capacidad de aplicación más que a la falta de compromiso, los países que no las cumplan no deberán ser sancionados; y
- 3 Los compromisos de atender las necesidades de creación de capacidad pueden resultar insuficientes

Los avances hasta ahora realizados han puesto de relieve un amplio acuerdo acerca de la importancia general y los beneficios globales de las medidas de facilitación del comercio para acelerar el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías. Las preocupaciones sobre la elaboración de normas de la OMC se centran en la capacidad de aplicación de algunos Miembros. Esas preocupaciones indican la necesidad de prestar la debida atención a la creación de capacidades y al trato especial y diferenciado de los usuarios.

Si bien existen ejemplos de que se están realizando avances importantes en la aplicación de medidas de facilitación del comercio, se podrían lograr mayores beneficios mediante el establecimiento de un marco de normas de la OMC que apunten a lo siguiente:

1. Asegurar el compromiso político de los Miembros de la OMC, para constituir el marco político internacional necesario para dar orientación y coherencia a las iniciativas de facilitación del comercio en todos los aspectos de la gestión aduanera.
2. Transmitir más confianza al sector privado para comerciar e invertir.
3. Apoyar la aplicación de instrumentos de facilitación del comercio en otras organizaciones.
4. Asegurar la adopción de un enfoque coherente y centrado de la prestación de asistencia técnica y creación de capacidad, en consonancia con las obligaciones de los Miembros.

## **2.2 GESTIÓN ADUANERA: ALCANCES, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS**

El fenómeno de la globalización, la política de apertura económica y la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de la administración aduanera, han generado nuevos desafíos que deben ser encarados con firmeza e imaginación. La búsqueda de transparencia y simplicidad en los procedimientos, la despersonalización de la gestión aduanera, la generalización de sistemas informáticos, la implantación de mecanismos de selectividad dinámicos e inteligentes, la efectiva integración con la administración tributaria para potenciar sus capacidades y lograr una sinergia

operativa, la reducción del costo de operación aduanero y la necesaria adecuación de las normas, fueron las premisas básicas e irrenunciables que guían la nueva gestión aduanera

Por otra parte, desde hace muchos años las aduanas de los países desarrollados empezaron a considerar la teoría de la gestión de procesos, insertándola en sus operaciones aduaneras, obteniendo como resultado de su aplicación enormes avances y clientes externos a su institución muy satisfechos. El conjunto de estas nuevas prácticas conformaron un paradigma de gestión aduanera diferente que busca que el cobro eficiente de tributos sin distorsionar el funcionamiento de los mercados ni entorpecer el libre flujo de mercancías. Para lograr ello se necesitó modificar el marco legal.

Dentro del marco expuesto, las aduanas de los países en desarrollo han decidido establecer:

1. Una reforma de sus procesos para lograr su eficiencia y modernización, motivadas por los procesos de integración
2. Las reformas de la función pública.
3. Programas de ajuste estructural.
4. La liberalización del comercio
5. Responder a las exigencias de una mayor satisfacción del cliente.
6. Desarrollo de políticas de mejoramiento continuo y solución de problemas.
7. La simplificación y facilitación de sus procesos

Dentro del nuevo contexto también las aduanas requieren cambios cualitativos, considerando nuevos objetivos y prioridades y desarrollando modernas funciones acordes a la economía global de nuestro tiempo, de esta manera, la desregulación en los trámites aduaneros es una prioridad en la dinámica del comercio internacional y una importante palanca en la competitividad. Los cambios vienen acompañados de: las tecnologías digitales y el abaratamiento de las comunicaciones.

Estos cambios sustanciales en las aduanas no se limitan solamente a lo relativo a sus procesos, sino que deben orientarse hacia el servicio en todas sus actividades y satisfacer al usuario sin descuidar los controles que se refieren a su naturaleza operativa. Actualmente para la gestión aduanera lo más importante es el flujo expedito de las mercancías y el cumplimiento de la normativa, ello traerá como consecuencia directa la reducción de costos operativos y conexos a la operación aduanera, permitiendo que el producto pueda ser colocado en el mercado a menor precio, generando más demanda del mismo y contribuyendo al crecimiento económico del país.

En resumen, las oficinas aduaneras deben estar orientadas al servicio, razón por la cual deberán asumir cambios sustanciales en sus procesos, como la concreción de los despachos anticipados al arribo de los medios de transporte. Todavía, en muchas administraciones aduaneras, aún cuando

se menciona el tema en sus legislaciones, su operativa constituye una traba al comercio, por considerar que permitir despachos sin que la mercancía arribe a su destino puede contribuir a la falta de control y a una mayor evasión tributaria.

### **2.2.1 LA GESTIÓN ADUANERA TRADICIONAL: RECAUDACIÓN Y CONTROL**

Las Aduanas del Siglo XIX, tenían como función principal: Recaudar impuestos aduaneros, que eran la fuente principal de ingresos fiscales, Evitar el contrabando y Proteger la producción nacional. Como recaudador del fisco, el sistema aduanero se constituyó en un simple cobrador, medido por el total de tributos percibidos en cada operación. En relación al movimiento comercial, el sistema aduanero se caracterizaba por asumir una situación de competencia administrada, esto implicaba únicamente hacer cumplir las normas que regulan la actividad comercial. Como controlador del tráfico internacional de mercancías, el sistema aduanero ha estado tradicionalmente a cargo del control sobre el comercio de sustancias prohibidas, el contrabando de objetos arqueológicos, la compra-venta de armas y las exportaciones sujetas a beneficios fiscales, como generador de información el sistema aduanero era un simple generador de estadísticas

La aduana en ese periodo se caracterizó por tener un sistema económico proteccionista, barreras no arancelarias consolidadas, altísimos impuestos a las importaciones, variedad de permisos previos lo que significó que no se realizara un comercio internacional transparente, además se trataba de proteger a la industria nacional e impedir toda clase de compras en el exterior. Conforme las medidas de control crecían, también lo hacía la presión sobre las aduanas, los importadores, agentes de aduanas, y por lo tanto crecía el contrabando y la corrupción, el exceso de trabas al comercio internacional, un aparato burocrático envilecido, así como la poca voluntad política para corregir la situación hacia imposible corregir los malos manejos

La gestión aduanera en esta etapa se caracterizaba tener una administración, gestión aduanera para el despacho de mercancías se concibió para un modelo económico de máxima protección y por ello eran muy complicados y costosos: es así que se presentaba una declaración muy detallada ante la aduana, acompañada de abundante documentación relativa a la operación que se deseaba realizar; revisión minuciosa en diversas "mesas" especializadas (desde ahí se asignaba un número a cada "póliza", hasta que revisaba el "ajuste" de la liquidación de gravámenes desde el punto de vista aritmético, todo ello de forma manual); períodos de almacenamiento que podían ser breves o muy largos (esto último acarrea problemas, como el extravío de las mercancías o su virtual abandono), además el reconocimiento aduanero que obligaba a que toda mercancía pasara por un examen sistemático y en consecuencia por la intervención de un vista. Resaltaba en esa aduana,

entre otros aspectos, la aplicación de procedimientos manuales, la multiplicidad de trámites y registros, el reconocimiento físico del 100% de la mercancía, los trámites aduaneros, tomaban varios días y aún semanas. Horario de trabajo poco flexible y no adecuado a las necesidades del comercio exterior y se requería de servicios extraordinarios que representaban un alto costo para importadores y exportadores.

El reconocimiento físico de las mercancías era la principal fuente de las prácticas ilícitas, pues era casi imposible cumplirlo, y una vez que el vista estampaba su firma de "conforme", el particular obtenía una resolución favorable, que en ocasiones era improcedente. Ante el alud de reconocimientos, los vistas acabaron por saltarse el trámite y tan sólo se limitaban a firmar sin ver la mercancía, por lo que el reconocimiento se convirtió en una norma insustancial.

La aduana tradicional tuvo un crecimiento o evolución que no respondía a esquemas y criterios planificados u ordenados, sino que era el producto de acciones independientes. La aduana no se relacionaba con las organismos internacionales tampoco con las aduanas de otros países, La infraestructura era bajo y de escaso nivel técnico; la presentación de documentos e información era en soporte de papel; los procesos eran enfocados y manejados en forma desintegrada, con comunicación mínima y criterios aislados entre sí, lo que hacía difícil el flujo de información de unos departamentos a otros, las aduanas eran manejadas por funcionarios pocos aptos, con salarios ínfimos, y administradas por personajes siempre improvisados y pasajeros, a quienes con ello se les pagaba la disciplina política o los favores recibidos, además cuando el comercio estaba restringido por aranceles, cuotas y elevados aranceles, los problemas de eficiencia en los servicios aduaneros no eran entonces un factor importante.

Todos estos aspectos presentaban una debilidad más, pues constituían claras posibilidades para actos de corrupción, dado el contacto físico entre funcionarios y administrados y propiciaba la exigencia de dádivas, extorsiones y malos manejos en un entorno de insuficiencia de personal, puesto que las operaciones, pese a esos controles y vicios, crecían constantemente; En síntesis, no era una aduana capaz de responder en tiempo y forma a las necesidades del entorno en que se desenvolvía.

Las aduanas carecían entonces de una estructura integrada de comunicación y coordinación efectiva, sistemas y procedimientos uniformes, estandarizados; capacidad evaluativa permanente y de una operación bajo esquemas de planeamiento. Existían inconsistencias en la concepción de la organización administrativa, particularmente en aspectos de superposición funcional entre los departamentos técnicos y administrativos.

## 2.2.2 ADAPTACIÓN DE LA ADUANA A LA NUEVA REALIDAD INTERNACIONAL

El sistema aduanero se desenvuelve en un marco caracterizado por la competencia total, en la que sus clientes son empresas e industrias que compiten en mercados globales donde la velocidad, la seguridad y el costo aduanero de bienes son cada vez más importantes, lo que se pretende es desarrollar procesos que le permitan cumplir con esas funciones sin detener el flujo expedito de mercancías y sin que se afecten demasiado los costos de logística del país.

Pero desde que la política comercial pasó a ser un elemento fundamental de las estrategias de desarrollo de los países, los gobiernos se preocupan cada vez más por los efectos que puedan tener procedimientos aduaneros complicados o corruptos en las condiciones de acceso a sus mercados e, indirectamente, en los flujos de inversión extranjera directa.

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

Las funciones principales ejecutadas por aduanas que cambiaron son:

1. Como recaudador del fisco, el sistema aduanero asume un rol de recaudador activo, que reconoce que el cobro ineficiente perjudica los ingresos del fisco e introduce distorsiones en la forma en que operan las empresas, afectando la competitividad nacional. La tendencia actual a la desgravación arancelaria no disminuye la importancia de este rol, pues cuanto más bajo es el arancel, más importante es aumentar la base de contribuyentes efectivos para reducir el impacto de la desgravación sobre los ingresos fiscales. Además, el valor aduanero seguiría siendo útil como base para la estimación del costo de bienes importados y, en consecuencia, de las utilidades gravables de las empresas que los importan como insumo de capital o de producción o para su comercialización.

2. Como facilitador del comercio, se enmarca dentro de una visión de *competencia total*, en la que sus clientes son empresas e industrias que compiten en mercados globales. Como controlador del tráfico, producto del incremento de la actividad comercial y la expansión de los esquemas de integración económica, además de proteger la seguridad nacional, los consumidores, la salud humana, animal y vegetal y el medio ambiente, las aduanas deben emprender acciones para la protección de la propiedad industrial e intelectual y la verificación del cumplimiento de múltiples disposiciones contenidas en acuerdos y tratados comerciales, como las reglas de origen para la aplicación de preferencias arancelarias.

3. Como generador de información, la aduana se convierte en un productor de información confiable, oportuna y de fácil acceso, que permita consolidar un banco de datos útil para todos los interesados en la actividad comercial. La aduana se constituye en una importante fuente de información para el desarrollo de la inteligencia de mercados y para la ejecución de una fiscalización inteligente capaz de optimizar los recursos empleados en el control aduanero.

Ahora bien, la aduana moderna se caracteriza por asumir nuevas prácticas que giran alrededor de los conceptos básicos que se presentan a continuación:

- 1 Autodeterminación: se traslada al declarante la responsabilidad por lo declarado
- 2 El uso del Valor de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que modifica las reglas del juego, pues limita y regula la forma en que la autoridad aduanera puede cuestionar el valor declarado de las mercancías.
- 3 Control inteligente
- 4 Nuevos métodos de recaudación
- 5 Uso intensivo y distribución de la información
- 6 Organización flexibles orientada a procesos
- 7 Tecnología de la información
- 8 Estándares internacionales
- 9 Incorpora nuevas herramientas y técnicas gerenciales

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

- **Tecnología de información.** Automatización, intranet, telecomunicaciones e intercambio electrónico de información son algunas de las formas en las que la tecnología de información debería dar soporte a los procesos del servicio aduanero.
- **Organización.** La estructura de servicios de aduana debe estar respaldada por una organización con ciertas características: una institución profesionalizada, con empleados muy capacitados y bien remunerados, que ponga énfasis en el servicio al cliente y el control de operaciones a posteriori.
- **Base jurídica.** En este modelo, la base jurídica no puede ser un obstáculo en la ejecución de las funciones de servicio, sino más bien un marco ágil que sea la expresión legal del modelo de reforma.

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

La administración por procesos y una dotación adecuada de recursos deben permitir y sostener un balance entre las actividades de facilitación y las de control, fiscalización, prevención y represión de los delitos aduaneros. Pueden convivir la facilitación y el control, si se cuenta con un sistema de Inteligencia Aduanera fundamentado en el intercambio de experiencias e información con otras aduanas y organismos de seguridad del Estado, mediante el uso de tecnología adecuada y con un sistema de análisis de riesgo nutrido por las informaciones de inteligencia.

La Aduana moderna busca simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros, reducción de tiempos, disminución de costos e interacción con otras Aduanas; reducir la complejidad de las formalidades aduaneras y simplificar los requisitos de documentación, aplicación progresiva de procedimientos simplificados y normalizados basados en normas internacionales, Inspección simultánea, mejorar la automatización de los procedimientos aduaneros, Resoluciones Anticipadas, Ventanilla Única, Despacho de la mercancía antes de la llegada, gestión de riesgo, control posterior al despacho, publicación y aplicación de los reglamentos comerciales (transparencia). La aduana moderna busca fortalecer la capacidad operativa de la Aduana, optimizar el recurso humano. (Perfil y cantidad), potenciar la adquisición y aprovechamiento de tecnología. (Informática / Periférica - scanner, GPS...), Adecuar infraestructura física, mejorar el control interno. El Mejoramiento de la lucha contra el fraude, a través del análisis de riesgo, programas de control posterior, técnicas de auditoría a empresas, fortalecimiento del apoyo policial, infraestructura de laboratorios, cooperación administrativa y asistencia mutua (intercambio de información) y el establecimiento de estándares para intercambio de información con fines de control.

Recientemente los nuevos cambios del entorno internacional plantean nuevos objetivos para una aduana del siglo XXI, como ser: más eficaz en el control, más eficiente en los procedimientos, más transparente y más consciente de su impacto sobre la inversión internacional, las transacciones comerciales y el erario público, así como más abierta a la concertación, con los empresarios. En ese sentido una Aduana en un mundo globalizado, busca la: nacionalización electrónica, un trato diferenciado con base en la experiencia y los volúmenes de importación del usuario, capacitación y cooperación con las aduanas del hemisferio y trámites en minutos, no en horas.

Otras acciones complementarias de la aduana en un mundo globalizado son: Disminuir el costo regulatorio y los sobrecostos, Erradicar la corrupción, Mejorar esquemas para combatir prácticas desleales, Reducir la discrecionalidad, Aplicar esquemas de riesgo en la toma de decisiones, Aumentar la certidumbre jurídica, Desarrollar un marco fiscal y aduanero justo y equitativo,

Aumentar la efectividad en la aplicación de la ley, Mejorar la calidad del servicio brindado a los usuarios y Buscar su mejoramiento continuo.

No obstante lo expuesto y a pesar de los avances en la Modernización de las Aduanas causados por el dinamismo del mercado internacional y como consecuencia de las directrices y recomendaciones para facilitar el comercio internacional, se han venido realizando cambios en las Administraciones Aduaneras, sin embargo, los resultados alcanzados no han sido los esperados.

### **2.2.3 LA GESTIÓN ADUANERA EN AMÉRICA LATINA**

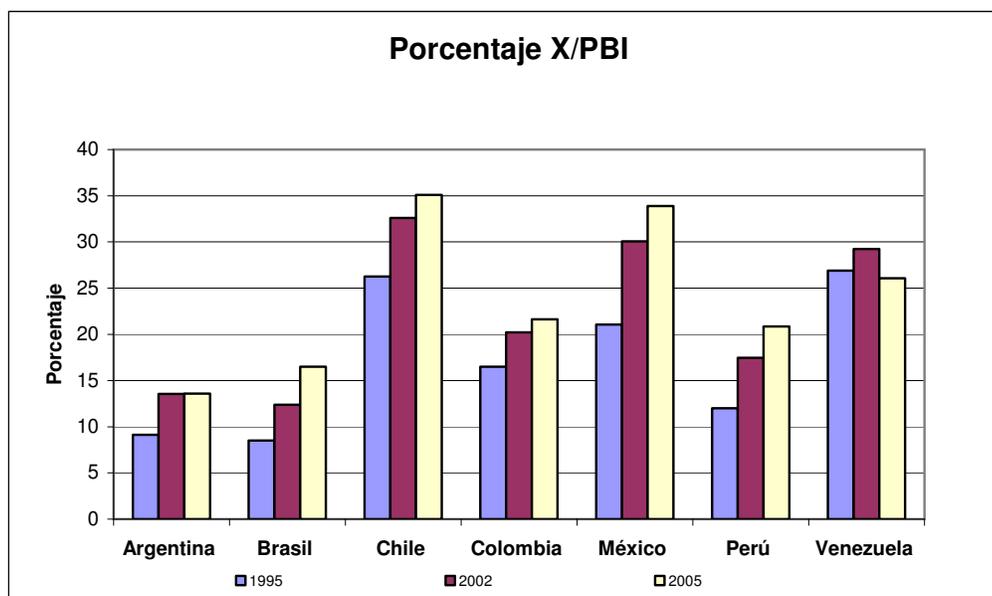
Según la OMA Organización Mundial de Aduanas, organismo global establecido en 1952 en Bruselas y encargado de mejorar la eficiencia y la efectividad de los sistemas aduaneros del mundo, señala que la Gestión Moderna de las aduanas debe basarse en tres puntos: Cadena logística comercial (movimiento físico de la mercancía y movimiento paralelo de los datos electrónicos comerciales); Recepción de información con la mayor rapidez posible para la evaluación de riesgo en la cadena logística; y Selección de mercancías de alto riesgo para su inspección (flujo libre y fluido del comercio legítimo, integridad física de los envíos).

En ese sentido la complejidad de la Gestión Aduanera en America Latina la abordaremos a través de un análisis de las regulaciones y restricciones no arancelarias, los costos logísticos, la competitividad, la discrecionalidad y la diversidad de criterios, los factores institucionales, etc.; los cuales influyen fuertemente en el desempeño de dicha gestión. Asimismo voy recurrir a las encuestas por que no hay otra información empírica disponible que tenga una base consistente para comparar varios países, además la base conceptual es relevante para cada caso.

En las últimas décadas el comercio exterior ha ido evolucionando en forma significativa en América Latina, representando parte importante dentro de la economía de los países, en el Cuadro N° 8 se observa como a lo largo de los años su participación va en aumento representando para algunas economía casi la tercera parte de su producción.

Asimismo durante las dos últimas décadas prácticamente todos los países latinoamericanos desarrollaron programas dedicados al incremento de la eficiencia en el manejo de los flujos de comercio exterior, tanto en lo que se refiere a los flujos de bienes como en lo que concierne a la facilitación del comercio y aduanas.

CUADRO Nº 8 PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES EN EL PBI

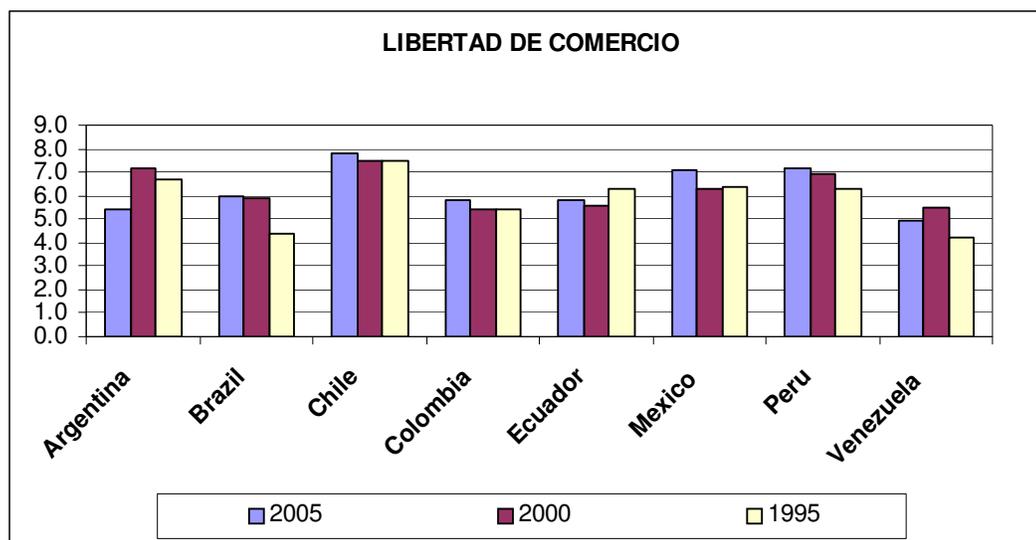


Fuente: CEPAL Anuario Estadístico 2006

No obstante ello, los Gobiernos por diversos motivos todavía imponen una amplia variedad de restricciones a la actividad económica. Las restricciones a las opciones económicas distorsionan y disminuyen la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios.

La Libertad de comercio internacional es un indicador que muestra que tan restringido se encuentra el flujo de mercancías. En el caso de algunos países de América Latina se observa una tendencia a tener una economía mas libre ver Cuadro Nº 9. En el cuadro se muestra que a nivel Latinoamericano la economía peruana puede considerarse medianamente libre en su comercio exterior, países como México y Chile nos superan y ello se debe a la presencia de todavía aranceles escalonados y ligeramente altos, así como también por una diversidad de barreras técnicas al comercio, los datos nos ponen de manifiesto que la gestión aduanera en dicho marco tiene que desenvolverse con eficiencia si quiere constituirse en un elemento facilitador, pero además nos señala que hay parámetros que el mercado nos impone y por tanto los márgenes de maniobra de nuestra actuación tiene limites.

CUADRO N° 9



Fuente: Instituto Frazer the Freedom the World 2006, Indice 10: Libertad Total

Por otra parte, las Restricciones Comerciales pueden tener la forma de impuestos a las importaciones (conocidas como tarifas aduaneras), cupos o prohibiciones absolutas sobre el comercio y barreras regulatorias. Las tarifas aduaneras incrementan, de manera directa e inmediata, los precios que los consumidores locales pagan por los productos de las importaciones extranjeras, y estas distorsiones de precios cambian los incentivos y a menudo alejan indirectamente a los productores de la especialización en ciertos productos y hacia los bienes bloqueados.

Según los datos elaborados por el Instituto del Banco Mundial<sup>22</sup>, señalan que, durante el último decenio, los países que aplicaron un menor número de barreras tuvieron, en general, un desempeño más sólido y homogéneo en materia de comercio y exportación. La clasificación muestra que los países que han reducido las barreras comerciales y tienen un buen desempeño en materia de instituciones y facilitación del comercio también han registrado aumentos sostenidos del volumen de las transacciones

Las restricciones al comercio internacional obstaculizan el crecimiento económico debido a que interfieren con la ventaja comparativa. De acuerdo a un estudio sobre los efectos de las restricciones al comercio sobre el comercio exterior<sup>23</sup>, los reglamentos técnicos tienen un significativo impacto negativo sobre el comercio. La data analizada para el Perú y sus socios

<sup>22</sup> Indicadores del comercio mundial 2008: Evaluación comparativa de las políticas y el desempeño, elaborados por el Instituto del Banco Mundial,

<sup>23</sup> Las Restricciones no Arancelarias: Los Reglamentos Técnicos y su impacto en el Comercio Peruano. Mario Tello, 2007

comerciales señala que dentro de los países que mas obstáculos técnicos imponen al Perú se encuentran países desarrollados como Estados Unidos y países en desarrollo como nuestros países vecinos miembros de la CAN: Venezuela y Ecuador. Se comprueba que dichas restricciones reducen el comercio potencial que podría existir en ausencia de estas barreras no arancelarias. Las cifras sugieren que las restricciones arancelarias son relativamente más importantes (en magnitud) para ciertos sectores y países que compran las exportaciones peruanas. En particular, Textiles, Prendas de Vestir y productos Agrícolas manufacturados y no manufacturados, sectores en los cuales se tiene ventaja comparativa

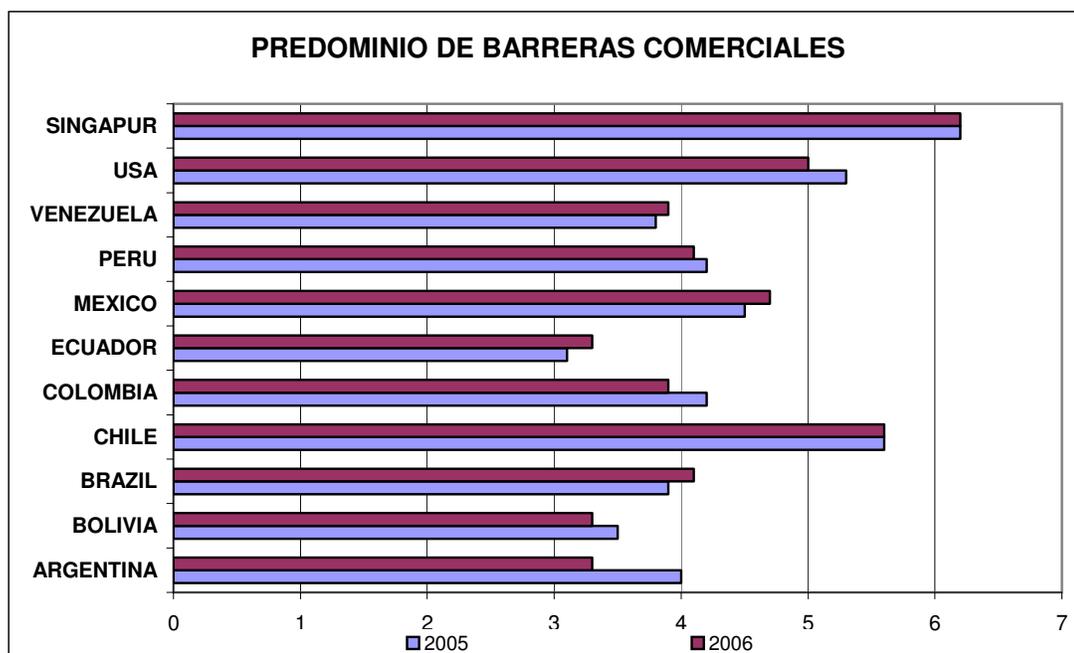
Un ejemplo lo constituyen las exportaciones de productos agroindustriales que requieren medios de transporte con sistemas de refrigeración y cumplir con ciertas exigencias de sanidad, calidad, envasado y otros, lo cual encarece en destino el costo del producto.

En referencia a las importaciones, las tarifas aduaneras así como las barreras comerciales afectan a los ciudadanos locales ya que provocan un aumento en los precios y en muchos casos, las limitaciones comerciales hacen que los productos tecnológicos de avanzada estén fuera del alcance de la comunidad local y limitan su propio desarrollo productivo.

En el caso particular de América Latina, según datos del Global Competitiveness Report elaborado por el World Economic Forum, para el año 2006, dentro de una escala de 1 a 7, donde 7 representa libertad total, en el Cuadro N° 10 se muestra al Perú en una escala por encima del promedio en comparación a otras economías del mundo, lo cual demuestra que la política comercial sigue la tendencia hacia la liberalización del comercio exterior, como muchas de las funciones de las aduanas están inmersas dentro de la política comercial es natural que la aduana siga dicha tendencia, en ese sentido las restricciones relacionadas con la Aduana también tienden a adquirir una importancia mucho mayor en el contexto de la liberalización,

No obstante cabe indicar para América Latina que comparativamente el Perú tiene más barreras que Chile y México, cual da a entender que el proceso de importación y exportación, requiere más trámites y por ende más papeleo y documentación, en Perú que en los países citados. No obstante supera a sus socios que forman parte del CAN.

CUADRO N° 10



Fuente: Foro Económico Mundial<sup>24</sup>

Otro aspecto también importante es la logística y dentro de ella la gestión aduanera, cuyo accionar a contribuido a la disminución de los costos y a facilitar el desarrollo de la cadena logística aunque los resultados señalan que en este campo han mucho por desarrollar. La logística puede impulsar o rezagar la posición en un país en un mundo globalizado como el actual, así es que hay que tomar muy en cuenta que se puede tener un muy buen sector aduanero, pero el mal comportamiento en solo una o dos áreas de la cadena de logística puede traer serias repercusiones en el desempeño del comercio exterior.

Se reconoce que mejoras logísticas, permiten una mayor conectividad y un mayor acceso a la oferta y a la demanda, reduce costos de inventario, aumenta las opciones para los consumidores y alternativas de abastecimiento y mercados para los productores

De acuerdo al estudio realizado por el Banco Mundial<sup>25</sup>, para asegurar el eficiente flujo de bienes a través de la cadena logística, se tiene que coordinar tres aspectos principales

- Infraestructura de transportes y servicios
- Logística empresarial
- Facilitación del comercio

<sup>24</sup> The United States tops the overall ranking in The Global Competitiveness Report años 2005-2006, 2004-2005, World Economic Forum., <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/PastReports/index.htm>

<sup>25</sup> Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy Jean François Arvis y Mónica Alina Mustra, Banco Mundial, 2007

En base a estos aspectos se construyó un índice que se compone de información recogida de diversas fuentes, en la tabla adjunta se detalla la fuente.

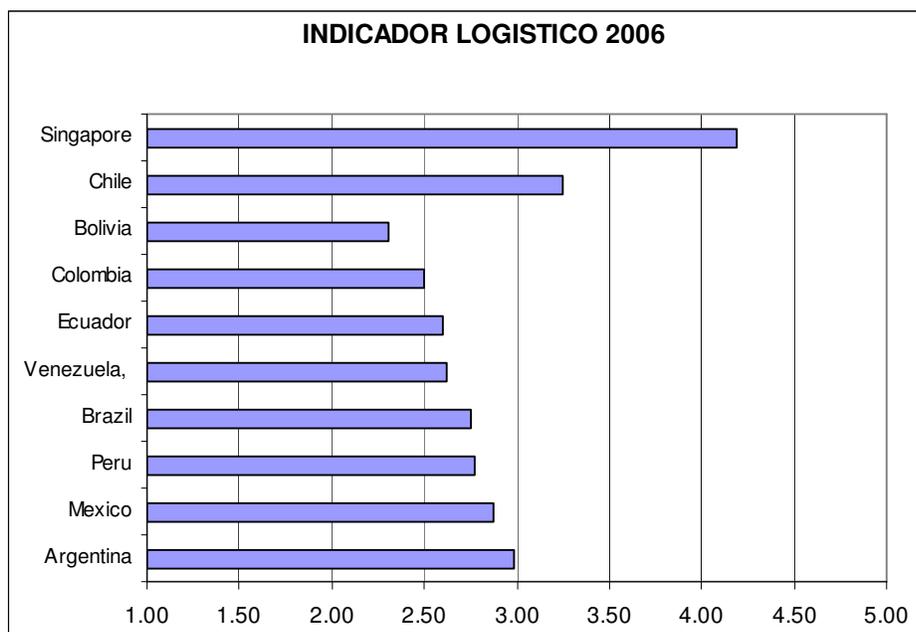
**TABLA: COMPONENTES DEL INDICADOR LOGÍSTICO**

<p>En la encuesta se solicitó a los respondientes que evaluaran, en siete categorías, la facilidad del transporte originado en el país en que trabajan y destinado a otros ocho países:</p>	<p>Se solicitó también a los respondientes que evaluaran, en seis categorías, la experiencia en materia de transporte, desde el punto de vista del desempeño de la logística, el entorno y las instituciones de apoyo a las operaciones de logística existentes en el país en que trabajan:</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia del proceso de despacho realizado por la Aduana y otros organismos de frontera</li> <li>• Calidad de la infraestructura de transporte y tecnología de la información al servicio de la logística</li> <li>• Facilidad y asequibilidad económica de la concertación de operaciones de transporte internacional</li> <li>• Competencia del sector de logística local</li> <li>• Trazabilidad y posibilidad de realizar el seguimiento de los embarques internacionales</li> <li>• Costos internos de logística (transporte)</li> <li>• Puntual llegada a destino de los embarques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos directos de fletes</li> <li>• Calidad de la infraestructura de transporte y la tecnología de la información</li> <li>• Competencia en materia de entrega de los servicios de suministro de insumos que necesitan los operadores de servicios de logística</li> <li>• Agilidad en el proceso de autorización para exportaciones e importaciones</li> <li>• Alcance de las prácticas que puedan afectar al desempeño en materia de logística</li> <li>• Tendencias</li> </ul>

De acuerdo al Cuadro N° 11, Chile es el país de América Latina con mejor logística comercial, por su capacidad para hacer llegar sus bienes de forma eficiente a los mercados internacionales, seguido de Argentina, México y Perú. El Perú se encuentra relativamente bien en la región, pero rezagada respecto a los países desarrollados, de acuerdo al ranking establecido por región Chile (32) es el mejor de América Latina, seguido por Argentina (45), México (56) y Perú (59), para una escala de 150 países

Los principales problemas que expresan los usuarios son la baja disponibilidad de transporte terrestre y contenedores, la congestión en terminales portuarias, aspectos documentales y el despacho de aduanas. A ello hay que agregar los sobrecostos, la escasa e insuficiente infraestructura y algunos procedimientos poco predecibles, confiables y eficientes.

CUADRO N° 11



Fuente: Banco Mundial LPI el rango va de 1 a 5 donde 1 bajo nivel logístico y 5 muy alto nivel logístico

En el Perú los costos logísticos son altos por que se carece de una cadena logística articulada, lo cual limita la coordinación eficaz entre transportistas, despachadores de puertos y de aduanas, terminales de almacenamiento, etc.; que a su vez conlleva a que se brinden servicios incompletos y de relativa calidad.

Los indicadores presentados en los Cuadros 12 y 13, tomados de Doing Business 2006 del Banco Mundial, proporcionan nuevas pruebas de que los procedimientos aduaneros y administrativos tienen importantes repercusiones en las corrientes comerciales, ya que procedimientos aduaneros complejos, rigurosos e ineficientes pueden limitar los flujos por que los retrasos en los despachos en la importación como en la exportación, así como los costos de transacción de la exportación y la importación en promedio, disminuyen significativamente las corrientes comerciales.

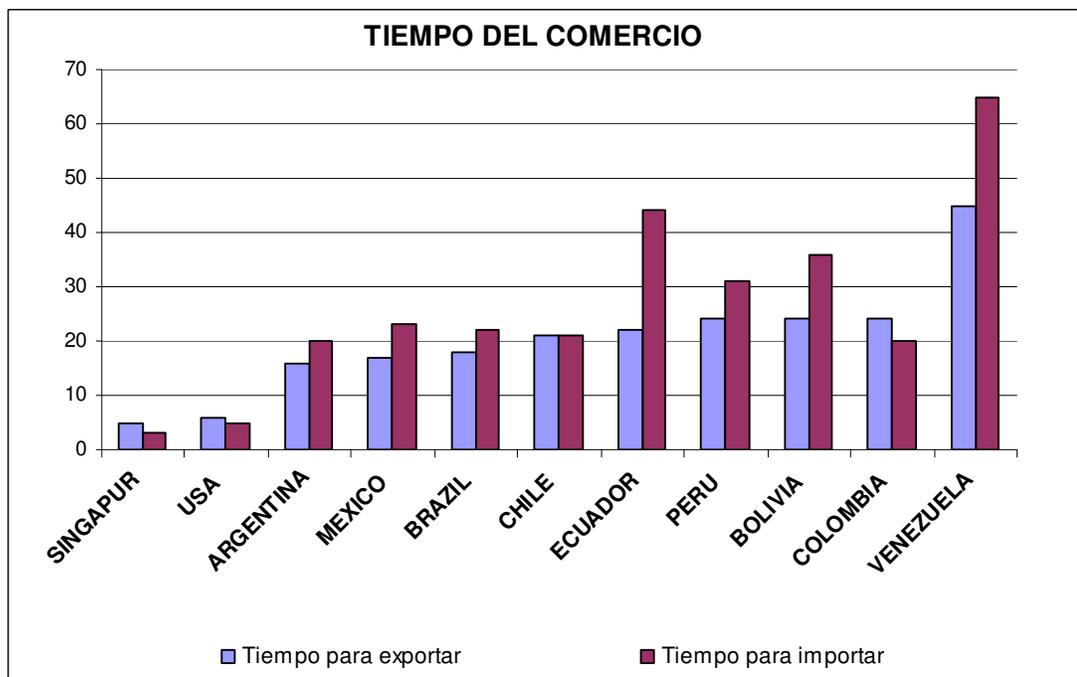
Se reconoce que las variaciones en los costos de transacción del comercio tienen una influencia significativa en las corrientes comerciales, de ello se desprende que las economías podrían beneficiarse considerablemente si se ejerce un control de los costos de transacción. Asimismo la reducción de las demoras pueden dar los exportadores un mejor acceso a los mercados de los socios comerciales ya que muchas veces resulta que los cuellos de botella propios de exportación son más costosas que las tarifas que enfrentan dichas exportaciones en el país de destino.

Las entrevistas con agentes aduanales privados y transportistas de carga revelan que todavía hay campo para mejorar en los procesos de importación y exportación, ya que por ejemplo la reducción del tiempo del proceso de despacho en aduanas que se logró con el sistema de Internet, muchas veces pasa desapercibido por los retrasos que causan las estrictas revisiones físicas de los organismos de seguridad encargados de la prevención de contrabando y tráfico de drogas. También se presentan otros problemas como consecuencia del excesivo poder discrecional que tienen los funcionarios, la falta de un código de conducta adecuado con normas apropiadas de cumplimiento, la falta de técnicas modernas de análisis de riesgos y los retrasos de los resultados de las muestras de laboratorio, etc.

Uno de los avances más importantes en el comercio en América Latina ha sido facilitar los procesos en las aduanas y la reducción del tiempo de ejecución de tareas en puertos y terminales. Además, Algunos países establecieron un aumento en los requisitos de transparencia en las operaciones aduaneras e introdujeron un sistema electrónico para presentar declaraciones, lo que fortalece la protección de las inversiones. La mayoría de las administraciones aduaneras de la región han emprendido procesos de reforma y modernización durante la década de los noventa. Estas reformas han tenido el fin de: i) replantear los objetivos de las aduanas, contribuyendo a fomentar el comercio internacional en adición a los fines tradicionales de las aduanas de recaudación y protección social y económica; y ii) mejorar la operativa diaria de los servicios de aduanas. Se han producido mejoras básicas, especialmente en el marco de la modernización de la legislación aduanera, la mejora de los procedimientos y la organización de las aduanas, así como en el desarrollo de sus recursos humanos. Sin embargo, en la mayoría de los países aún quedan mucho por hacer para ampliar, profundizar y consolidar esta transformación institucional así como para fortalecer el papel de las aduanas como facilitador de los negocios internacionales. Apoyar los esfuerzos en esta última área constituye el objetivo principal.

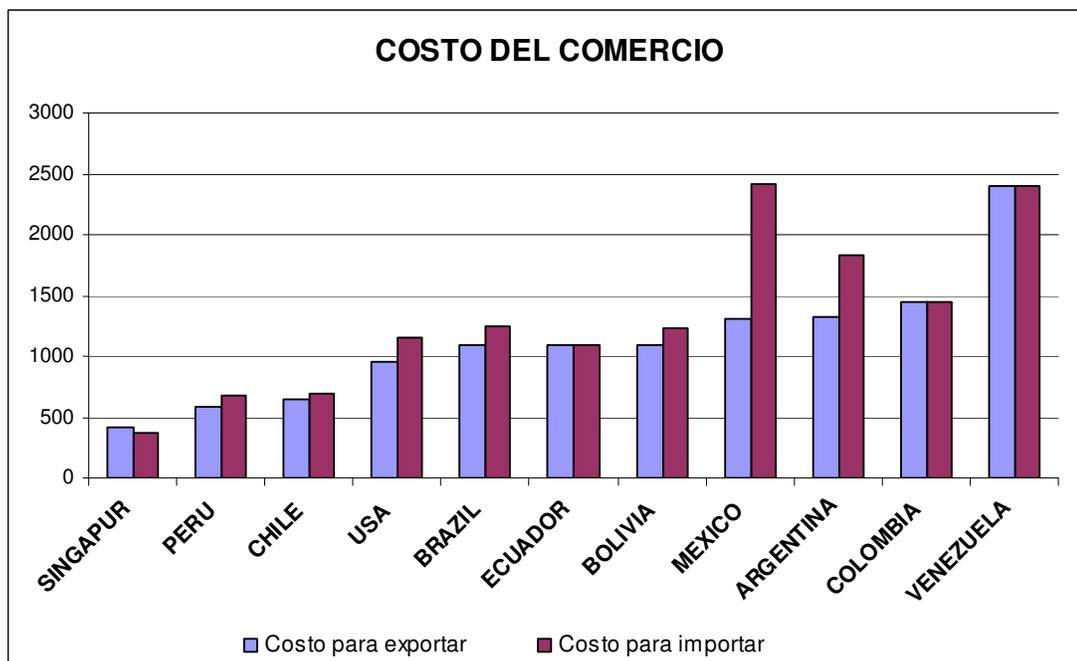
En Doing Business 2006, se compilan los requisitos de procedimiento para el comercio de un envío estandarizado de mercancías. Se registran todos los procedimientos oficiales para la importación y exportación, comenzando con el acuerdo contractual definitivo entre las dos partes y finalizando con la entrega de las mercancías junto con el tiempo necesario para su concreción. En lo que respecta a la importación, los procedimientos medidos van desde la llegada del buque al puerto de entrada hasta la entrega del envío en el almacén de la fábrica. En cuanto a la exportación, los procedimientos medidos van desde el envasado de las mercancías en la fábrica hasta su salida del puerto, en las tablas se detallan los componentes de los procesos de importación y exportación

CUADRO N° 12



Fuente: Doing Business 2006 Banco Mundial

CUADRO N° 13



Fuente: Doing Business 2006 Banco Mundial

**TABLA: COSTOS PARA EJECUTAR OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR**

	CHILE	PERU	COLOMBIA	MEXICO	SINGAPUR	USA	ECUADOR
<b>Naturaleza de los procedimientos de X</b>	<b>US\$ Cost</b>						
Preparación de documentos	85	150	90	105	105	160	120
Despacho en aduanas y controles técnicos	50	60	200	77	31	50	170
Puertos y manipulación en terminales	160	130	150	172	180	400	250
Transporte terrestre y manipulación	350	250	1000	948	100	350	550
<b>Total</b>	<b>645</b>	<b>590</b>	<b>1440</b>	<b>1302</b>	<b>416</b>	<b>960</b>	<b>1090</b>
<b>Naturaleza de los procedimientos de M</b>	<b>US\$ Cost</b>						
Preparación de documentos	125	150	90	215	56	160	120
Despacho en aduanas y controles técnicos	50	60	200	233	31	50	170
Puertos y manipulación en terminales	160	220	150	172	180	400	250
Transporte terrestre y manipulación	350	240	1000	1791	100	550	550
<b>Total</b>	<b>685</b>	<b>670</b>	<b>1440</b>	<b>2411</b>	<b>367</b>	<b>1160</b>	<b>1090</b>

Fuente: Doing Business 2006 Banco Mundial

**TABLA: TIEMPO PARA EJECUTAR OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR**

	CHILE	PERU	COLOMBIA	MEXICO	SINGAPUR	USA	ECUADOR
<b>Naturaleza de los procedimientos de X</b>	<b>Duración (días)</b>						
Preparación de documentos	11	12	15	10	1	2	12
Despacho en aduanas y controles técnicos	2	4	2	2	1	1	4
Puertos y manipulación en terminales	4	3	3	2	1	2	2
Transporte terrestre y manipulación	4	5	4	3	2	1	4
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>22</b>
<b>Naturaleza de los procedimientos de M</b>	<b>Duración (días)</b>						
Preparación de documentos	12	15	12	14	1	2	32
Despacho en aduanas y controles técnicos	3	6	3	3	1	1	4
Puertos y manipulación en terminales	4	6	2	3	1	1	6
Transporte terrestre y manipulación	2	4	3	3	0	1	2
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>31</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>44</b>

Fuente: Doing Business 2006 Banco Mundial

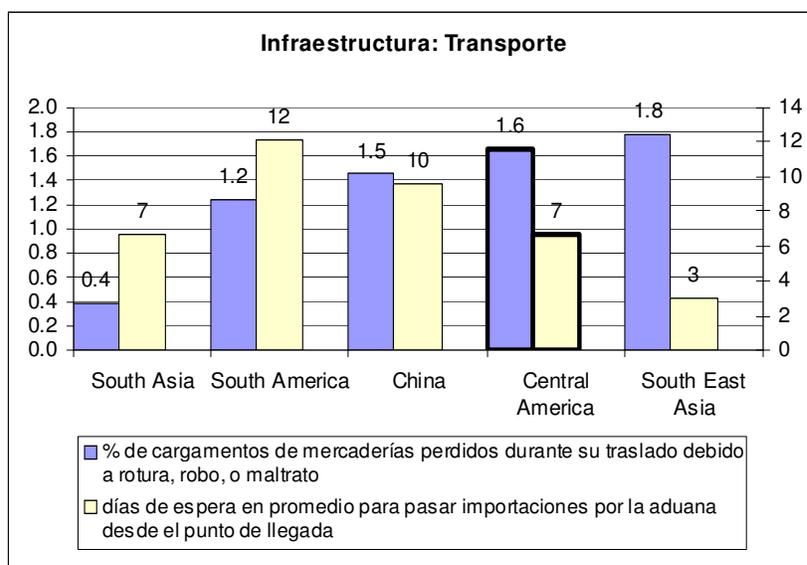
De acuerdo a los Cuadros N° 12 y 13 y Tablas, los importadores peruanos requieren en promedio 31 días y US\$ 670 para realizar todos los trámites de la operación, desde el arribo de la embarcación hasta que la mercancía es entregada en la bodega, de igual manera para la exportación requieren en promedio 24 días y US\$ 590 para realizar los trámites correspondientes. Los trámites portuarios y el transporte terrestre explican las diferencias en el tiempo y costo de la importación y exportación. Aunque los costos en materia de comercio exterior son competitivos, no sucede lo mismo con el tiempo promedio que se toman los trámites aduaneros.

Entre los otros factores que restan competitividad podemos señalar: La obtención de la carta de crédito se ha convertido en la principal fuente de demoras, Los costos de inspección, Los costos administrativos, La obtención de licencias y permisos, etc.

A nivel Latinoamericano Chile presente mejores indicadores en lo referente a tiempo y costo, sobre el resto de países, lo cual refleja que ha desarrollado políticas que facilitan el comercio a través de sus aduanas, lo que le ha permitido reducir los tiempos y costos asociados a la gestión aduanera.

En el cuadro 14, se presenta otro indicador referente a la seguridad y la operatividad relacionada con las aduanas, se compara América Latina con otras regiones del mundo, lo importante de este cuadro es que nos lleva a la conclusión de que existe un gran margen para implementar políticas que brinden una mayor seguridad a la carga, con el fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la cadena logística.

**CUADRO N° 14 Pérdidas durante transito de mercancía y tiempo en aduana**



Fuente: Encuestas sobre Clima de Inversión- Banco Mundial 2005

En los Cuadros N°s 15, 16, 17 y 18 se presenta indicadores de eficiencia en las Aduanas, elaborados por el Foro Económico Mundial (World Economic Forum, WEF) que es una organización internacional independiente comprometida con el mejoramiento de las condiciones de desarrollo en el mundo. El Global Competitiveness Report, emitido por el WEF, es un informe mundial sobre competitividad, definida como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país”. El Índice se construye sobre la base de 12 pilares:

1. Instituciones
2. Infraestructura
3. Macroeconomía
4. Salud y educación primaria
5. Educación superior y capacitación
6. Eficiencia del mercado de bienes
7. Eficiencia del mercado laboral
8. Sofisticación del mercado financiero
9. Tamaño del mercado
10. Disponibilidad tecnológica
11. Sofisticación de los negocios
12. Innovación

Para mi estudio he tomado el Pilar 6 eficiencia del mercado de bienes, por que ahí esta contenida la información que he utilizado (competencia extranjera), el cual esta compuesto por los siguientes componentes:

#### **A. Competencia (67%)**

1. **Competencia Doméstica** (% depende de importancia mercado local)
  - Intensidad de la competencia local
  - Extensión de concentración de mercado
  - Efectividad de políticas antimonopolio
  - Magnitud y efectos de los impuestos
  - Tasa de impuesto total (1/2)
  - Número de procedimientos requeridos para iniciar un negocio (dato duro)
  - Tiempo requerido para iniciar un negocio (dato duro)
  - Costos que impone la política agrícola
2. **Competencia extranjera** (% depende de importancia de mercado extranjero)
  - Prevalencia de barreras a la importación
  - Tasa de impuesto a importaciones (dato duro)
  - Restricciones a la propiedad extranjera de empresas

- Reglas sobre Inversión Extrajera Directa
- Costo de procedimientos de aduanas
- Importaciones

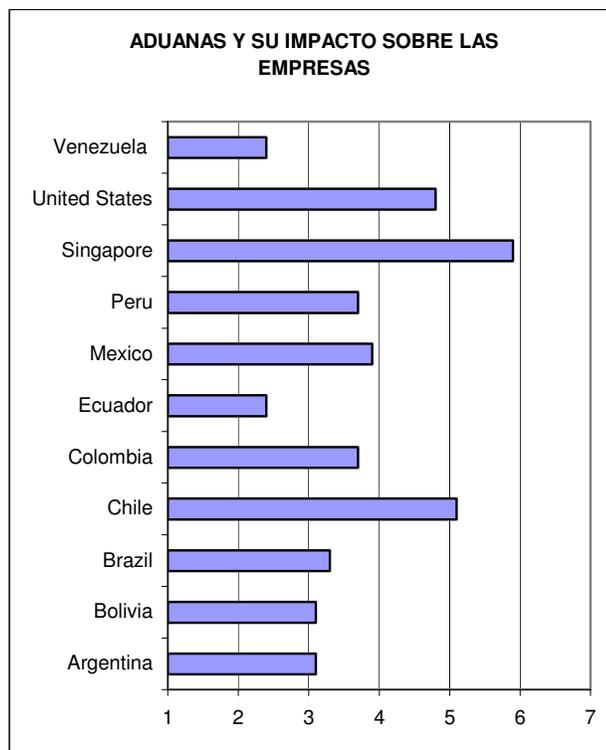
**B. Calidad de condiciones de demanda (33%)**

- Grado de orientación al consumidor
- Sofisticación de compradores

El informe presenta información sobre indicadores de eficiencia y facilitación del comercio, en el entendido de que un desempeño eficiente de la aduana en términos de logística se refleja en la reducción de costos asociados al tiempo dedicado a trámites de comercio exterior; una disminución de las horas de gerencia invertidas en lidiar con agencias de gobierno; un mayor número de transacciones por hora laboral; una disminución del costo de internamiento de los insumos extranjeros; inventarios locales menores; disminución del volumen de mercadería en tránsito; mejor uso de las flotillas nacionales; menos presión sobre las instalaciones de almacenamiento en aduanas; disminución del trasiego de bienes de un puesto aduanal a otro por prácticas aduaneras obsoletas o corrupción; reducción en los costos de transporte y un menor riesgo asociado con las largas esperas en las aduanas y los puntos de entrada y salida de los bienes.

Según la Encuesta realizada por el Foro Económico Mundial para el año 2004-2005 y 2005-2006, La Aduana peruana está calificada como una de las mejores en la zona latinoamericana, en cuanto al impacto favorable que representa su accionar sobre las empresas, necesita pasar al siguiente nivel y cumplir con una serie de procedimientos muchos más ágiles. No obstante Chile la supera con una amplia ventaja, cabe señalar que el indicador 7 representa un impacto beneficioso y el indicador 1 representa un impacto perjudicial.

CUADRO Nº 15



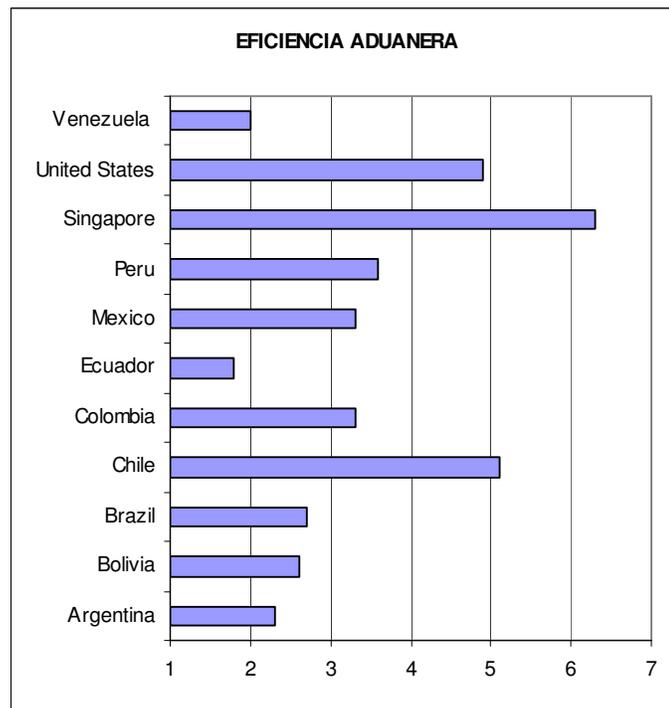
Fuente: Foro Económico Mundial<sup>26</sup>

Para el mismo periodo 2004-2005, se midió el nivel de eficiencia de los procedimientos aduaneros resultando que la Aduana Peruana tenia un nivel medio de eficiencia en comparación las aduanas de clase mundial, no obstante respecto a las Aduanas Latinoamericanas su nivel de eficiencia era alta comparativamente, solo superada por Chile. Debo resaltar que el indicador de 7 representa altamente eficiente y 1 representa ineficiente

Asimismo en dicho periodo 2004-2005 a nivel Latinoamericano la aduana peruana es de mediana apertura al igual que México y Colombia, pero siempre superada por la Aduana Chilena. En este rubro 7 representa muy liberal para las actividades de importación y exportación y 1 representa desfavorable para las actividades de importación y exportación

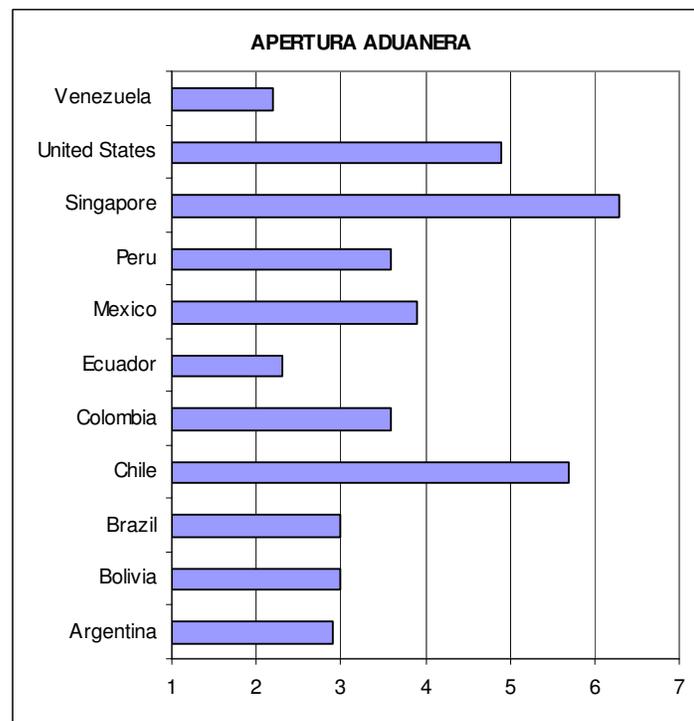
<sup>26</sup> The United States tops the overall ranking in The Global Competitiveness Report años 2005-2006, 2004-2005, World Economic Forum., <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/PastReports/index.htm>

CUADRO N° 16



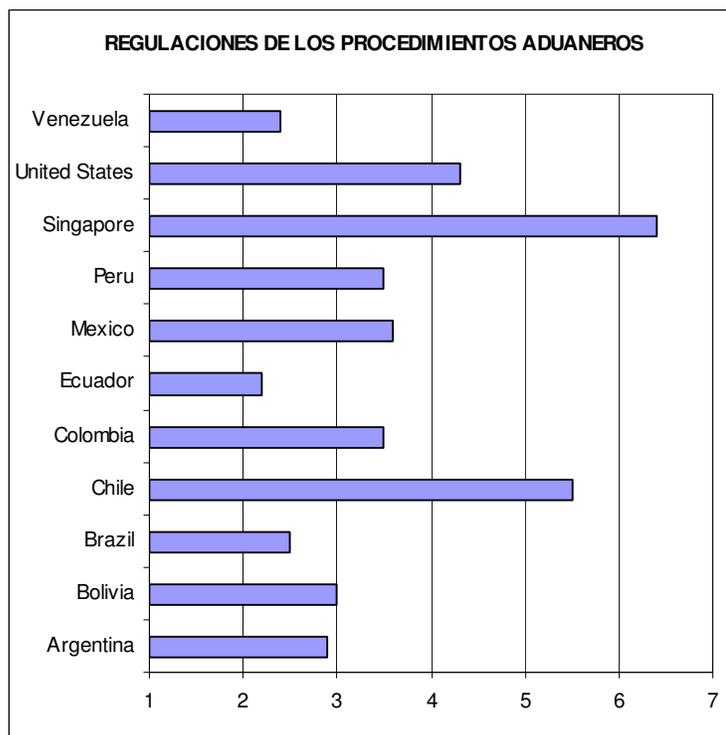
Fuente: Foro Económico Mundial

CUADRO N° 17



Fuente: Foro Económico Mundial

CUADRO N° 18



Fuente: Foro Económico Mundial

Según la última encuesta realizada por el GCR para el periodo 2006 en lo referente a las formalidades regulatorias para la entrada y salida de mercancías por las aduanas, puedo decir que la Aduana Peruana se ha mantenido en un término medio, a Nivel Latinoamericano su sistema regulatorio es similar a la Aduana Mexicana y Colombiana, pero siempre superada por la Aduana Chilena.

Este conjunto de indicadores nos muestra que la gestión aduanera peruana compite con países como México y Colombia en cuanto a condiciones para desarrollar los flujos de comercio exterior a través de las aduanas, Chile nos supera con una amplia ventaja, es más a lo largo de los años esta tendencia no se revertido sino que se ha ampliado ligeramente.

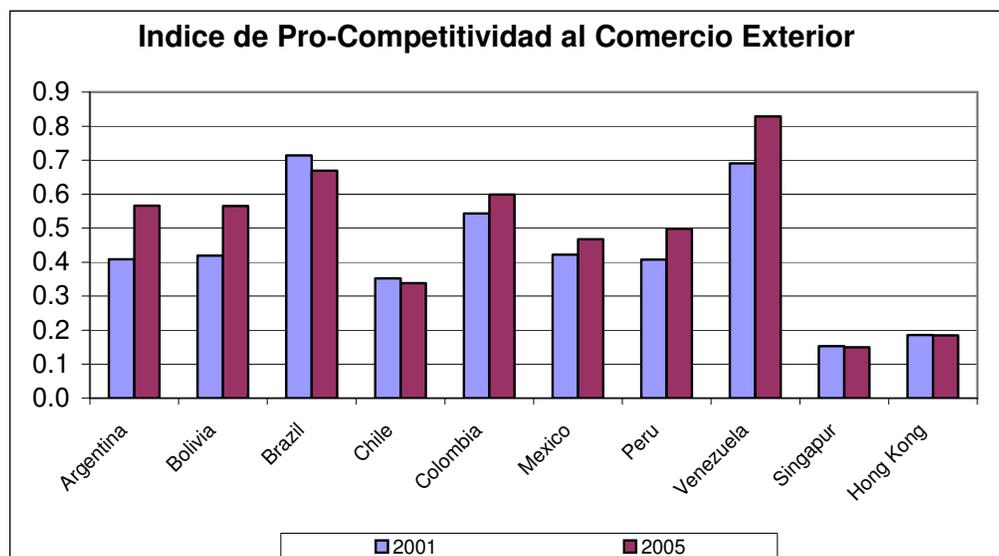
No obstante lo expuesto es importante resaltar que se ha realizado grandes progresos en la racionalización y modernización de los procedimientos aduaneros y probablemente debido a los recientes esfuerzos de simplificación y modernización, las demoras que enfrentan los exportadores en la aduana han bajado según las normas mundiales y regionales.

La eficiencia aduanera y la apertura aduanera en América Latina ha mejorado en razón a los cambios llevados a cabo dentro de dicho ámbito, es más las Aduanas se han mostrado lo suficientemente receptivas para atender las necesidades de las empresas, transmitiendo así

confianza a los operadores de comercio exterior, no obstante existe márgenes amplios para ir reduciendo los costos de transacción y superar algunas deficiencias institucionales y barreras que obstaculizan el comercio, con respecto a este punto es de resaltar el comportamiento de la aduana chilena toda vez que éste es el país latinoamericano más competitivo, además, es particularmente interesante porque constituye un experimento de reforma bien conducida, para lograr una economía de mercado a partir de la apertura comercial.

Por otra parte, hoy en día las empresas están en busca del mejoramiento de su competitividad, en el caso específico de la gestión aduanera a través de la reducción de costos ó de la aceleración de sus trámites y operaciones de comercio exterior. Las aduanas latinoamericanas a través de las mejoras de sus procesos y con su accionar han posibilitado de manera gradual que se reduzcan los costos de transacción en términos comparativos y han brindado un ambiente competitivo para el desarrollo empresarial vía una cultura de cooperación con las empresas. El Cuadro N° 19 muestra que a través del tiempo las aduanas modernas han promovido mejoras en la competitividad

CUADRO N° 19



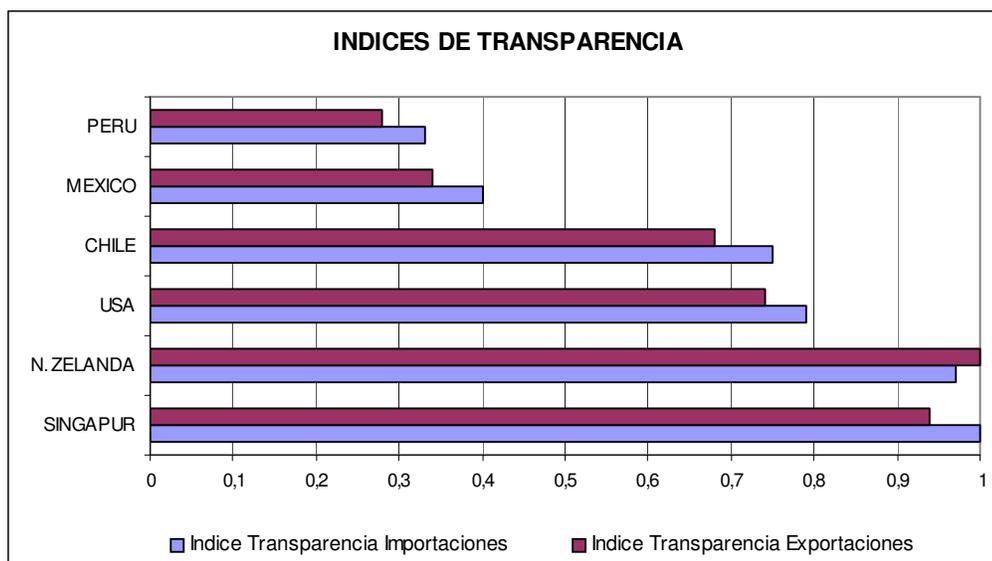
Fuente: OECD 2007, Índice donde 0 es mas Favorable y 1 menos Favorable<sup>27</sup>

A pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos los trámites continúan siendo burocráticos, complejos, costosos, algunas veces innecesarios y poco predecibles. Se piden requisitos que no tienen relación o utilidad alguna para el objetivo supuestamente buscado por el trámite, en ese sentido un punto importante es la transparencia de la política comercial.

<sup>27</sup> The impact of pro-competitive reforms on trade in developing countries, OECD, Trade Policy Working Paper N° 54, by Sebastien Miroudot y otros, Junio 2007

De acuerdo al grafico(Cuadro 20) presentado dentro de la escala de 1(muy transparente) a 0 (nada transparente) el desempeño del Perú para un estudio realizado para economías del APEC se podría considerar poco satisfactorio es mas economías latinoamericanas nos superan con alguna ventaja (Chile y México)

**CUADRO N° 20**

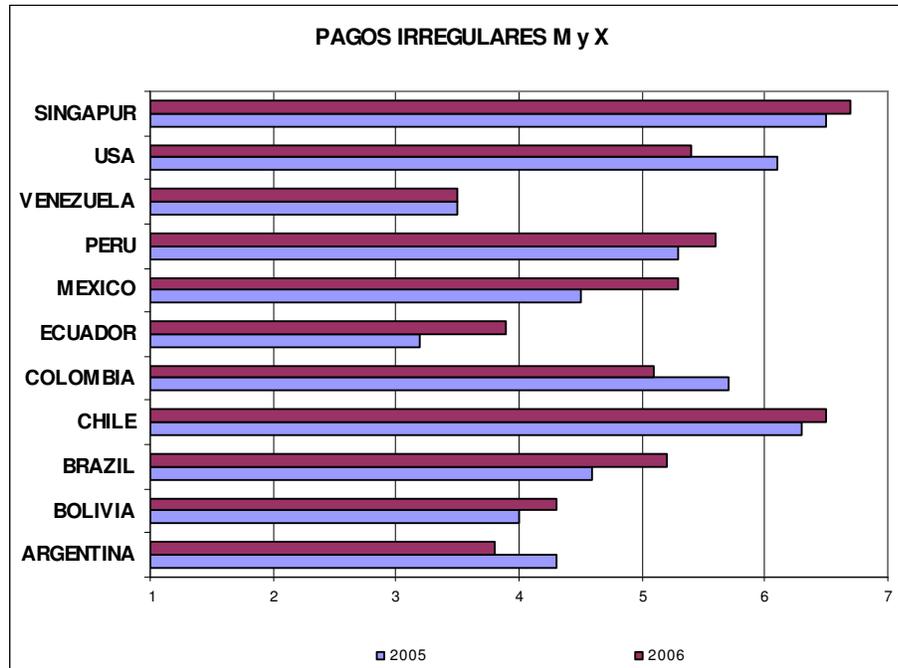


Fuente: Transparency and Trade Facilitation in the Asia Pacific: Estimating the Gains from Reform1, June 14, 2007, The authors are Matthias Helble, Ben Shepherd, and John S. Wilson, The World Bank

Por otra parte, no es sorprendente que los países que han sido identificados como problemáticos en lo relativo a la forma como se manejan los procesos de despacho se presente pagos extraoficiales para superar obstáculos. Todavía esta es una práctica establecida en muchos países y que deben ser eliminadas por los Gobiernos en aras de mejorar tanto su imagen como su desempeño y así evitar la presencia de círculos viciosos que operen en contra del flujo de mercancías

Según el GCR el indicador pagos irregulares en la importación y exportación, que va de una escala de 1 a 7 donde 1 representa que es común realizar pagos extras y 7 nunca se realiza pagos extras en la importación y exportación, para el Perú se observa que ha disminuido esta practica, pero todavía hay mucho por hacer, en este terreno Chile también nos lleva ventaja (ver Cuadro N° 21)

CUADRO N° 21



Fuente: The Global Competitiveness Report años 2005-2006, 2004-2005, World Economic Forum., <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/PastReports/index.htm>

### **CAPITULO III**

**LA GESTIÓN ADUANERA EN EL PUERTO DEL CALLAO 1995 – 2006.**

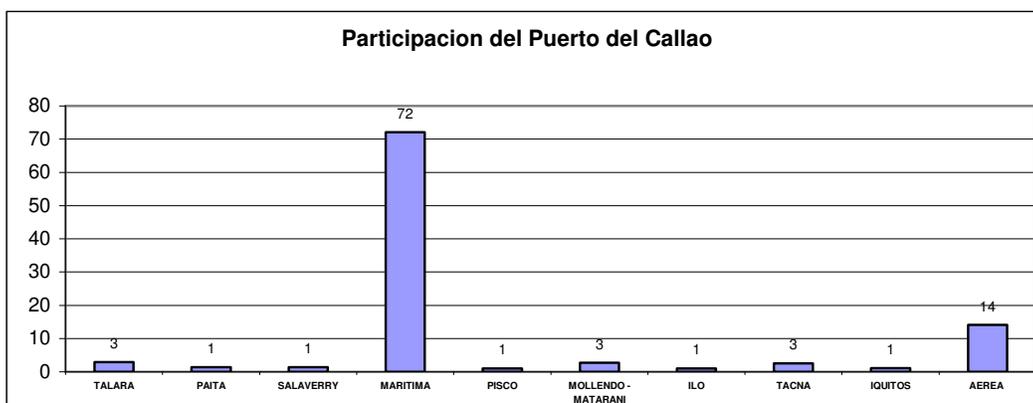
### 3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN ADUANERA EN EL PUERTO DEL CALLAO

La institución aduanera es una de las de mayor antigüedad en la historia peruana. El cobro de los derechos a las mercancías que ingresaban o egresaban de nuestro territorio se inició prácticamente al instalarse la administración virreinal. En 1534, mediante Cédula Real, el Rey Carlos V ordenó cobrar en las colonias el almojarifazgo (denominación del derecho de aduana en ese entonces), el que fue establecido en 5% y duplicado en 1566. Con el incremento del comercio y la importancia social y económica del Virreinato del Perú, la función aduanera fue asumida sucesivamente por los Oficiales Reales (quienes recaudaban, además, otros impuestos como la alcabala, tributo de carácter interno), el Tribunal del Consulado (predecesor de la actual Cámara de Comercio de Lima) y la Real Administración de Alcabalas. Debido al desorden y los malos manejos que se advirtieron en la recaudación aduanera de esa época, el incremento de los actos de contrabando y piratería, así como la creciente necesidad de la Corona Española por ampliar los ingresos fiscales fue que el Virrey Manuel Amat y Juniet expidió el 2 de octubre de 1773 el primer Reglamento de Comercio y Organización de Aduanas, a partir del cual es posible hablar de una institución aduanera propiamente dicha.

Ya en plena República, en 1833 se creó la Dirección General de Aduanas a fin de centralizar e integrar a todas las oficinas de aduana que existían a lo largo del país, transformándose, a principios del siglo XX, en Superintendencia de Aduanas. En 1969 se convirtió nuevamente en Dirección General de Aduanas, dependiente del Ministerio de Hacienda y, luego de un breve paso en 1973 como órgano técnico del Ministerio de Comercio, luego volvió a depender del Ministerio de Economía y Finanzas, posteriormente se transformó en Superintendencia Nacional de Aduanas por disposición de la Ley 24829. Finalmente, en virtud de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 061-2002-PCM, la Superintendencia Nacional de Aduanas se fusionó con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, siendo esta última la entidad incorporante en el marco de un proceso de fusión por absorción.

#### IMPORTANCIA DE LA ADUANA MARITIMA

El flujo de movimiento tanto en número de declaraciones, regímenes solicitados a despacho, personal, servicios brindados, monto recaudado, movimiento de carga, etc; se encuentra altamente concentrado en la Aduana Maritima del Callao, aproximadamente representa el 72% del total del monto recaudado, dentro del total de 21 aduanas repartidas a lo largo del territorio nacional, le sigue la Aduana Aerea del Callao con aproximadamente el 14%, representando ambas un total del 86%, lo cual refleja que la gestión aduanera es altamente centralista.



Fuente: Aduanas Memoria 2006

### 3.1.1 ANTECEDENTES:

A continuación se presenta un breve recuento de la gestión aduanera existente en el periodo 1983-1991:

1. Excesivas demoras en el trámite de despacho, el cual podía tomar entre 15 y 20 días.
2. Reconocimiento físico de las mercancías al 100%.
3. Numeración manual de la Póliza de Importación, así como registro manual de las diversas operaciones y regímenes aduaneros.
4. Aduanas Operativas con problemas de infraestructura y equipos.
5. Amplia discrecionalidad del funcionario aduanero.
6. Aranceles altos y sumamente dispersos. Existencia de cerca de 40 tasas con niveles que oscilaban entre el 10% y 84% sobre el valor CIF de las importaciones.
7. Escasa recaudación generada por las abundantes exoneraciones.
8. Existencia de restricciones y prohibiciones a la importación para proteger la industria nacional; así como también existencia de restricciones a la exportación para proteger el consumo interno.
9. Imagen negativa por trámites burocráticos y continuos casos de corrupción.

En el Cuadro Nº 22 se muestra algunas cifras que sustentan lo señalado y que se puede resumir en baja recaudación a pesar de tener altos aranceles

**CUADRO N° 22**  
**(Millones US\$)**

	1983	1987	1991
Importación	2400	3196	3476
Recaudación	800	862,6	1,002
Arancel Promedio	43,0%	32,0%	16,0%

FUENTE: ANUARIO ADUANAS, BCR

### **Periodo 1991-1995**

El Perú a mediados de 1991 emprende una reforma en aduanas, por cuanto se presentaban una serie de deficiencias que requerían un cambio, por ejemplo: Descrédito, Ineficiencia, Desconfianza, Corrupción; Debilidad institucional; Desgobierno, indisciplina, descontrol; Normatividad dispersa e imprecisa, presunción de mala fe; Trámites engorrosos y sujetos a discrecionalidad; Entorno desfavorable, desorientación del usuario; Alta exposición al fraude; Presupuesto exiguo; Infraestructura y equipos en condiciones deplorables; Automatización precaria con aplicaciones limitadas, información estadística casi nula, con diez (10) años de atraso, comunicaciones por correo tradicional o radio

Así, mediante el Decreto Supremo N° 043-91-EF del 14 de marzo de 1991, se declaró a la Aduana en reorganización, iniciándose un proceso de cambio en la Aduana. Uno de los pilares que sustentaron el proceso de reforma fue la modernización, que implicó un amplio y profundo cambio en el conjunto de las normas, procedimientos, sistemas y procesos, relaciones con operadores y sectores organizados, productos y servicios, etc.

Con el proceso de reforma se intentaba convertir a la Aduana en un organismo facilitador del comercio exterior que permitiese, al mismo tiempo, la obtención de una recaudación tributaria aduanera óptima y oportuna, bajo el principio de la presunción de veracidad y buena fe.

Con tal objetivo se aplicaron diversas estrategias y programas integrales de acción, entre muchas de las cuales cabe destacar:

- 1 Actualización y sistematización de la normatividad aduanera.
- 2 Simplificación de procedimientos.
- 3 Implantación del sistema de supervisión de mercancías en origen.
- 4 Establecimiento de sistemas de fiscalización previa (orientación al contribuyente), concurrente o de primer nivel (en las aduanas operativas) y posterior o de segundo nivel (fiscalización en empresas y realización de operativos).
- 5 Implantación de un sistema automatizado integral de gestión aduanera.
- 6 Automatización del conjunto de las operaciones de despacho.

- 7 Implantación de un sistema integral de la calidad.
- 8 Impulso a programas de comunicación interna.
- 9 Mejorar la eficiencia como agente facilitador del comercio exterior, empleando procedimientos y técnicas modernas del comercio internacional.
- 10 Reducción del tiempo de despacho de las mercancías, aplicando los principios de buena fe y presunción de veracidad.
- 11 Mejorar el rol de la Aduana como agente recaudador, a través de un eficaz control de la captación oportuna de tributos y la utilización de la banca.
- 12 Realizar innovaciones tecnológicas para lograr la interconexión de todas las Aduanas Operativas con la Sede Central.

A los pocos años, la Aduana peruana pudo exhibir, en los planos nacional e internacional, numerosos y significativos logros, siendo los siguientes algunos de los más importantes:

- a. Modernización de la normatividad aduanera.
- b. Notable reducción en los plazos del despacho de mercancías.
- c. Incremento considerable de la recaudación tributaria.
- d. Creación del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGAD).
- e. Creación del Formato Electrónico de Documentos Internos (FEDI).
- f. Implantación del Teledespacho y la autoliquidación electrónica de adeudos.

En el Cuadro N° 23 se presenta la información que demuestra que la recaudación aduanera subió a pesar de bajar los aranceles, ello se explica por el aumento de las importaciones producto de la liberalización comercial implementada.

CUADRO N° 23

<b>Año</b>	<b>Importación CIF US\$ Mill</b>	<b>Recaudación US\$ Mill</b>	<b>Arancel Promedio</b>	<b>Carga Impositiva Promedio</b>	<b>Recaudación Efectiva</b>
	[1]	[2]	[3]	[4]	[2] / [1]
1.990	2.726	626	26,3%	49,0%	23,0%
1.991	3.476	1.001	16,8%	37,8%	28,8%
1.992	3.791	1.283	17,7%	38,8%	33,8%
1.993	4.024	1.505	16,3%	37,2%	37,4%
1.994	5.435	2.032	16,3%	37,2%	37,4%
1.995	7.584	2.675	16,3%	37,2%	35,3%

FUENTE: ANUARIO ADUANAS, BCR

### 3.1.2 PERIODO 1995- 2000

En este periodo se siguieron realizando cambios en las aduanas, pero la intensidad y la profundidad con que se llevaron a cabo las mismas disminuyó, lo cual trajo que el proceso perdiera dinamismo, aspectos importantes se señalan a continuación ver cuadros 24 y 25:

- 1 Nuevos y modernos locales aduaneros a nivel nacional
- 2 Desarrollo de sistemas aduaneros propios
- 3 Ligera reducción del tiempo de despacho
- 4 Implementación de sistema de fiscalización posterior
- 5 Implementación de un sistema de calidad bajo las normas ISO 9000.
- 6 Ligero incremento de la recaudación aduanera
- 7 Poca incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación.

CUADRO N° 24

Año	Importación CIF US\$ Mill	Recaudación US\$ Mill	Arancel Promedio	Carga Impositiva Promedio	Recaudación Efectiva
	[1]	[2]	[3]	[4]	[2] / [1]
1.996	7.774	2.726	16,3%	37,2%	35,1%
1.997	8.341	2.846	13,5%	33,9%	34,1%
1.998	8.042	2.838	13,5%	33,9%	35,3%
1.999	6.718	2.402	13,5%	33,9%	35,8%
2.000	7.344	2.502	13,5%	33,9%	34,1%

Fuente: Aduanas memorias varias

CUADRO N° 25

PERU : INDICADORES DEL DESPACHO  
ADUANERO DE IMPORTACION

Tiempo promedio (Días)

	Canal rojo	Canal Verde	Total
1998	3,4	1,1	1,9
1999	2,9	0,9	1,8
2000	3,1	0,5	1,5
2001	2,9	0,9	1,7

Fuente: Aduanas memorias varias

### 3.1.3 PERIODO 2000-2006

En este período, se consolidan las reformas llevadas a cabo y se da un fuerte impulso a las mejoras en la gestión aduanera, además se contó un escenario externo favorable que trajo un aumento de las importaciones, ver cuadro 26

CUADRO 26

	<b>Importaciones millones US\$</b>	<b>Recaudación de millones de US\$</b>	<b>Arancel de Promedio</b>
2001	7316	2412,89	11,80
2002	7493	2385,26	10,90
2003	8414	2673,97	10,40
2004	10101	3122,90	10,20
2005	12502	3550,95	9,70
2006	15312	4053,44	9,40

Fuente: Aduanas memorias varias

El mejoramiento se percibe en lo siguiente:

1. Adecuación al Sistema de Aseguramiento de Calidad ISO-9002
2. Aplicación del Acuerdo de Valoración en Aduana de la OMC
3. Utilización de tecnología de punta
4. Implementación del correo electrónico corporativo
5. Desarrollo del Portal de aduanas y servicios en línea
6. Implementación del análisis de riesgo de maximización de hallazgos
7. Fusión de organismos de tributos internos y aduaneros
8. Mejoras en el control aduanero
9. Implementación del Sistema de Gestión de Riesgo
10. Innovación y mejora de procesos
11. Nueva Base de Datos Nacional – BDN
12. Valoración aduanera sin el sistema de inspección pre-embarque
13. Unificación de las Redes de Telecomunicaciones
14. Fiscalización coordinada de Tributos Internos y ADUANAS
15. Elaboración del nuevo mapa de procesos de la SUNAT
16. Pago electrónico, pago de tributos vía Internet
17. Intercambio de conocimiento técnico y de experiencias

En el campo de la facilitación del comercio la gestión aduanera diseñó una serie de instrumentos que deberían hacer más fluido el proceso de despacho y por tanto reducir los tiempos de espera y/o reducir los requisitos de documentación, ver Cuadros 27, 28 y 29.

**CUADRO Nº 27 GESTION ADUANERA**



**CUADRO Nº 28 RED DE SERVICIOS ELECTRONICOS**

AVISO ELECTRONICO	RECTIFICACION ELECTRONICA	PAGO ELECTRONICO
TELEDSPACHO Web  PORTAL SUNAT		CONSULTAS WAP  CONTROL ELECTRONICO
CONFIRMACION ELECTRONICA	LEVANTE ELECTRONICO	DILIGENCIA Web

**CUADRO Nº 29 ADUANA VIRTUAL**



## **3.2 LA GESTION ADUANERA Y LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS**

El Ministerio de Economía y Finanzas es la entidad responsable de "planear, dirigir y controlar la política aduanera". La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) se encarga de aplicar esta política. La entidad que desempeñó esta función hasta 2002 fue la Superintendencia Nacional de Aduanas. Con el fin de mejorar la gestión aduanera y tributaria, el Gobierno dispuso la fusión de la Superintendencia Nacional de Aduanas con la SUNAT en julio de 2002. El Perú es miembro de la Organización Mundial de Aduanas.

### **3.2.1 DESPACHO ADUANERO**

Los importadores pueden realizar los trámites de importación sin necesidad de recurrir a un agente de aduana. A tal efecto, deben estar autorizados por la SUNAT, para lo cual deben cumplir con los requisitos contenidos en el Reglamento de la Ley General de Aduanas. En la práctica, la mayoría de los importadores recurre a un agente de aduana para realizar los trámites de importación.

Los datos del manifiesto de carga por vía marítima deben ser transmitidos a la SUNAT 48 horas antes del arribo de la carga al puerto, o antes de que la nave zarpe hacia el Perú si su travesía dura menos de 48 horas. El manifiesto de carga debe presentarse a la autoridad aduanera al arribo del medio de transporte.

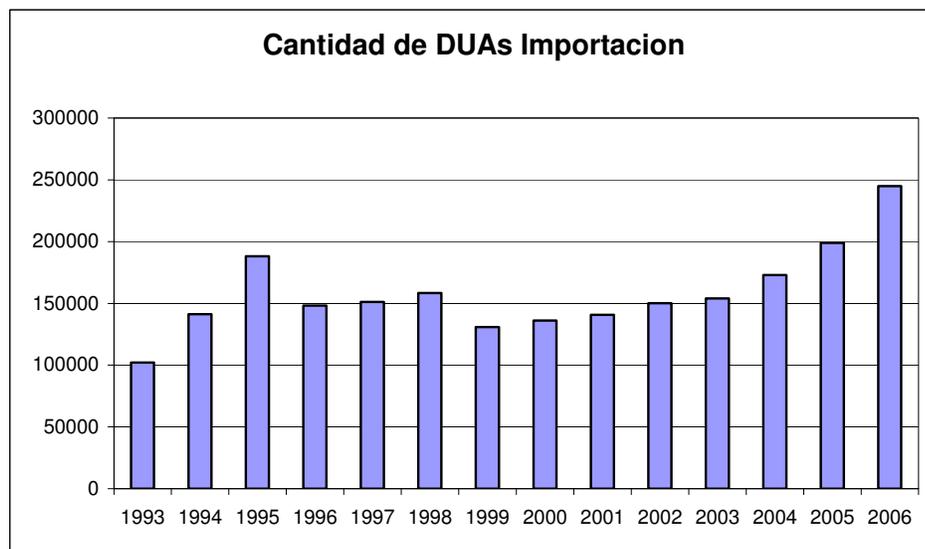
Por lo general, no es posible presentar la declaración aduanera (referida como Declaración Única de Aduanas o DUA) antes del arribo de la mercancía al Perú. Además de la declaración, se requiere del documento de transporte, la factura o documento equivalente y, de haber sido emitido, el documento de seguro de transporte. La importación de ciertas mercancías requiere de documentos adicionales tales como certificados de origen o autorizaciones. La SUNAT cuenta con un sistema que permite presentar la declaración aduanera a través de Internet. Las autoridades peruanas indicaron que alrededor del 36 por ciento de las declaraciones de 2006 fueron presentadas por este medio.

La SUNAT somete las importaciones a un sistema de control aleatorio, tomando en cuenta variables de análisis de riesgo. Los controles pueden ser documentales (referidos como "canal naranja") o físicos (referidos como "canal rojo"). La Ley General de Aduanas establece que los controles físicos no pueden aplicarse a más del 15 por ciento de las importaciones, excluidas las mercancías sujetas a controles físicos obligatorios. Las mercancías que requieren de controles físicos están listadas en el Procedimiento INTA-PE.00.06 y sus anexos.

Las autoridades peruanas indicaron que el tiempo requerido para realizar los controles físicos depende de factores tales como el tipo de mercancía, su volumen, y si su importación requiere de permisos o autorizaciones; también señalaron que la SUNAT maneja estándares de tiempo para

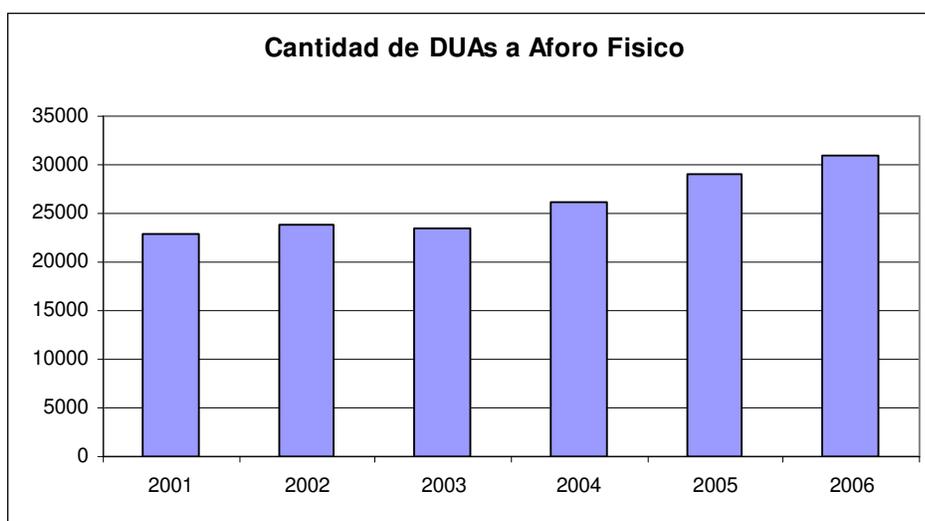
la realización de los controles que varían en función de factores tales como el tipo de aduana (marítima, aérea, terrestre o postal), su ubicación geográfica, y la disponibilidad de personal. Según datos proporcionados por la SUNAT relativos a la aduana Marítima del Callao, en el 2006 el 13 por ciento de las importaciones se sometió a control físico y un 24 por ciento adicional a control documental; el resto no estuvo sujeto a control durante el despacho aduanero, también es de resaltar que la cantidad de DUAs tramitadas ha crecido en forma constante, lo cual se refleja en mayores volúmenes de importación. Ver Cuadros 30, 31 y 32.

CUADRO N° 30



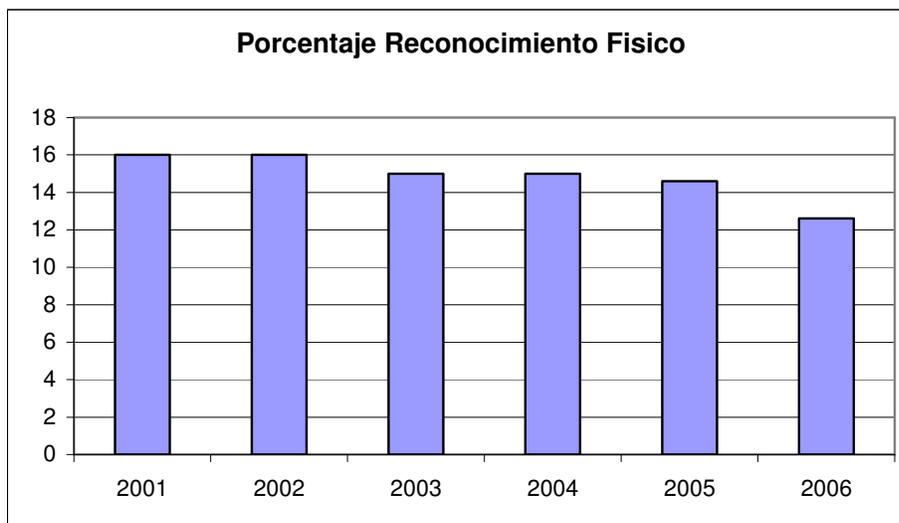
Fuente: SUNAT-ADUANAS

CUADRO N° 31



Fuente: SUNAT-ADUANAS

CUADRO N° 32



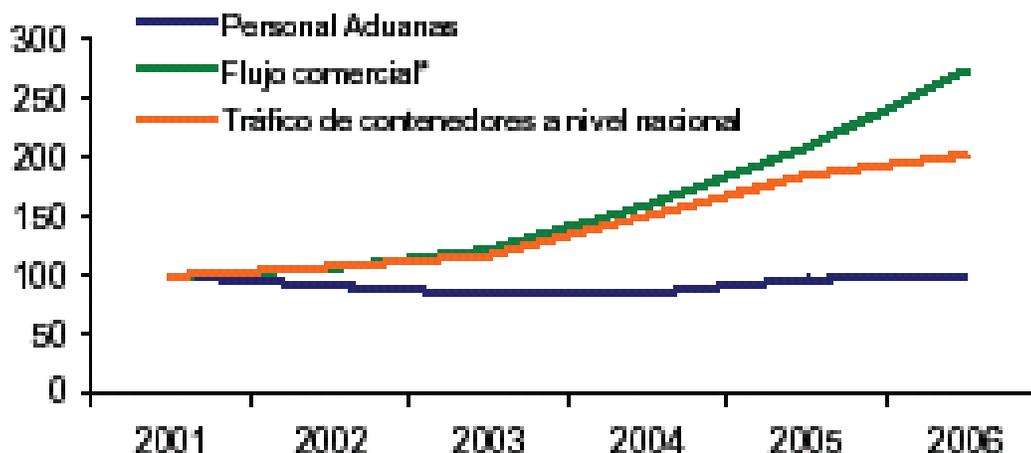
FUENTE: SUNAT-ADUANAS

La cancelación de los derechos aduaneros se realiza una vez que la SUNAT ha aceptado y asignado un número a la declaración aduanera. Es posible cancelar por vía electrónica. Los importadores pueden retirar su mercancía de la aduana aún si están en desacuerdo con el monto de los derechos determinado por la SUNAT, previa constitución de una garantía equivalente a la diferencia entre los derechos que resultan de la declaración y los determinados por la SUNAT.

Un aspecto relevante para el despacho es que no hay una proporción entre el personal de aduanas, el tráfico de mercancías y el flujo comercial lo cual muchas veces va en contra de una buena gestión si no se da medidas complementarias, por ejemplo ello puede ser fuente de corrupción, demoras, ineficiencias, etc.

CUADRO N° 33

**Personal de Aduanas vs. crecimiento del comercio  
(índice: 2001=100)**



\*Exportaciones + importaciones.

Fuente: SUNAT. Elaboración: COMEXPERU.

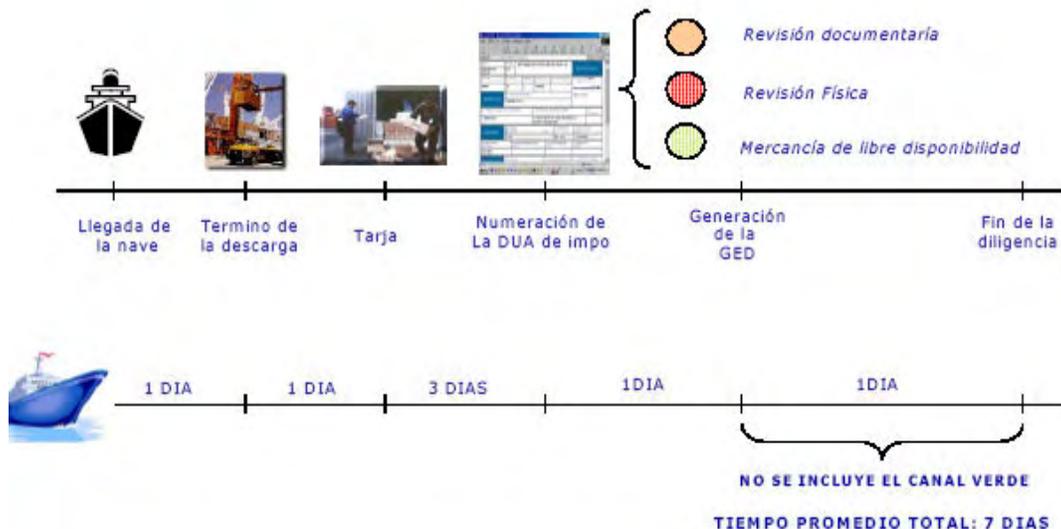
### 3.2.2 TIEMPO DEL DESPACHO ADUANERO

Según la SUNAT, los tiempos de despacho para las mercancías sujetas a control (canal rojo y naranja) han disminuido en cerca del 30 por ciento desde 2002. Para el 2006, el despacho propiamente dicho para el 45% de las DUAs es menor o igual a 48 horas y entre 2 a 7 días para el 55% de las DUAs.

Pero según los Cuadros N° 34, 35 y 36 en el tramo 1 los avances han sido muy lentos, cabe señalar que en dicho tramo la aduana no tiene mucha influencia por cuanto los avances en este tramo ya dependen de acuerdos con otras instituciones (puertos, bancos, operadores de comercio exterior)

CUADRO N° 34

**TIEMPOS PROMEDIO/(MEDIANA EN DIAS CALENDARIO)  
EN EL DESPACHO DE IMPORTACION DEFINITIVA  
ADUANA MARITIMA\***

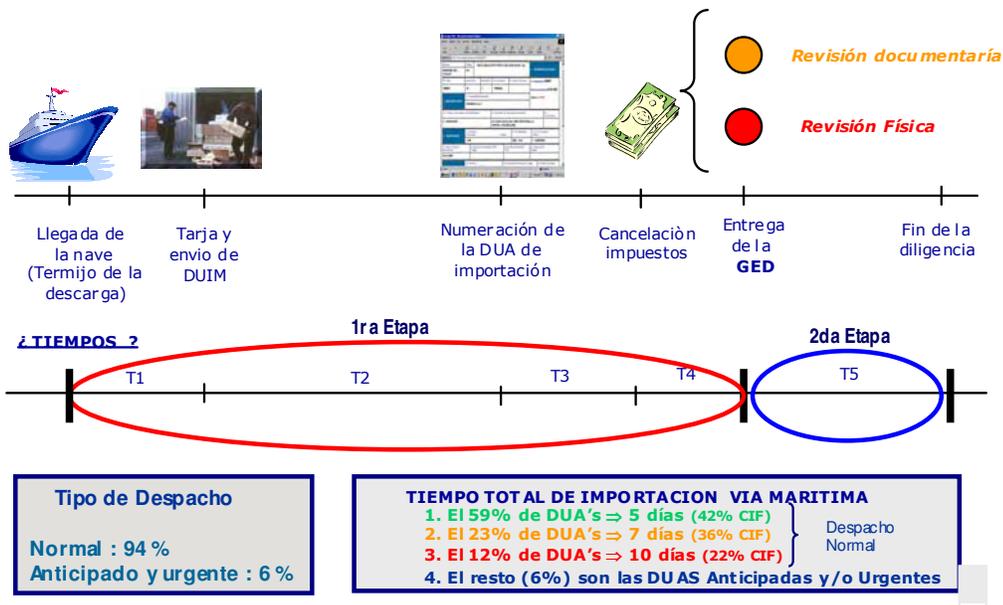


PERIODO:2002

Fuente Superintendencia Nacional de Aduanas

CUADRO N° 35

**ESTUDIO DE TIEMPO DE LEVANTE DE MERCANCIAS  
PROCESO DE DESPACHO ACTUAL**

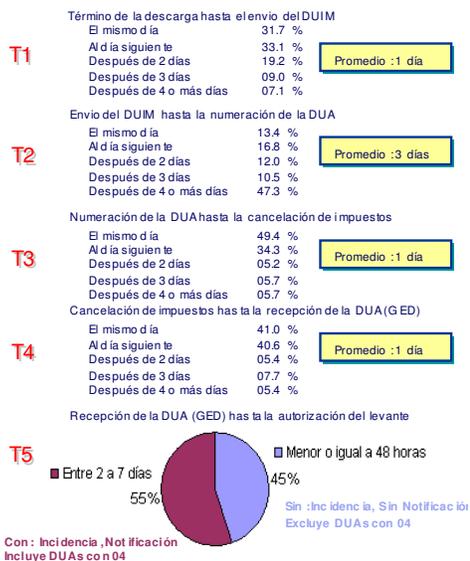


CUADRO N° 36

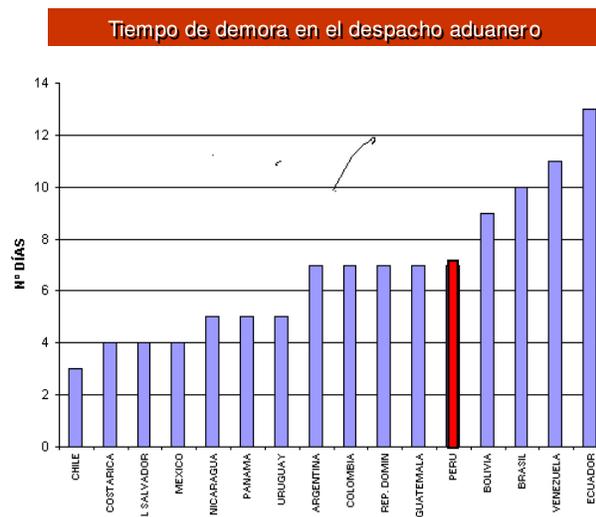
## ESTUDIO DE TIEMPO DE LEVANTE DE MERCANCÍAS PROCESO DE DESPACHO ACTUAL

### TIEMPO DE DESPACHO

Desde la llegada de la carga hasta la autorización del levante



### Ranking con otros países



De acuerdo al Cuadro N° 36 no obstante los avances realizados todavía no alcanzamos los niveles de Chile y México, cuyos tiempos de despacho son muchos menores. En este fase se debe buscar que el proceso de despacho sea ágil, para ello es importante analizar algunas etapas que son críticas dentro de un proceso como: la fecha de Llegada de las mercancías; Envío de manifiesto a aduana; Ingreso de mercancías a depósitos temporales; Envío, validación y aceptación de la declaración; Canales de Despacho; Corrección de la declaración; Plazo de Pago, Revisión documental o Reconocimiento físico; Plazo máximo para realizar el aforo, Levante, Retiro de las mercancías, , etc. En estas etapas hay que detectar los principales obstáculos que complican el proceso de despacho por ejemplo detectando la existencia de formalidades cumplidas ineficazmente, retrasos en la transmisión, errores de transcripción, desconocimiento de proceso, demoras, corrupción, entre otros

Con respecto al despacho por canal verde es decir el despacho de las mercancías que no están sujetas a control dura alrededor de dos horas.

La SUNAT cuenta con un sistema anticipado de despacho aduanero, el cual representa aproximadamente el 4% de las DUAs. Para acogerse a este sistema es necesario haber presentado por lo menos diez declaraciones aduaneras en el año anterior al de la primera

importación en el marco del sistema, y cumplir los demás requisitos que establece la Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 079-2006/SUNAT/A de 25 de febrero de 2006. El sistema anticipado permite a los importadores remitir su declaración aduanera hasta 30 días hábiles antes del arribo de la mercancía al Perú. También permite el traslado de la mercancía directamente a los almacenes de los importadores (en lugar de los almacenes aduaneros) para la realización de controles físicos eventuales, previa cancelación de los derechos aduaneros. No es posible acogerse al sistema anticipado de despacho aduanero una vez que el medio de transporte haya arribado al lugar de ingreso al Perú. Las importaciones al amparo del sistema anticipado deben cumplir todos los requisitos documentales exigidos a las demás importaciones.

Los recursos administrativos deben interponerse ante la intendencia de aduana de la que emanó la decisión impugnada. Las apelaciones deben presentarse ante el Tribunal Fiscal. Las reclamaciones deben resolverse dentro de los seis meses posteriores a su presentación, con ciertas excepciones. A partir de 2010, la SUNAT deberá emitir "resoluciones anticipadas" en respuesta a las consultas de los usuarios sobre clasificación o criterios de valoración de mercancías a ser importadas. También deberá emitir resoluciones anticipadas sobre cuestiones relativas a la importación de mercancía previamente exportada para ser reparada o alterada en países que hayan suscrito un acuerdo preferencial de comercio con el Perú.

### **3.2.3 VALORACIÓN EN ADUANA**

El Perú eliminó su programa de inspección previa a la expedición en mayo de 2004. Este programa había operado desde 1992. Al eliminar su programa de inspección previa a la expedición, la SUNAT emprendió varias acciones encaminadas a fortalecer su capacidad de control de los precios de la mercancía importada a fin de prevenir la subvaloración. Por ejemplo, la SUNAT llevó a cabo programas de capacitación del personal y reforzó su capacidad de análisis de estadísticas y el uso de herramientas informáticas. Además, la SUNAT está buscando optimizar el proceso de despacho aduanero a fines de destinar mayores recursos a la verificación del valor.

El Perú aplicó el Acuerdo sobre Valoración en Aduana a la mitad del universo arancelario hasta marzo de 2000. Notificó a la OMC que aplicaría dicho Acuerdo a todo el universo arancelario a partir de abril de 2000. El Perú ha notificado su legislación sobre valoración en aduana a la OMC, pero no ha presentado su respuesta a la lista de cuestiones. Incorporó las decisiones del Comité de Valoración en Aduana de la OMC a su legislación a través del Decreto Supremo N° 186-99-EF de 29 de diciembre de 1999.

Con arreglo a las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado del Acuerdo sobre Valoración en Aduana, el Perú mantiene reservas con respecto a la inversión del orden de aplicación a petición del importador de los métodos del valor deductivo y del valor reconstruido y a la aplicación del párrafo 2 del artículo 5 sin necesidad de que lo solicite el importador.

La SUNAT determina el valor en aduana basándose en el valor C.I.F. del producto, que a su vez debe basarse en el valor de transacción, salvo en determinados casos. Los demás métodos de valoración en aduana deben aplicarse en el orden prescrito en el Acuerdo sobre Valoración en Aduana.

En el marco de los controles documentales o físicos, la SUNAT compara el valor declarado con un indicador de precios basado en el valor de transacción de mercancía "idéntica o similar". Los indicadores de precios provienen de valores de transacción anteriores, analizados por la SUNAT a fin de comprobar que están acordes con los precios de mercado. Si el valor declarado es inferior, la SUNAT notifica su "duda razonable" al importador, que puede optar por cancelar los derechos sobre la base del indicador de precios de la SUNAT, poniendo fin al procedimiento de duda razonable. De lo contrario, cuenta con cinco días hábiles, prorrogables por otros cinco, para sustentar su declaración. Vencido este plazo, la SUNAT debe aceptar el valor declarado o determinar el valor de la mercancía dentro de cinco días hábiles. Este plazo puede ser de hasta 30 días hábiles a partir de la notificación de la duda razonable si la SUNAT establece un valor provisional. El importador puede retirar su mercancía al momento de recibir la notificación de duda razonable, previa constitución de una garantía equivalente a la diferencia entre los derechos que resultan del valor declarado y del indicador de precios.

Los valores declarados por los importadores "frecuentes" se aceptan automáticamente, sin ser sometidos a una comparación con los indicadores de precios de la SUNAT. Para ser considerado importador frecuente, es necesario haber importado 8 millones de dólares EE.UU. o más en el último año calendario (o 3 millones de dólares EE.UU. si se ha exportado 1 millón de dólares EE.UU. o más) y cumplir los demás requisitos contenidos en el Decreto Supremo N° 193-2005-EF de 31 de diciembre de 2005. La SUNAT está facultada para controlar el valor declarado por los importadores frecuentes en el marco de controles posteriores al despacho aduanero. Entre mayo y diciembre de 2006, aproximadamente el 53 por ciento del valor f.o.b. de las importaciones correspondió a importadores frecuentes.

### **3.2.4 NORMAS DE ORIGEN**

El Perú que aplica normas de origen preferenciales en el marco de la ALADI, la Comunidad Andina y el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo. El Perú también aplica normas de origen no preferenciales a las importaciones sometidas a derechos antidumping o compensatorios.

En el marco de los acuerdos preferenciales del Perú, los criterios básicos para la determinación de origen de los productos que incorporan insumos de terceros países son el cambio de partida arancelaria o, alternativamente, el valor C.I.F. de los insumos de terceros países, que no debe exceder de un límite (por lo general el 50 por ciento del valor FOB. del producto terminado)

(cuadro 37). Los acuerdos suscritos por el Perú también establecen requisitos específicos de origen, que prevalecen sobre los criterios generales.

Las normas de origen no preferenciales se aplican para evitar que los importadores eludan el pago de los derechos antidumping o compensatorios despachando mercancía desde un país distinto del afectado por tales derechos. Los productos sujetos a una medida antidumping o compensatoria deben ir acompañados de un certificado de origen, a menos que se originen en el país afectado por la medida. En este rubro lo importante son las medidas de control a posteriori que se ejerzan para garantizar la autenticidad del origen.

**Cuadro 37: Principales criterios de origen en el marco de los acuerdos preferenciales suscritos por el Perú**

Acuerdo	Cambio de clasificación	Criterio del valor agregado <sup>a</sup>	Principales productos sujetos a requisitos específicos
Acuerdo de Cartagena (Decisiones N° 416 y N° 417 de la Comisión de la Comunidad Andina)	Partida del SA (4 dígitos)	50% del valor f.o.b. de la mercancía final (60% del valor f.o.b. para los productos de Bolivia y el Ecuador)	Productos minerales y químicos, metales, maquinaria, relojes, plástico, textiles y confecciones, productos del sector automotriz, oleaginosas
México (Acuerdo de Alcance Parcial-Complementación Económica, AAP.CE 8)	Partida del SA (4 dígitos)	50% del valor f.o.b. de la mercancía final	Textiles y confecciones, maquinaria y los productos contenidos en la Resolución N° 252 de la ALADI <sup>b</sup>
Chile (Acuerdo de Alcance Parcial-Complementación Económica, AAP.CE 38)	Partida del SA (4 dígitos)	50% del valor f.o.b. de la mercancía final	Textiles y confecciones, productos derivados del cinc y del cobre, farmacéuticos, agroquímicos, néctares y jugos de fruta
Cuba (Acuerdo de Alcance Parcial-Complementación Económica, AAP.CE 50)	Partida del SA (4 dígitos)	50% del valor f.o.b. de la mercancía final	Productos contenidos en la Resolución N° 252 de la ALADI <sup>b</sup>
MERCOSUR (Acuerdo de Alcance Parcial-Complementación Económica, AAP.CE 58)	Partida del SA (4 dígitos)	50% del valor f.o.b. de la mercancía final (40% a partir del séptimo año de la entrada en vigor del Acuerdo)	Leche, preparaciones alimenticias, textiles y confecciones, calzado, manufacturas de hierro o acero y maquinaria

a- Expresado como el porcentaje máximo del valor CIF de los insumos provenientes de terceros países.

b- Los productos contenidos en la Resolución 252 incluyen los productos lácteos y de molinería; aceites; preparaciones de pescado; azúcar y productos de confitería; preparaciones de hortalizas y frutas; vinos; productos químicos; manufacturas de cuero y madera; productos de hierro o acero; manufacturas de cobre, bismuto, cadmio o antimonio o de fundición; y maquinaria y grifería.

Fuente: Secretaría de la OMC.

### 3.3 LA GESTION ADUANERA Y LA POLITICA COMERCIAL

La Aduana tiene que gestionar y controlar una diversa y frondosa normativa que se reseña a continuación y pone de manifiesto la compleja tarea que debe realizar en forma eficaz. Se debe mencionar que la aduana controla físicamente el 15% del total e importaciones

#### 3.3.1 MEDIDAS QUE AFECTAN LAS IMPORTACIONES

La importación de algunos productos esta prohibido, a su vez también la importación de algunos otros productos está sujeta a requisitos de autorización o registro, que generalmente buscan velar por la seguridad nacional, salvaguardar la salud de los consumidores o proteger el medio ambiente (Cuadros 38 y 39). Los criterios para obtener las autorizaciones y registros están contenidos en los TUPAs de la SUNAT.

Cabe mencionar la Ley N° 28977 de 9 de febrero de 2007 dispone el establecimiento de una ventanilla única a cargo del MINCETUR para tramitar las autorizaciones. Se prevé que la ventanilla única opere a partir de 2010. Asimismo es de resaltar el Decreto Supremo N° 058-2005-EF de 10 de mayo de 2005 dispone que el MEF es la única entidad facultada para "dictar medidas destinadas a restringir o impedir el libre flujo de mercancías mediante la imposición de trámites, requisitos o medidas de cualquier naturaleza que afecten las importaciones...".

La Aduana tiene que controlar que al ingreso de productos restringidos, por tanto debe exigir que para su internamiento el importador cuente con el registro o la autorización respectiva, mas allá de las mercancías listadas la aduana no puede intervenir impidiendo o limitando el ingreso, son las entidades responsables las llamadas a tomar acciones para brindar seguridad, protección y garantías a la sociedad.

#### CUADRO N° 38 PERU: PRODUCTOS DE IMPORTACION PROHIBIDA

Producto (número de fracciones arancelarias de 10 dígitos afectadas)	Motivo <sup>a</sup>	Norma <sup>b</sup>
"Yoyo loco" (1)	Protección de la salud	Decreto Supremo N° 003-2004-SA de 19 de febrero de 2004
Neumáticos usados (2)	Sanidad, seguridad y protección del medio ambiente	Decreto Supremo N° 003-2001-SA de 8 de febrero de 2001
Bebidas alcohólicas extranjeras cuya denominación incluya la palabra "Pisco" (1)	Denominación de origen protegida	Ley N° 26426 de 1° de enero de 1995
Ropa y calzado usados "con fines comerciales" (312)	Sanidad	Ley N° 28514 de 25 de mayo de 2005
Motores, partes, piezas y repuestos usados para los vehículos que circulan por carretera (..)	Seguridad	Decreto Supremo N° 017-2005-MTC de 15 de julio de 2005

CUADRO N° 39 PERU: PRODUCTOS DE IMPORTACION RESTRINGIDA

Producto <sup>a</sup>	Prescripción y autoridad encargada del trámite	¿Se usa para limitar la cantidad de las importaciones?	Motivo <sup>b</sup>	Duración máxima del trámite y costo <sup>c</sup>	Normativa principal
Especies hidrobiológicas (26)	Autorización del Ministerio de la Producción Para las importaciones de especies con fines de acuicultura: certificado del Ministerio de la Producción	No	Salud y medio ambiente	30 días, 5%-25% UIT Para certificado: 8 días, 5% UIT más servicio	Decreto Ley N° 25977 (22.12.92); Decretos Supremos N° 012-2001-PE (14.03.2001) y 030-2001-PE (12.07.2001)
Plantas, productos vegetales y artículos reglamentados (642)	Permiso fitosanitario del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)	No	Salud	30 días, 1,5% UIT	Decreto Supremo N° 032-2003-AG (24.08.2003)
Animales y productos de origen animal (148)	Permiso zoosanitario del SENASA	No	Salud	30 días, 2,5% UIT por cada especie, animal o clase de producto	Decreto Supremo N° 051-2000-AG (15.09.2000)
Alimentos y bebidas (242)	Certificado de registro del Ministerio de Salud	No	Salud	7 días, 7% UIT (2% para las micro y pequeñas empresas)	Ley N° 26842 (20.07.1997); Decreto Supremo N° 007-98-SA (25.09.98)
Productos veterinarios, alimentos para animales y aditivos para uso propio (37)	Autorización del SENASA	No	Salud	30 días, 3% UIT	Decreto Supremo N° 015-98-AG (22.07.1998)
Plaguicidas agrícolas (16) <sup>d</sup>	Autorización del SENASA	No	Salud y medio ambiente	30 días, 3% UIT por embarque	Decreto Supremo N° 016-2000-AG (08.05.2000)
Flora y fauna silvestres (..)	Autorización del Instituto Nacional de Recursos Naturales (del Ministerio de la Producción para especies hidrobiológicas)	No	Protección de la flora y fauna silvestres	5% UIT (especies CITES) y 3% UIT para las demás especies	Ley N° 27308 (16.07.2000); Decreto Ley N° 21080 (22.01.1975); Decreto Supremo N° 014-2001-AG (09.04.2001)
Productos farmacéuticos, terapéuticos, cosméticos, sanitarios y de higiene e insumos de uso médico <sup>e</sup>	Registro del Ministerio de Salud	No	Salud	7 días, 10% UIT	Ley N° 26842 (20.07.1997); Decreto Supremo N° 010-97-SA (24.12.1997)
Estupefacientes, psicotrópicos (259) y precursores (45) <sup>f</sup>	Certificado del Ministerio de Salud	Sí	Salud	15 días, 30% UIT (100% UIT para estupefacientes)	Ley N° 26842 (20.07.1997); Decreto Ley N° 22095 (21.02.1978); Decretos Supremos N° 023-2001-SA (22.07.2001) y 010-2005-SA (14.04.2005)
Fuentes de radiaciones (26)	Autorización del Director de la Oficina Técnica de la Autoridad Nacional del Instituto Peruano de Energía Nuclear	No	Salud, medio ambiente y protección de la propiedad	20 días; sin costo, excepto para material nuclear (1% UIT)	Leyes N° 27757 (19.06.2002) y 28028 (18.07.2003); Decretos Supremos N° 041-2003-EM (12.12.2003) y N° 001-2004-EM (25.03.2004)
Explosivos y conexos de uso civil (26)	Certificación del Ministerio de la Producción Licencia del Ministerio del Interior	No	Seguridad	Certificación: 5 días; 0,4% UIT Licencia: 10 días, 11.54% UIT	Decreto Ley N° 25707 (06.09.1992); Decreto Legislativo N° 867 (31.10.1996); y Decretos Supremos N° 019-71-IN (26.08.1971), N° 020-92-ICTI (07.09.1992) y N° 086-92-PCM (02.11.1992)
Armas, municiones y artículos	Autorización del Ministerio del Interior	No	Seguridad	20 días (10 días para ciertas)	Ley N° 25054 (20.06.1989); Decreto Supremo N° 007-98- (05.10.1998)

conexos (21)					importaciones sin fines comerciales), 2.77% UIT	
Nitrato de amonio y sus elementos (12)	Autorización del Ministerio de la Producción	del	No	Seguridad	5 días; sin costo	Decreto Legislativo N° 846 (21.10.1996)
Sustancias que agotan la capa de ozono (89)	Autorización de la Oficina Técnica de Ozono	de la	Sí	Medio ambiente	30 días; 10% UIT	Decreto Supremo N°033-2000-ITINCI (07.11.2000)
Equipos de refrigeración y congelamiento y demás equipos de producción de frío y aire acondicionado (21)	Visación de certificado de la Oficina Técnica de Ozono	de la Oficina Técnica de Ozono	Sí	Medio ambiente	15 días, 5% UIT	Decreto Supremo N°033-2000-ITINCI (07.11.2000)
Residuos sólidos (88)	Autorización del Ministerio de Salud	del	No	Salud y medio ambiente	30 días, 25% UIT	Ley N° 27314 (21.07.2000); Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (24.07.04)
Desinfectantes y plaguicidas de uso doméstico, industrial (11)	Autorización del Ministerio de Salud	del	No	Salud y medio ambiente	30 días para importaciones sin fines comerciales), 10% UIT	Decreto Supremo N° 007-1998-SA (25.09.1998)
Equipos médicos usados (..)	Autorización del Ministerio de Salud	del	No	Salud	30 días, 10% UIT	Decreto Supremo N° 002-2003-SA (26.03.2003)
Bienes para la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas (2)	Autorización de MINCETUR	del	No	Moral, salud y seguridad	15 días; 15% UIT	Leyes N° 27153 (09.07.1999) y 27796 (26.07.2002); Decreto Supremo N° 009-2002-MINCETUR (13.11.2002)
Equipos y aparatos de telecomunicaciones (35)	Permiso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones	del	No	Funcionamiento de la red	10 días, 3% UIT	Decretos Supremos N° 013-93-MTC (06.05.1993) y N° 005-98-MTC (26.03.1998)
Documentos con descripción o histórica o geográfica de los límites del Perú (29)	Aprobación del Ministerio de Relaciones Exteriores	de	No	Identidad nacional	7 días; sin costo	Ley N° 26219 (19.08.1993); Decreto Supremo N° 0015-93-RE (06.01.1994)
Combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos	Constancia de registro de la planta de abastecimiento o terminal propiedad del importador (emitida por el Ministerio de Energía y Minas) o contrato con el operador de la planta de abastecimiento o terminal	de	No	Seguridad	..	Decreto Supremo N° 045-2005-EM (20.10.2005)
Neumáticos, baterías de cinc, cables eléctricos y etiquetado de calzado (..)	Constancia de cumplimiento del Ministerio de la Producción	de	No	Seguridad	5-7 días; sin costo	Decreto Supremo N° 149-2005-EF (09.11.2005)

a Se presenta entre paréntesis el número de fracciones arancelarias de diez dígitos afectadas por la medida.

b Según lo precisado en la legislación o expresado por las autoridades peruanas.

c La unidad impositiva tributaria (UIT) corresponde a S/. 3.450 en 2007.

d Se refiere a los requisitos para importar plaguicidas registrados.

e Abarca lo siguiente (se indica entre paréntesis el número de fracciones arancelarias de diez dígitos): medicamentos (14); productos dietéticos y edulcorantes (8); productos homeopáticos; agentes de diagnóstico (9); productos de origen biológico (4); radiofármacos (1); cosméticos y productos de higiene personal (19); recursos terapéuticos naturales; productos sanitarios y de higiene doméstico (17); e insumos, instrumental y equipo de uso médico (421).

f También se requiere certificado para importar patrones o estándares de referencia de estos productos.

*Fuente:* Secretaría de la OMC, en base a los textos únicos de procedimientos administrativos de las entidades del Poder Ejecutivo e información proporcionada por las autoridades peruanas

En materia de antidumping y derechos compensatorios esta regulado por el Decreto Supremo N° 006-2003-PCM, Reglamento sobre Dumping y Subsidios. Los Decretos Supremos N° 133-91-EF y 052-92-EF siguen en vigor y se aplican a los países que no son miembros de la OMC. La autoridad peruana competente para investigar casos de dumping y subsidios es la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios (CFDS) del INDECOPI. La CFDS cuenta además con una Secretaría Técnica. El número de investigaciones antidumping iniciadas aumentó considerablemente durante el período 2000-2006. (ver cuadro 40 )

**CUADRO N° 40 Medidas antidumping y compensatorias, 2000-06**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Antidumping</b>							
Iniciaciones	1	10	13	5	7	11	3
Medidas provisionales impuestas	1	8	5	2	4	0	1
Medidas antidumping definitivas	1	10	8	3	6	7	0
Revocaciones	0	0	0	0	0	0	2
<b>Compensatorias</b>							
Iniciaciones	1	0	1	0	0	0	0
Medidas provisionales impuestas	0	1	1	0	0	0	0
Medidas compensatorias definitivas	0	1	0	1	0	0	0
Revocaciones	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Fuente: OMC, Exámenes de las Políticas Comerciales Perú Octubre 2007  
[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tp\\_r\\_s/tp289\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp289_s.htm)

En materia de salvaguardias, el reglamento nacional es el Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI que aprueba las normas reglamentarias de los Acuerdos sobre Salvaguardias y de Textiles y Vestido de la OMC, el cual fue modificado por el Decreto Supremo N° 017-2004-MINCETUR. En 2003 se aprobó el Decreto Supremo N° 023-2003-MINCETUR, Reglamento de salvaguardias de transición, al amparo de las normas y compromisos de la OMC. La autoridad peruana responsable es una Comisión Multisectorial conformada por el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Comercio Exterior y Turismo y el Ministro del sector al que pertenezca la rama de producción nacional afectada. La Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios del INDECOPI lleva a cabo las investigaciones. Las decisiones adoptadas por la Comisión Multisectorial se formalizarán mediante Decreto Supremo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo refrendado por los Ministros de la Comisión Multisectorial. En este rubro se aplicó salvaguardias a productos chinos por 200 días, en el año 2004

### 3.3.2 MEDIDAS QUE AFECTAN LAS EXPORTACIONES

La aduana controla la totalidad de las exportaciones, pero solo se controlan físicamente alrededor del 5 por ciento de las operaciones de exportación. Cabe mencionar que las exportaciones no están sujetas a ninguna carga o tributo

El Perú continúa prohibiendo la exportación de algunas especies ver cuadro, asimismo las exportaciones de algunos productos están sujetas a controles y por lo tanto requieren de autorizaciones. Entre los productos sujetos a requisitos de autorización se encuentran: las especies hidrobiológicas; flora y fauna silvestres; estupefacientes, psicotrópicos y precursores; productos que pudieran ser destinados a la elaboración de drogas; armas, municiones, explosivos y artículos conexos de uso civil; documentos que contienen una descripción histórica o geográfica de los límites del Perú; bienes del patrimonio cultural de la nación; y gas licuado de petróleo y otros derivados de los hidrocarburos. El Ministerio de Agricultura debe fijar anualmente contingentes para las exportaciones de las alpacas y las llamas. Esta medida forma parte de un régimen que busca promover la crianza, producción, comercialización y consumo de estas especies. Ver cuadro 41

**CUADRO 41: PRODUCTOS DE EXPORTACION PROHIBIDA**

Producto (número de fracciones arancelarias de 10 dígitos afectadas)	Motivo	Norma
Uña de Gato	Protección y promoción	Artículo 1° del Decreto Supremo N° 009-99-AG de 29 de marzo de 1999 y artículo 1° del Decreto Supremo N° 008-96-AG de 8 de junio de 1996.
Maderas y Productos del bosque en estado natural	Protección	Artículo 261 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2001-AG de 9 de abril de 2001
La exportación de semillas, especímenes y productos de la maca ( <i>Lepidium meyenii</i> , <i>Lepidium peruvianum</i> ) "al estado natural o con proceso de transformación primaria	Promoción y protección	Artículo 1° del Decreto Supremo N° 039-2003-AG de 8 de diciembre de 2003
Especímenes de camu camu ( <i>Myrciaria dubia</i> ) "al estado natural y con procesos de transformación mecánica primaria",	Promoción y protección	Artículo 5 del Decreto Supremo N° 046-99-AG de 25 de noviembre de 1999. El camu camu es una fruta.
Semillas, frutos "y cualquier otra estructura botánica, al estado natural, que pueda ser destinada para obtener material genético del pijuayo ( <i>Bactris gasipaes</i> Kunth) tipo sin espinas	Protección	Artículo 2 de la Resolución Ministerial N° 0725-2000-AG de 22 de septiembre de 2000. El pijuayo es una palmera.

Fuente: Fuente: OMC, Exámenes de las Políticas Comerciales Perú Octubre 2007  
[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tp\\_r\\_s/tp289\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp289_s.htm)

### 3.4 LA GESTION ADUANERA Y LOS ACUERDOS COMERCIALES

La implementación de los acuerdos comerciales tiene que ver mucho con asuntos aduaneros los cuales tienen que ser gestionados eficientemente, para que las desgravaciones acordadas se apliquen y así se alcance los resultados planeados al suscribirse los acuerdos.

### 3.4.1 LOS PRINCIPALES ACUERDOS NEGOCIADOS Y EN NEGOCIACIÓN

En el nivel multilateral, Perú forma parte activa de la OMC, la cual es la única organización internacional que determina las normas de largo plazo que rigen el comercio multilateral. Por el lado de las negociaciones multilaterales, el Perú espera que éstas generen las disciplinas adecuadas que permitan aprovechar la apertura de mercados de bienes y servicios. Dicha apertura deberá ir acompañada de la eliminación de las barreras encubiertas al comercio que impiden el aprovechamiento de las mejores condiciones de acceso conseguidas mediante la reducción de los aranceles y mayores compromisos específicos en servicios.

La apertura comercial de Perú se ha basado en la firma de acuerdos regionales y bilaterales (Ver Cuadro 42). Entre los primeros se encuentran:

**CUADRO 42 ACUERDOS COMERCIALES CELEBRADOS POR PERU**

Acuerdo Comercial / Iniciativa de Integración	Situación
Comunidad Andina (CAN) Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	Vigente
Acuerdo de Complementación Económica ACE 58 entre Perú y MERCOSUR.	Vigente
Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 38 con Chile / Ampliación ACE 38	Vigente / Ampliación Suscrita
ACE 8 con México /Ampliación ACE 8	Vigente / Ampliación en negociación
Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos Protocolo de Cosecha Temprana entre Perú y Tailandia	Suscrito
TLC entre Perú y Singapur TLC entre Perú y EFTA (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia) TLC entre Perú y Canadá	En negociación
Acuerdo de Asociación entre la CAN y la Unión Europea	
Estudio de Factibilidad Conjunto con la República de Popular China Estudio de Factibilidad Conjunto con la República de Corea	En evaluación
Área de Libre Comercio de las Americas (ALCA)	Estancado

Fuente: Fuente: OMC, Exámenes de las Políticas Comerciales Perú Octubre 2007  
[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tp\\_r\\_s/tp289\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp289_s.htm)

1) - Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) creada en 1980 mediante la suscripción del Tratado de Montevideo. Su principal objetivo es la creación gradual de un mercado común latinoamericano. En este marco, Perú ha suscrito Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con México (en 1993 y luego una ampliación de producto en 2002); Chile (1996); y, Cuba (1996). Además, Perú es beneficiario de los ACE firmados entre Brasil y la CAN, y Argentina y la CAN.

2) Área de Libre de Comercio de las Américas (ALCA), con antecedentes desde 1994, está constituida en por 34 países, de los cuales EE.UU., Canadá, México, Brasil y Argentina son los que tienen una mayor participación. Perú participa en estas negociaciones como miembro de la CAN, puesto que este bloque comercial tiene vocería única. Sin embargo, las negociaciones referidas a este acuerdo están paralizadas.

3) Comunidad Andina de Naciones (CAN) es una organización con personería jurídica internacional integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; y los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. El objetivo de dicha organización es la conformación de un mercado común andino. En 1992 Perú se separa de la CAN, retornando en 1997. Dentro de este esquema de integración se viene llevando a cabo una reforma dirigida a profundizar el proceso de integración andino enmarcada en 5 áreas de intervención: libre circulación de bienes y servicios, unión aduanera, fortalecimiento del sistema jurídico-institucional, plan conjunto de inversión y desarrollo productivo y programas de apoyo de Bolivia y de colaboración con Ecuador.

4) Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un acuerdo de integración firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991. En agosto de 2003, se firmó entre el Perú y MERCOSUR un acuerdo de complementación para la formación de una zona de libre comercio, solo incluye disposiciones en materia de comercio de bienes para todo el universo arancelario. Establece diferentes cronogramas de desgravación arancelaria entre Perú y cada país del MERCOSUR. Se espera que este acuerdo entre en vigencia a fines del 2005.

5) Unión Europea (UE)-CAN: La UE ha solicitado dos condiciones primordiales para el inicio de las negociaciones de un tratado de libre comercio: (1) Se debe tener un arancel base común a todos los países de la CAN (durante la negociación los cronogramas de desgravación también serán comunes), y (2) se debe garantizar la libre circulación de los bienes europeos entre los miembros de la CAN. Se espera que las negociaciones empiecen en el segundo semestre de 2006.

6) Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) es un foro de cooperación y un instrumento de promoción del libre comercio y de la aplicación de la cooperación económica. El Perú ingresa en 1998, sólo son miembros de APEC en América Latina México, Chile y Perú. El 2008, Perú será anfitrión de las reuniones del Foro, con la oportunidad de contribuir en el establecimiento de temas y prioridades para APEC, así como promocionar las oportunidades de comercio e inversión en el país y los atractivos turísticos de imagen de Perú en el exterior. APEC Perú 2008 será el evento más importante y grande realizado en el territorio peruano en toda su historia republicana.

### **3.4.2 ACUERDOS BILATERALES NEGOCIADOS O EN NEGOCIACIÓN:**

- TLC entre Perú y Tailandia, recientemente, se ha firmado un Acuerdo de Alcance Parcial entre ambos países que entrará en vigencia en julio de 2006, incluye los temas de acceso a mercados, solución de controversias, servicios, inversión y temas horizontales. Posteriormente, se continuará negociando para ampliar su cobertura.

- TLC entre Perú y Singapur. Según las autoridades nacionales, este acuerdo se enmarca dentro de la estrategia de acercamiento del Perú al Asia. Si bien aún no se ha establecido una fecha para la firma de dicho acuerdo, se prevé que las negociaciones sean sencillas y cortas

- Acuerdo Chile-Perú: Consiste en la negociación de reglas y disciplinas que complementan el ACE No 38 firmado en 1997 mediante la inclusión de temas de comercio de servicios, inversiones, procedimientos aduaneros, entre otros.

### **2.4.3 PREFERENCIAS UNILATERALES:**

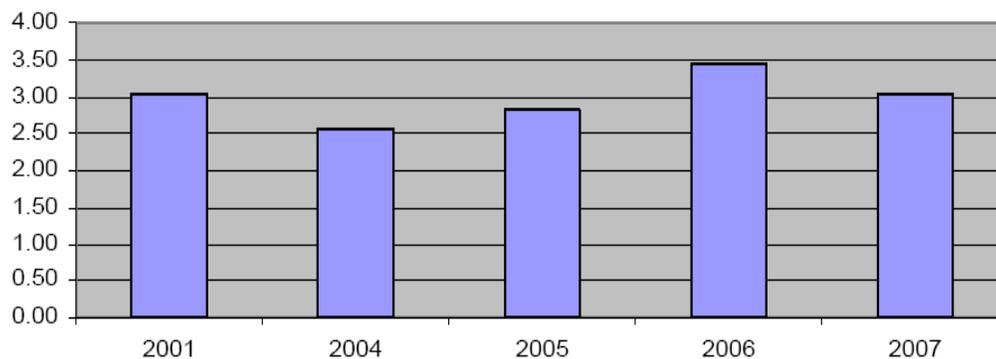
- 1) - Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA) es un régimen de preferencias extraordinarias de libre ingreso a EE.UU. de productos provenientes de la CAN, excluyendo a Venezuela, otorgado unilateralmente por los EE.UU. hasta el 31 de diciembre de 2006. El ATPDEA renueva y amplía el ATPA.
- 2) - Sistema Generalizado de Preferencias SGP Plus UE-CAN otorga libre acceso al mercado europeo a las exportaciones provenientes de la CAN hasta el año 2015. Dicha preferencia sustituye al SGP Andino debido a los cuestionamientos por parte de la OMC.

### **3.5 LA GESTION ADUANERA Y CALIDAD DEL SERVICIO**

En cuanto a la calidad del Servicio Aduanero, a través de los cuadros que se reflejan en la escala de likert, 1 al 5, donde 1 es la calificación más baja y 5 la más alta, se muestra que los operadores de comercio exterior tienen una concepto favorable de los servicios, pero que no están muy satisfechos, lo cual a su vez es un indicador de que hay campo para introducir mejoras.

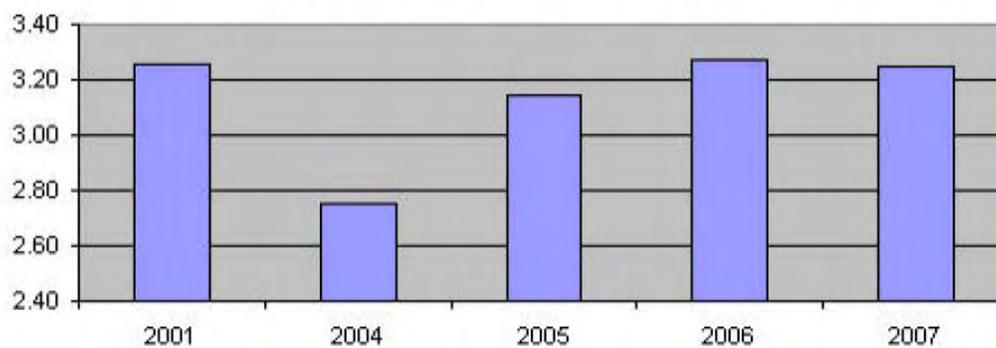
CUADRO N° 43

## La atención de Aduanas es rápida



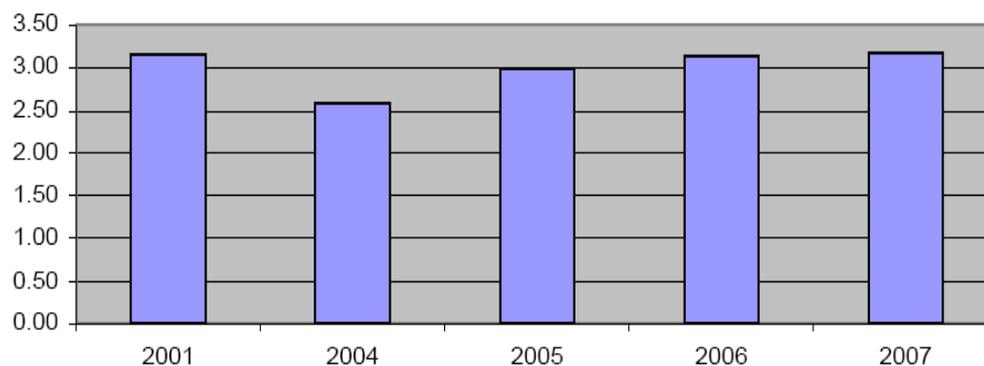
CUADRO N° 44

## De manera general que tan satisfecho está con el servicio que actualmente le brinda Aduanas



CUADRO N° 45

## La atención de Aduanas es eficiente



Fuente: Cuadros N°s 43, 44 y 45, Encuestas de servicio aduanero realizado por AD\_REM S.A. años 2004 al 2007, RUC: 20154644530 y año 2001 APOYO S.A, por encargo de SUNAT

Dentro de la gestión aduanera la calidad es uno de los elementos estratégicos en que se fundamenta la transformación y mejora de los procesos que se utilizan en la importación de mercancías, en ese sentido la administración de la calidad es una forma sistemática de garantizar que las actividades se lleven a cabo en la forma en que fueron concebidas, es una disciplina gerencial que se encarga de prevenir los problemas antes que estos ocurran, a través de la creación de actitudes y controles que hacen posible la prevención,

Específicamente en el campo aduanero esta referida a las políticas, acciones y sistemas que una institución implementa para entablar la mejor relación posible con los operadores de comercio exterior, buscando garantizar la calidad de la información brindada, del trato ofrecido y llevar a cabo el servicio solicitado con la mayor fluidez, velocidad, eficiencia, cordialidad y efectividad. La Aduana tiene una certificación ISO 2000 lo cual da cierta garantía a los servicios prestados.

En efecto de acuerdo a encuestas realizadas por una entidad privada de prestigio, respecto a la calidad del servicio aduanero y como este es percibido por los operadores de comercio exterior, los resultados muestran que hay limitaciones en el servicio prestado, que existen controles que deben ser mejorados, que los reglamentos y procedimientos deben ser mas ágiles, que podrían delegarse algunas funciones al sector privado, que los horarios de atención eran un poco rígidos, etc.; muy a pesar de las reformas introducidas, de los proyectos de simplificación implementados, de la automatización introducida, de las medidas dictadas para facilitar el comercio implementadas por la administración aduanera.

Dentro de la escala en promedio los diferentes servicios arrojan un puntaje de 3.2 sobre 5, el mismo que a lo largo del tiempo se ha mantenido y la tendencia es que se mantendrá ó disminuirá ligeramente; lo cual confirma que hay un limite y que se requiere introducir cambios importantes, ver Cuadro N° 46

#### **CUADRO N° 46 AVANCES EN EL SERVICIO BRINDADO**

<b>Indicadores</b>	<b>L. superior</b>	<b>Promedio</b>	<b>Porcentaje</b>
1 Atención es rápida	5	3.5	66%
2 Satisfacción con el servicio brindado	5	3.3	70%
3 Atención es eficiente	5	3.1	62%

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia las encuestas de AD\_REM S.A

## **CAPÍTULO IV**

### **PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION ADUANERA**

#### **4.1 PROPUESTAS EN EL AREA LOGISTICA**

La cadena logística comercial comprende el movimiento físico de la mercancía y movimiento paralelo de los datos electrónicos comerciales, introduciendo las siguientes medidas:

- a) Recepción de información con la mayor rapidez posible para la evaluación de riesgo en la cadena logística.
- b) Selección de mercancías de alto riesgo para su inspección.
- c) Flujo libre y fluido del comercio legítimo.
- d) Integridad física de los envíos
- e) Análisis de las regulaciones y restricciones no arancelarias, los costos logísticos, la competitividad, la discrecionalidad y la diversidad de criterios, los factores institucionales, etc; los cuales influyen fuertemente en el desempeño de dicha gestión.
- f) Desenvolverse con eficiencia si quiere constituirse en un elemento facilitador, pero además nos señala que hay parámetros que el mercado nos impone y por tanto los márgenes de maniobra de nuestra actuación tiene limites.

#### **4.2 PROPUESTA EN EL AREA DE COMPETITIVIDAD**

- a) Desarrollar reformas favorables a la competitividad con el objeto aumentar el grado de competitividad en un determinado mercado (comercio exterior).
- b) Políticas favorables en el ámbito comercial, inversión y competencia favorable crea oportunidades para mejorar el entorno competitivo de los mercados, por ejemplo a través de mejoras en la calidad de las instituciones y de su infraestructura (aduanas)
- c) Establecer indicadores de tiempo para las exportaciones e importaciones y aspectos de procedimientos aduaneros, mejorar estos aspectos es muy importante por que el impacto de dicha política sobre los otros componentes de la competitividad (inversiones, competencia, etc.)
- d) Análisis cuantitativo para determinar el impacto de las barreras a la competitividad de los mercados sobre el comercio. Un modelo de la gravedad se utiliza para mostrar que existe una relación positiva y significativa entre las políticas favorables a la competencia y el volumen de comercio.

#### **4.3 PROPUESTAS EN EL AREA DE LA TRANSPARENCIA**

- a) Rediseño de los trámites, para que los ciudadanos y empresas obtengan declaraciones, reconocimientos, autorizaciones, permisos, y otros pronunciamientos del Estado requeridos para satisfacer sus intereses de acuerdo a ley; las trabas burocráticas implican costos, es decir se convierten en sobre-costos. Las trabas burocráticas complejas y costosas tienen un notorio

impacto en la formalidad, la inversión, el entorno de negocios y, por lo tanto, en el desarrollo económico.

b) Transparencia en las políticas comerciales entendida como el modo en que se diseñan y administran medidas reglamentarias(procedimientos) que determinan los costos de las operaciones, es un aspecto fundamental para el desarrollo del comercio y por tanto en la facilitación del comercio exterior.

c) Una política comercial y aduanera mas previsible que reduzca la incertidumbre y los costos de la actividad comercial; además con la simplificación a los operadores les resulta más fácil identificar, evaluar y respetar la reglamentación. Las reformas en la transparencia puede percibirse como un complementó eficaz a las reformas tradicionales de la política comercial (reducción de barreras arancelarias y no arancelarias)

d) Es recomendable utilizar intensivamente la tecnología de información y comunicación para dar mayor acceso a la información a los operadores.

e) Reforzar la Calidad Institucional, entendida como “buenas instituciones” y de “buen comercio”. Una mejor calidad del marco institucional reduce la incertidumbre acerca del cumplimiento de los contratos y de la gobernabilidad económica del país. La propia OMC (2004) reconoce que la calidad de las instituciones afecta a la cantidad de comercio generada por la liberalización del comercio, con consecuencias implícitas para el bienestar. Por ello se debe entender que cuanto más desarrolladas sean las instituciones, menores serán los costes de transacción y mayor, por tanto, la eficiencia de los mercados y del sistema económico en conjunto. Los factores institucionales tienen importancia como determinantes de los flujos bilaterales, y se observa que la calidad institucional de los países que comercian, en particular el de destino mejora.

f) Rediseñar los procesos de despacho, de tal manera que se eviten los pagos extraoficiales para superar obstáculos. Con lo cual se mejorará tanto la imagen como el desempeño de las oficinas de aduanas.

g) Desarrollar acciones a fin de reducir el número de organismos involucrados en el comercio, además reducir el favoritismo en los procesos de toma de decisiones administrativas, finalmente reducir la incertidumbre en los procesos de despacho, mejorar el desempeño de sus instituciones, mejorar la calidad regulatoria de sus disposiciones, etc.

h) Alcanzar una gestión aduanera donde los procedimientos comerciales sean predecibles, confiables y eficientes y que están bien administrados para aprovechar las ventajas de la liberalización económica.

- i) Desconcentración de operaciones en el puerto del Callao, para una mayor utilización de sistemas anticipados y urgentes de despacho, haciendo que los trámites sean mas ágiles y expeditivos.
- j) Elaborar para los funcionarios un código de conducta adecuado con normas apropiadas de cumplimiento, la importancia de la no afiliación política de los candidatos para el otorgamiento de puestos, dotándolos con técnicas modernas de análisis de riesgos y de retrasos.

#### **4.4 ESTABLECIMIENTO DE INDICADORES DE GESTION**

Los indicadores proporcionan pruebas de que los procedimientos aduaneros y administrativos tienen importantes repercusiones en las corrientes comerciales. Aunque los procedimientos aduaneros y administrativos son necesarios para el buen funcionamiento del comercio, algunos procesos complejos podrían limitar los flujos si los procedimientos aduaneros son burocráticos o ineficientes. A fin de obtener los mayores beneficios de la mejora de los procedimientos aduaneros, existe la necesidad de hacer esfuerzos en este campo y reconocer que algunos procedimientos tienen un mayor efecto sobre los flujos comerciales que otros

##### **4.4.1 INDICADORES DE PROCEDIMIENTOS**

- a) La documentación medida (Número de Documentos), comprende el número de documentos necesarios para cruzar la frontera. Los documentos incluyen el registro de los documentos del puerto, declaración de aduanas y los documentos de liquidación y de los documentos oficiales intercambiados entre las partes interesadas.
- b) La firma métricas (Número de Firmas) representa el número total de firmas, sellos o de otro tipo de aprobaciones necesarias para satisfacer una o más procedimientos formales.
- c) El tiempo métricas (días en la frontera) es el número de días necesarios para un producto de cruzar la frontera.
- d) Los días de retrasos en los despachos en la importación como en la exportación.
- e) Los costos de transacción de la exportación y la importación en promedio.

##### **4.4.2 LOS INDICADORES DE EFICIENCIA**

- a) Capacidad de la aduana para establecer un eslabón eficiente en la cadena de servicios de logística para el comercio exterior que permita la movilización de la carga.

- b) Capacidad de la aduana para cobrar tributos, aranceles y tasas o hacer cumplir la normativa aduanera en materia tributaria.
- c) Capacidad gerencial en horas invertidas para negociar con las agencias de gobierno.
- d) El número de transacciones por hora laboral.
- e) Costo de internamiento de los insumos extranjeros e inventarios locales menores.
- g) Nivel de presión sobre las instalaciones de almacenamiento en aduanas
- h) Tiempo del trasiego de bienes de un puesto aduanal a otro,
- i) Costos de transporte.
- j) Nivel de riesgo asociado con las largas esperas en las aduanas y los puntos de entrada y salida de los bienes

#### **4.5 PROPUESTA DE VENTANILLA UNICA**

Los nuevos sistema de gestión aduanera consideran como una herramienta importante para facilitar el comercio, a la ventanilla única, la cual es un sistema que permite integrar los procesos de control de las entidades del estado y brindar un canal electrónico integrado para hace mas ágil, los tramites para la importación y exportación de mercancías según las regulaciones existentes.

Las ventajas de este mecanismo son:

1. Una mayor efectividad y eficiencia en la utilización de recursos.
2. Mejor gestión del riesgo aduanero.
3. Incremento en la satisfacción de los usuarios de comercio exterior.
4. Mayor integridad y transparencia.
5. Para los Usuarios de Comercio Exterior una reducción de costos a través de la reducción de tiempos, ágil declaración y levante.
6. Una aplicación y explicación de reglas predecible.
7. Una mayor efectividad y eficiencia en la implementación de las reglas.

Este mecanismo ya está en vigencia en países como Chile y Colombia desde el 2006, en los cuales se redujo el trámite administrativo y el costo de los mismos, en ellos aproximadamente se planteó la integración de 18 instituciones relacionadas con el comercio y se fijó un tiempo máximo para los trámites.

En el Perú está en proceso de implementación y se observa cierta resistencia y oposición para culminar el mismo ya que todavía no se han modificado las normas, existe un predominio de la cultura del papel y no se acepta cierta pérdida de competencia; según las normas dictadas se espera que funcione a partir del 2009.

#### **4.6 PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA**

En nuestro país existe una brecha de infraestructura y en particular en la aduana, por ello un aspecto importante a considerar es la infraestructura aduanera sobre el cual cabe señalar que su mejoramiento tiene efectos positivos sobre la facilitación del comercio, ya que una infraestructura moderna permite agilizar la entrada de mercancías, permite mantener un estricto control y ayuda a implementar medidas de seguridad y de respuesta inmediata. Dentro de la infraestructura se considera a la tecnología, los medios informáticos, las comunicaciones, las instalaciones, el equipamiento, el laboratorio y los vehículos,

Una eficiente gestión aduanera debe gastar más y mejor en infraestructura, buscando que la selección, calidad y la eficiencia de la misma apoye al desarrollo del comercio exterior. Por ejemplo es el caso que las Aduanas de Chile y Colombia destinan parte de su presupuesto a mayor inversión en infraestructura la cual comparativamente con el Perú es mucho mayor en monto y calidad.

De acuerdo a lo expuesto se propone:

- a) Dotar a las aduanas de infraestructura con un marco jurídico y reglamentario adecuado.
- b) Una gestión aduanera que apoya la facilitación del comercio debe desarrollar nuevos sistemas de control e incorporar en sus acciones de fiscalización tecnologías de detección no intrusivas (equipos móviles de inspección a ser utilizados de modo aleatorio en almacenes y cruce de rutas, pórticos de control, scanner para la revisión de contenedores, equipos de rayos gamma, etc.)

- c) Asumir que el Perú seguirá incorporándose a nuevos acuerdos comerciales así como a convenios y regímenes multilaterales sobre materias de seguridad de la cadena de comercio lo cual le exigirá contar con equipos para cumplir con las disposiciones contempladas en dichas normas.
- d) Mejorar y/o renovar las redes informáticas, de telefonía, conexiones remotas, los sistemas y equipos informáticos para lograr eficiencia en los procesos, almacenar grandes volúmenes de datos, darle seguridad a la información, emitir reportes de gestión, permitir la transmisión anticipada de la información y el enlace entre usuarios y los procesos.

#### **4.7 PROPUESTA DE EXCELENCIA EN EL SERVICIO EN ADUANAS**

Dentro de la gestión aduanera la calidad es uno de los elementos estratégicos en que se fundamenta la transformación y mejora de los procesos que se utilizan en la importación de mercancías, en ese sentido la administración de la calidad es una forma sistemática de garantizar que las actividades se lleven a cabo en la forma en que fueron concebidas, para lo cual se propone lo siguiente:

- a) Una disciplina gerencial que de prevenga los problemas antes que estos ocurran, a través de la creación de actitudes y controles que hacen posible la prevención.
- b) Es necesaria la administración de la calidad práctica y alcanzable, para lo cual debe empezar por los niveles superiores y extenderse a todos los niveles de las organizaciones que prestan los servicios aduaneros.
- c) Diseñar políticas, acciones y sistemas que la institución aduanera debe implementar para entablar la mejor relación posible con los operadores de comercio exterior, buscando garantizar la calidad de la información brindada y del trato ofrecido y llevar a cabo el servicio solicitado con la mayor fluidez, velocidad, eficiencia, cordialidad y efectividad.
- d) Algunos procedimientos podrían ser transferidos progresivamente al sector privado.

#### **4.8 PROPUESTA DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA Y FINANCIERA**

La cooperación y asistencia técnica y financiera y la creación de capacidad constituyen aspectos fundamentales de las propuestas sobre gestión aduanera y la facilitación del comercio. Se trata de procesos complementarios y fundamentales que ayudaran en el logro de una adecuada y eficaz implementación de medidas de facilitación del comercio para las aduanas.

La cooperación y asistencia técnica y financiera debe responder a las necesidades de la aduana nacional, con el fin de contar con procedimientos de importación y exportación eficientes y transparentes, que al mismo tiempo aseguren el control requerido por las administraciones aduaneras. Para ello la cooperación y asistencia técnica y financiera debe buscar desarrollar la capacidad técnica y de infraestructura con que cuenta la aduana peruana, así como crear dicha capacidad en las áreas en que sea inexistente. Algunos organismos internacionales están apoyando al Perú en su reforma, entre ellos destaca el BID a través de diversos proyectos.

#### **4.9 CORRELACIÓN ENTRE EFICIENCIA, CALIDAD Y COMERCIO EXTERIOR**

Los diversos indicadores presentados muestran que hay márgenes para mejorar la gestión aduanera vía avances en la eficiencia aduanera, la calidad del servicio y el entorno comercial, y de esa manera evolucionar de una etapa de eficiencia en la recaudación y protección de la economía y sociedad hacia una etapa de líder en el control, facilitación del comercio y aseguramiento de la cadena logística. Casos como el de Chile son una muestra ya que tiene mayores flujos comerciales asociados a mejores índices de gestión aduanera.

Los mejores índices como la transparencia, la logística, la libertad de comercio, las barreras comerciales, la competitividad, el nivel de pagos irregulares, están asociados a países cuya flujo comercial se desarrolla a niveles de escala mundial, en la presente investigación estos indicadores los encontramos en los siguientes cuadros:

- Cuadro 9, Pág. 48, sobre Libertad de Comercio
- Cuadro 10, Pág. 50, sobre Barreras comerciales
- Cuadro 11, Pág. 52 sobre Logística
- Cuadro 15, 16, 17 y 18, Pág. 59, 60 y 61 sobre Eficiencia Aduanera y Facilitación
- Cuadro 19, Pág. 62 sobre Competitividad en comercio exterior
- Cuadro 20, Pág. 63 sobre Transparencia
- Cuadro 21, Pág. 64 sobre pagos irregulares en importación y exportación

Asimismo si comparamos el desempeño de la gestión aduanera con las mejores practicas a nivel global (ver cuadro 47) notamos que hay un largo camino por recorrer para alcanzar estándares internacionales en la gestión aduanera, en general nuestros avances representan un poco mas del 50%

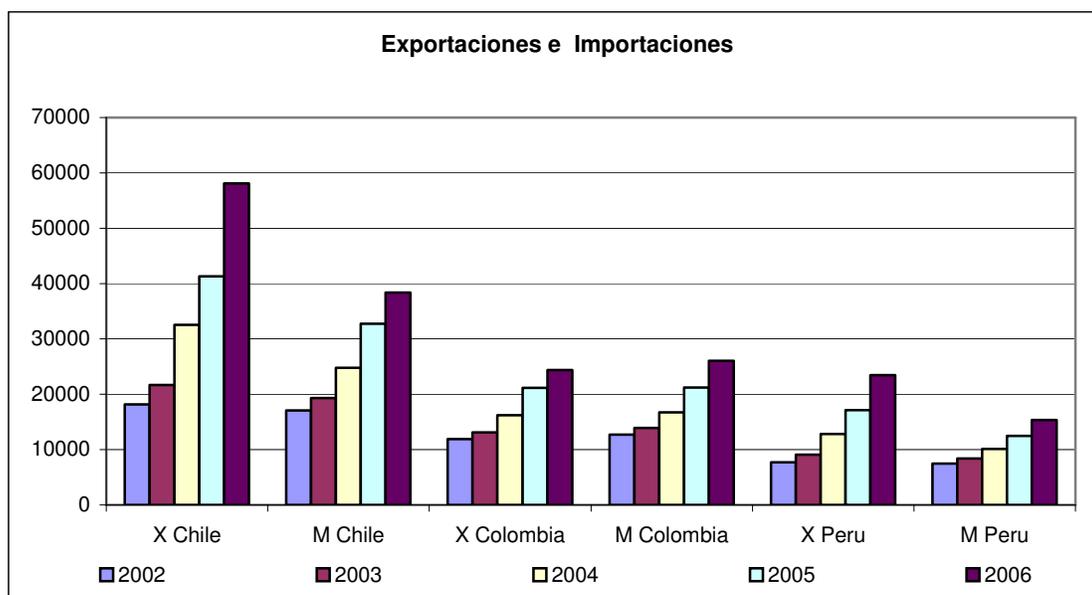
CUADRO 47 Avance en Indicadores

Indicador	Limite	Indicador	%
	Superior	Perú	Avance
Libertad de comercio	10	7,2	72%
Barreras comerciales	7	4,1	59%
Logística	5	2,77	55%
Impacto sobre las empresas	7	3,7	53%
Eficiencia Aduanera	7	3,6	51%
Apertura Aduanera	7	3,6	51%
Regulaciones Aduaneras	7	3,5	50%
Transparencia(M)	1	0,33	33%
Pagos irregulares	7	5,6	80%
Competitividad	1	0,498	50%

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a los indicadores presentados y tomando como referencia y marco de comparación algunos países de nuestra región, como Chile y Colombia, se muestra que la gestión aduanera chilena es mas eficaz y eficiente lo cual se ve reflejado en mayores volúmenes de importación y exportación en relacion al Peru y Colombia a lo largo del periodo, es mas el flujo de comercio ha ido en aumento respecto a años anteriores

CUADRO Nº 48 ANALISIS



Fuente: OMC Estadísticas del Comercio Mundial 2006

Si bien existe otros factores que podrían explicar el aumento del flujo como el tipo de cambio, los precios internacionales, etc, el impacto de los mismos ya no es tan significativo por cuanto la economía mundial se viene liberalizando cada vez más.

Para el caso peruano ello debe ser un reto para mejorar en cada uno de esos rubros y en relación a ello la aduana tiene que prepararse por cuanto una gestión eficaz dependerá de cuanto se mejore en esos rubros ya que por ejemplo un comercio mas libre significa que la importación y la exportación se realizará mas ágil ya que los obstáculos serán mínimos, o una mejora en la transparencia facilitara las operaciones aduaneras por cuanto disminuirán las complejidades y la discrecionalidad, o una mejora de la competitividad hará que aumente el volumen de operaciones por que los exportadores encontraran mejores expectativas para entrar a mayores mercados o consolidarse en los ya conocidos.

## CONCLUSIONES

1. Se reconoce que el comercio internacional tiene sus costumbres, prácticas comerciales y financieras, requisitos administrativos, infraestructura y agentes; los cuales están sujetos a leyes y reglamentos que implican interacciones entre los diferentes ministerios, organismos y representantes del sector privado, dichas disposiciones la mayoría de las veces generan obstáculos que limitan el libre flujo de mercancías en el comercio internacional.
2. La gestión en la Aduana marítima ha hecho acopio relativamente de algunas de las mejores prácticas aduaneras a nivel global para lograr parcialmente una transformación, alcanzando algunas mejoras en la calidad de los servicios, traducándose todo ello en una disminución del tiempo y costos de las operaciones del despacho aduanero. Sin lugar a dudas, uno de los indicadores de eficiencia más representativos en esta gestión es el incremento de la recaudación. Otro indicador lo constituye haber puesto a disposición de los usuarios de los servicios de Aduanas las herramientas tecnológicas, un portal interactivo las 24Hrs., los 7 días de la semana, ofreciendo servicios virtuales para realizar los trámites, teniendo la opción de acceder vía Web a los servicios de declaración y pago de los derechos e impuestos a través de los bancos comerciales.
3. De acuerdo a los indicadores presentados, el mediano desempeño en la gestión aduanera en la aduana del Callao agrega a los exportadores algunas dificultades para poder competir con mejor oportunidad en los mercados internacionales
4. Un desempeño eficiente de la aduana en términos de logística se refleja en la reducción de costos asociados al tiempo dedicado a trámites de comercio exterior; en una disminución de las horas de gerencia invertidas en lidiar con agencias de aduana; en un mayor número de transacciones por hora laboral, en una disminución del costo de internamiento de los insumos extranjeros, en inventarios locales menores y en un menor riesgo asociado con las largas esperas en las aduanas y los puntos de entrada y salida de los bienes. Una eficaz gestión aduanera permiten lograr disminuir el costo regulatorio.
5. Todavía se advierten áreas de mejora en los procesos y procedimientos que es necesario atender. Por ejemplo, aunque con una marcada tendencia a la baja desde el 2002, el control físico de las mercancías de importación y exportación, como porcentaje del total, sigue siendo alto en comparación con la tendencia internacional. La Aduana marítima no aplica algunas prácticas internacionales, particularmente las referidas a reducción del porcentaje de aforos físicos de mercancías, lo cual representa una carga pesada para los operadores de comercio exterior
6. Hay una brecha deficitaria en infraestructura, hoy es importante disponer de medios materiales y tecnología para atender las operaciones de forma ágil y segura con medios de control no

intrusivos, sin embargo, en este campo los recursos materiales de la Aduana presentan carencias que le limita alcanzar los estándares de operación exigidos, esta limitación se debe a la falta de inversiones en mantenimiento de los equipos existentes y por la falta de incorporación de nuevos equipos, hay pues mucho trabajo por hacer en el campo de la modernización de la infraestructura, las instalaciones, el equipamiento, los medios informáticos y los procesos de innovación tecnológica, con una orientación hacia la calidad en el servicio

7. Se han llevado a cabo esfuerzos para regularizar y automatizar diversos procesos para agilizar las operaciones, reducir márgenes de error y dar transparencia a la operación

## **RECOMENDACIONES**

1. Identificar las mejores prácticas a nivel mundial y las brechas que nos separan de ellas, respecto a la gestión aduanera, vía consultaría encargada a un organismo internacional especializado, lo cual previa evaluación, nos ayudara a mejorar nuestro desempeño y el servicio brindado.
2. Privatizar los servicios complementarios al despacho aduanero, por ejemplo previo a un estudio técnico que demuestre su factibilidad, podrían ser concesionados, el servicio de tarja y sistema de escaneo de contenedores ó tercerizar el manejo de la cartera (manejo de garantías, etc.).
3. La desregulación de los trámites aduaneros es una prioridad para la aduana inmersa en la nueva dinámica del comercio internacional. Diseñar estrategias de cambio que busque evitar la corrupción a través de la transparencia y la despersonalización de la gestión, evitar la burocracia vía la simplificación (aduanas sin papeles), evitar el descontrol a través de la sistematización y control y evitar el fraude por medio de la gestión de riesgos y la ventanilla única.
4. Brindar facilidades y compensaciones justas al buen contribuyente y al agente recaudador por los ahorros generados al fisco. Trato diferenciado con base en la experiencia y los volúmenes de importación del usuario
5. Para no entrabar ni encarecer artificialmente los procesos de exportación e importación se propone generar un aumento en la competitividad en el segmento de los Agentes de Aduanas. Para esto, sería adecuado: aumentar su número, elevar su calidad técnica y la instauración de la voluntariedad, para el importador y exportador, de operar con un agente de aduanas.
6. La gestión aduanera debe estar más abierta a la concertación con los empresarios privados de comercio exterior. Desarrollar acciones para entablar la mejor relación posible con los operadores de comercio exterior para garantizar la calidad de la información brindada, mejorar del trato ofrecido y llevar a cabo el servicio con la mayor fluidez, velocidad, eficiencia, cordialidad y efectividad.
7. La cooperación técnica y financiera es imprescindible para que los Miembros desarrollen o mantengan medidas de facilitación de comercio. En los organismos internacionales, especialmente en la OMA, hay oportunidades de cooperación, también en las aduanas de otros países(APEC)
8. Debe desarrollarse una mayor cooperación con las aduanas del mundo, así como operativizar los acuerdos y establecer los niveles de comunicación para el intercambio de información.

9. Continuar con la modernización de la infraestructura, las instalaciones, el equipamiento, los medios informáticos y los procesos de innovación tecnológica, con transparencia y con una orientación hacia la calidad en el servicio

### 3.5 BIBLIOGRAFIA

1. APEC (2000a), Workshop on Trade Facilitation in the Asia Pacific. (12-14 de septiembre): New Directions and the Development Challenge - Report to SOM and CTI by the Government of Canada  
\_\_\_\_\_ (2000b), Survey on Customs, Standards, and Business Mobility in the APEC Region - A Report by the Asia Pacific Foundation of Canada for the APEC Business Advisory Council (ABAC), Julio.  
\_\_\_\_\_ (2000c), Trade and Investment Facilitation and Business Links - Update: 20 de Abril.  
\_\_\_\_\_ (1999), Assessing Trade Liberalization and Facilitation - Update, Economic Committee, APEC Secretariat, Septiembre
  
2. ALADI (2001), Documento comparativo de las disposiciones emanadas del Convenio de Kyoto revisado y las vigentes a la fecha en cada de los países miembros, Secretaría General, ALADI/SEC/dt 437, 31 de agosto.  
\_\_\_\_\_ (2002) Estudio sobre las interrelaciones entre los servicios de transporte marítimo, los puertos, y las terminales interiores de carga y recomendaciones para reducir costos y facilitar el comercio y el transporte internacional, Secretaría General de la ALADI/SEC/ Estudio 144.
  
3. Djankov Simeon y otros, Trading on Time, January 26, 2006, World Bank
  
4. García, Jaime A. Modernización del Comercio Exterior y Reforma Aduanera, 1998, Lima Perú
  
5. Guerola, José. Transporte Marítimo, Puertos y Aduanas, 1996 Lima Perú
  
6. Hernández S. Roberto, 1991, Metodología de la Investigación, México
  
7. Inzam Miguel, Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente, CEPAL, Chile, Diciembre de 2001
  
8. Kleitz Anthony, Costs and benefits of trade facilitation, Trade directorate OECD, 2001.
  
9. Krueger, Anne O. (1999). The Developing Countries and the Next Round of Multilateral Trade negotiations. Policy Research Working Paper 2118. Washington: World Bank
  
10. Lane, M. (2001). Modernizing Chinese Taipei Customs to Improve Facilitation and Enforcement, The World Bank. Washington.

\_\_\_\_\_ (2001). International Supply Chain Management and Customs. Peru—a Case Study, The World Bank. Washington.

11. Maskus, Keith E.; Wilson, John S. (2001). Quantifying the impact of technical barriers to trade: Can it be done? Studies in International Economics. Ann Arbor: University of Michigan Press

12. Maskus, Keith E.; Otsuki, Tsunehiro and Wilson, John S. (2001). An Empirical Framework for Analyzing Technical Regulations and Trade

13. Messerlin, Patrick A and J. Zarrouk (1999), "Trade Facilitation: Technical Regulation and Customs Procedures," September 1999 for the WTO/World Bank Conference on Developing Countries in a Millennium Round.

\_\_\_\_\_ (2000). Trade Facilitation: Technical Regulations and Customs Procedures; *The World Economy* 23, Nº. 4.

14. MINCETUR (2004) Plan Maestro de Facilitación del Comercio Exterior, Lima

15. MINCETUR (2003), Plan Estrategico Exportador 2003-2013, Lima

16. Pacific Economic Cooperation Council. (1999). Assessing APEC Individual Action Plans and Their Contribution to APEC's Goals. Manila: PECC.

17. Srinivasan, T.N. (1998). Developing Countries and the Multilateral Trading System. New York: Harper Collins.

\_\_\_\_\_ (2002). Developing Countries and the Multilateral Trading System After Doha. Economic Growth Center Discussion Paper No. 842. Yale University. New Haven.

18. Staples, Brian R. (2002). Trade Facilitation – Improving the Invisible Infrastructure. Chapter 16 in B. Hoekman, P. English and A. Mattoo, eds. Development, Trade and the WTO: A Handbook. Washington: World Bank.

19. United Nations. (1994). Columbus Ministerial Declaration on Trade Efficiency. Report of the International Symposium on Trade Efficiency, TD/SYMP.TE/6

20. Wilson, John S., Catherine Mann, Tsunehiro Otsuki. 2002. "Trade Facilitation and Economic Development: Measuring the Impact," The World Bank (mimeo).

----- (2004). "Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation: a Global Perspective." World Bank Policy Research Working Paper 3224.

21. Woo, Yuen Pau. 2002. "Trade Facilitation in the WTO: Singapore to Doha and Beyond". Cambridge University Press (forthcoming).
22. Zorrilla Santiago, 1992. "Guía para elaborar la tesis", México DF

**Paginas Web**

[www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

[www.heritage.org](http://www.heritage.org)

[www.weforum.org](http://www.weforum.org)

[www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

[www.sunat.org.pe](http://www.sunat.org.pe)

[www.wto.org](http://www.wto.org)

[www.eclac.org](http://www.eclac.org)

[www.ipe.org.pe](http://www.ipe.org.pe)

[www.comexperu.org.pe](http://www.comexperu.org.pe)

[www.apecseg.org.sg](http://www.apecseg.org.sg)