

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

G/C/W/233

23 de octubre de 2000

(00-4374)

Consejo del Comercio de Mercancías

Original: inglés

## FACILITACIÓN DEL COMERCIO

### Experiencia de Australia en materia de facilitación de los trámites aduaneros

Se ha recibido de la Misión Permanente de Australia la siguiente comunicación, de fecha 20 de octubre de 2000.

#### I. INTRODUCCIÓN

1. En el presente documento se resume la experiencia nacional de Australia en materia de facilitación de los trámites aduaneros. Se ofrece un panorama de las medidas actuales, y previstas, que contribuyen a la facilitación del comercio internacional. El objetivo de este documento es contribuir a los debates sobre la facilitación del comercio en las reuniones informales del Consejo del Comercio de Mercancías.

2. La facilitación del comercio es un concepto amplio pero el resumen que sigue incluye procedimientos que satisfarán las expectativas de los comerciantes en sus relaciones con los organismos de reglamentación. En la experiencia de Australia las expectativas clave son:

- a) la intervención por excepción del Gobierno y que la presentación de datos especiales requeridos por el Gobierno sea mínima;
- b) procedimientos rápidos, fiables, adaptables, flexibles, exentos de burocracia, y rentables; y
- c) transparencia, previsibilidad y coherencia de los trámites ideados y adoptados por el Gobierno en consulta con los comerciantes.

#### II. INTERVENCIÓN POR EXCEPCIÓN

3. Los trámites de despacho de aduanas de Australia se basan en un régimen de autoevaluación. Los comerciantes pueden acceder por vía electrónica a los sistemas de despacho de aduanas desde sus oficinas y cumplir los requisitos en materia de información relativa al despacho mucho antes de la llegada de la carga. Mediante la aplicación de técnicas de gestión de riesgos y de auditorías posteriores a la transacción, la intervención normativa en la circulación de carga a través de las fronteras de Australia es mínima.

4. La intervención por excepción significa que el 98 por ciento de los envíos de carga se despachan en aduana casi inmediatamente después de que el comerciante ha cumplido por vía electrónica los requisitos en materia de información. En los casos en que se exijan documentos

probatorios antes del despacho, salvo determinados permisos exigidos por motivos de protección de la comunidad, los documentos serán los originados en el curso normal de la transacción comercial, tales como la factura comercial o el conocimiento de embarque.

5. Los requisitos en materia de información exigidos por el Servicio de Aduanas se limitan al mínimo necesario para la gestión de riesgos y con fines estadísticos.

### **III. PROCEDIMIENTOS DE MEJOR PRÁCTICA**

#### **A. GESTIÓN DE RIESGOS**

6. Las administraciones de aduanas de todo el mundo sufren cada vez más presión para "sacar el máximo partido" y reducir en todo lo posible la intervención en la circulación reglamentaria de carga o pasajeros a través de sus fronteras. En Australia, el Servicio de Aduanas cuenta con la gestión de riesgos para ayudar a equilibrar su doble función de facilitación y aplicación.

7. El Servicio de Aduanas emplea técnicas de gestión de riesgos para determinar las mercancías o pasajeros que presentan un riesgo elevado. Las transacciones consideradas de bajo riesgo atraen una atención mínima y la intervención del Servicio de Aduanas se lleva a cabo con celeridad. La gestión de riesgos garantiza que cualquier intervención física para inspeccionar mercancías sólo afecte a una minoría de los envíos.

8. La gestión de riesgos es un valioso instrumento para ayudar al Servicio de Aduanas a asignar recursos limitados con miras a conseguir un beneficio máximo. Sin embargo, su eficacia depende de la calidad de los datos de información que conforman el proceso de toma de decisiones. Una buena gestión de riesgos depende de buenos datos de información. El reto con que se enfrenta el Servicio de Aduanas es mejorar constantemente el acceso a una información oportuna, precisa y pertinente sobre la carga y los pasajeros que cruzan la frontera australiana.

#### **B. AUDITORÍAS POSTERIORES A LA TRANSACCIÓN**

9. La importación o exportación de determinadas mercancías puede entrañar un riesgo económico para la comunidad. La experiencia de Australia es que con unas estrategias de cumplimiento apropiadas apenas se necesita aplicar tratos del riesgo normativos que puedan interrumpir la circulación de carga a través de las fronteras para hacer frente a la evasión o en el momento de la recaudación de derechos.

10. Los procedimientos de Australia invitan a los comerciantes a evaluar por sí mismos los derechos e impuestos pagaderos. Nuestra estrategia de mejora del cumplimiento está encaminada al cumplimiento general y no a una comprobación de las transacciones.

11. Después de la transacción de la importación se llevan a cabo actividades de auditoría, con lo cual se garantiza que las entregas de la carga no se vean afectadas. Estas actividades de auditoría se complementan con servicios de asesoramiento y ayuda al cliente, formación y apoyo al personal del Servicio de Aduanas, y sanciones administrativas adecuadas.

#### **C. DETALLES PREVIOS A LA LLEGADA**

12. Australia controla el desembarque de las mercancías gracias a la información anticipada que proporcionan los operadores de buques y de transporte aéreo. Dicha información permite al Servicio de Aduanas despachar las mercancías antes de su llegada.

13. En fecha reciente hemos encontrado puntos débiles en el régimen de información actual. Por ejemplo, se señala que los informes de hasta el 59 por ciento de la carga marítima no se presentan a tiempo. De hecho, los informes acerca del 12 por ciento de esta carga se presentan después de la llegada del buque. En lo que respecta a la carga aérea, el 48 por ciento de esta carga no se informa a tiempo. De este porcentaje, el 35 por ciento de los informes se recibieron después de que el avión había aterrizado en Australia. Para hacer frente a este problema, Australia prevé la introducción de un sistema de información que hará recaer la responsabilidad de informar acerca de las cargas en quienes tienen capacidad para ello. Al mismo tiempo, se reducirán los costos y demoras de quienes informan debidamente acerca de la carga. La base de este sistema es determinar la responsabilidad y aplicar sanciones administrativas en el caso de informes presentados con retraso.

14. La presentación anticipada de informes sobre las cargas es crucial para que el Servicio de Aduanas pueda mantener su nivel mundial en lo que se refiere a facilitar con prontitud la salida y la entrega de los envíos de carga legítimos.

#### D. USO DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN

15. Desde que se aplicaron por primera vez los sistemas en línea a comienzos del decenio de 1970, Australia ha progresado hasta lograr que la industria presente casi el 100 por ciento de los informes por vía electrónica.

16. Australia considera que a distintos clientes corresponden necesidades y capacidades tecnológicas distintas y ha introducido sistemas para tener en cuenta estas diferencias. Se han aplicado sistemas diferentes para la presentación de informes sobre importaciones, exportaciones, y cargas por aire y por mar. Algunos clientes emplean sistemas IED, otros presentan declaraciones de importación a través del acceso interactivo directo al ordenador central del Servicio de Aduanas. Esta flexibilidad permite un mayor uso de la tecnología de la información para comunicarse con el Servicio de Aduanas.

17. Los corredores o importadores conectados electrónicamente con el Servicio de Aduanas reciben el despacho de las mercancías importadas casi inmediatamente después de haber cumplido los requisitos de información y de haber efectuado los pagos. No se necesita ningún tipo de documento en papel. Australia considera que el uso de la tecnología de la información ha revolucionado los trámites aduaneros y hace que el Servicio de Aduanas pueda satisfacer las expectativas de los comerciantes para modernizar los procedimientos comerciales y agilizar el despacho de aduanas.

#### IV. TRANSPARENCIA, PREVISIBILIDAD Y COHERENCIA Y ASOCIACIÓN CON EL COMERCIO

18. Es fundamental que los comerciantes dispongan de los medios necesarios para conseguir la certeza en la evaluación de sus pasivos y títulos cuando sus mercancías cruzan las fronteras nacionales. Esto es aún más importante cuando se trata de un régimen de autoevaluación, puesto que los comerciantes deben poder llevar a cabo las operaciones posteriores sin que se les impongan derechos de aduana adicionales una vez concluida la transacción y una vez pasada la posibilidad de recuperar los costos.

19. Los comerciantes australianos pueden obtener un consejo vinculante del Servicio de Aduanas en los asuntos relativos a la clasificación y valoración arancelarias a efectos del Servicio de Aduanas. En caso de duda, los comerciantes pueden hacer declaraciones que los absuelvan de cualquier sanción administrativa. El Servicio de Aduanas de Australia publica una serie de manuales administrativos en los que se establecen los procedimientos que se aplicarán en las transacciones de importación/exportación y en otras relaciones con el Servicio de Aduanas. Estos manuales, los avisos

públicos y demás información sobre el derecho de aduanas y los trámites aduaneros se publican en la página Web del Servicio de Aduanas.

20. Entre otras iniciativas se encuentran las cartas del nivel de servicio que significan que los comerciantes pueden prever sus relaciones con el Servicio de Aduanas y un programa para resolver eficazmente sus preocupaciones.

## **V. ORIENTACIONES FUTURAS**

### **A. REORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA CARGA**

21. El Servicio de Aduanas está reorganizando sus procedimientos comerciales y los sistemas relacionados sobre los cuales reposan la importación y la exportación de carga desde y hacia Australia. Esto se denomina Reorganización de la Gestión de la Carga.

22. La Reorganización de la Gestión de la Carga combina cambios en los procedimientos comerciales del Gobierno y de la industria, la integración de nuevos sistemas de tecnología de información comercial y sobre cargas y revisiones de la legislación. Esta reorganización repercutirá considerablemente en el Servicio de Aduanas, otros organismos gubernamentales y en la comunidad comercial internacional.

23. Estos cambios traen consigo lo siguiente:

- a) que los importadores y exportadores puedan elaborar sus propias declaraciones de importación y exportación al Servicio de Aduanas; calcular el derecho aplicado a las mercancías importadas; y procesar pagos de impuestos de mercancías y servicios a través del portal de comercio electrónico del Servicio de Aduanas, que es un sistema de comunicación abierta conocido como el Servicio de Conexión de Aduanas;
- b) la industria dispondrá de una ventanilla única entre el Gobierno y los importadores y exportadores a través del Servicio de Conexión de Aduanas que proporciona una infraestructura común de apoyo a los procedimientos de aduanas y de cuarentena en las actividades de inspección exhaustiva e inspección en la frontera;
- c) presentación obligatoria de informes electrónicos de la carga de entrada y salida, eliminándose la necesidad de manifiestos impresos; y
- d) procesos flexibles para los comerciantes de bajo riesgo mediante arreglos de acreditación.

24. Los nuevos sistemas comerciales se desarrollarán de forma progresiva durante 2001; ajustándose a las instrucciones del Gobierno de Australia para toda presentación apropiada de servicios que se hagan en Internet hasta finales de 2001.

25. El Servicio de Conexión de Aduanas será parte integrante de la Reorganización de la Gestión de la Carga y facilitará canales de comunicaciones flexibles, abiertos y seguros al nuevo Sistema Integrado de Carga que será la piedra angular de dicha Reorganización. El Servicio de Conexión de Aduanas será la base de la conexión directa con los sistemas del Servicio de Aduanas para determinados usuarios de gran volumen, así como del acceso a través de Internet y el acceso WWW a otros sistemas comerciales del Servicio de Aduanas.

26. Como parte de la Reorganización de la Gestión de la Carga, el Servicio de Aduanas evaluará las labores de armonización de aduanas del G7 con miras a adoptar el modelo de datos de aduanas y

los mensajes electrónicos del mismo. Así, la comunidad comercial de Australia podrá actualizar sus sistemas y procedimientos con el fin de aprovechar estas labores encaminadas a reducir el número de elementos de datos exigidos para el despacho de aduanas. Esta iniciativa del G7 plantea la posibilidad de llevar a cabo una declaración electrónica normalizada global para el despacho del tráfico internacional de mercancías, lo que podría entrañar beneficios considerables gracias a la reducción de los obstáculos no arancelarios y a la facilitación del comercio mundial.

27. Australia evaluará también los últimos avances en tecnología Internet y valorará su aplicación en los procedimientos empleados por el Servicio de Aduanas y la rama de producción.

#### B. ASOCIACIONES COMERCIALES

28. Una iniciativa primordial que se deriva de la Reorganización de la Gestión de la Carga es el concepto de "asociaciones comerciales" entre el Gobierno y la rama de producción. Esta iniciativa está progresando gracias a la creación de un Esquema de Clientes Acreditados.

29. Los clientes acreditados serán comerciantes que se dedican a importar y/o exportar carga incluida en un acuerdo con el Servicio de Aduanas en lo que respecta a sus sistemas y trámites de control. La elaboración de distintos acuerdos permitirá a las partes llegar a arreglos que satisfagan sus necesidades específicas.

30. Este concepto consta de tres elementos clave:

- a) relaciones más estrechas con los clientes mediante arreglos a la medida de las necesidades particulares de cada cliente;
- b) "ventanilla única con el Gobierno" y mayor cooperación y coordinación entre los organismos gubernamentales;
- c) mantenimiento de niveles de cumplimiento de la legislación elevados mediante una intervención mínima.

31. Los clientes acreditados seguirán estando sujetos a los requisitos en materia de protección de la comunidad del Servicio de Aduanas impuestos por ley.

#### VI. NORMAS DE LA OMC

32. La experiencia de Australia en materia de facilitación de los trámites aduaneros indica que existe una gran compatibilidad entre los principios básicos de la OMC relativos a la facilitación del comercio, y los avances en el uso de la tecnología y de los principios de mejor práctica en los trámites aduaneros. Esta experiencia también revela una serie de cuestiones que deben plantearse para ayudar a evaluar la adecuación de las normas vigentes de la OMC para hacer frente a los desafíos y oportunidades actuales en la esfera de la facilitación del comercio.

33. Por un lado, los principios básicos de la OMC relativos a la facilitación del comercio constituyen un marco importante para garantizar que las iniciativas encaminadas a simplificar los trámites aduaneros se apliquen de forma que se facilite auténticamente el comercio, y de manera justa y no discriminatoria en su trato de todas las partes. Por ejemplo, Australia ha considerado importante garantizar la flexibilidad en el uso de la tecnología de la información para dar respuesta al hecho de que a distintos clientes corresponden distintas necesidades y capacidades en materia de tecnología. Aunque la tecnología de la información ha ofrecido nuevas oportunidades para modernizar los trámites aduaneros y reducir en todo lo posible la incidencia y la complejidad de los trámites de importación y de exportación, si no se aplica con prudencia también podría generar sus propios

obstáculos o provocar una desventaja injusta para algunas partes. Este hecho plantea la cuestión de si las normas vigentes de la OMC se adecuan para garantizar un trato justo, no discriminatorio y transparente, en especial a la luz de los avances tecnológicos y de la adopción de los nuevos principios de mejor práctica.

34. Por otro lado, los avances de la tecnología de la información y el estudio de los principios de mejor práctica para los trámites aduaneros pueden ofrecer nuevas oportunidades para llevar a la práctica los principios de la OMC en materia de facilitación del comercio. En especial pueden ofrecer oportunidades para emprender iniciativas concretas adecuadas encaminadas a reducir al máximo la incidencia y la complejidad de los trámites de importación y exportación, y garantizar la transparencia de los procedimientos que regulan el proceso de transacción comercial. El concepto de "ventanilla única" es un ejemplo de ello, y puede considerarse como similar, en determinados aspectos, al concepto de servicio de información que figura en algunos Acuerdos de la OMC (los Acuerdos MSF y OTC). La cuestión de los criterios preestablecidos es otro ámbito en el que los trámites aduaneros pueden ser importantes para garantizar una previsibilidad adecuada para los comerciantes, en especial bajo regímenes de autoevaluación, y que ya cuenta con un precedente en las normas de la OMC (Acuerdos sobre Normas de Origen). ¿Qué posibilidades hay para aplicar mejor los principios de la OMC en materia de facilitación del comercio, y cómo se pueden hacer realidad?

## **VII. CREACIÓN DE CAPACIDAD Y ASISTENCIA TÉCNICA**

35. Se reconoce en general la importancia de las actividades de creación de capacidad y asistencia técnica para garantizar que los países en desarrollo puedan aprovechar los adelantos destinados a facilitar el proceso de transacción comercial, en particular en lo que respecta a la adopción de tecnología de la información y de la mejor práctica en los trámites aduaneros. El apoyo a actividades pertinentes a la facilitación del comercio es una parte importante de la asistencia técnica relacionada con el comercio proporcionada por Australia a los países en desarrollo. Esta asistencia incluye el apoyo a una serie de proyectos cuyo objetivo es facilitar el comercio a través del fortalecimiento institucional de departamentos de aduanas, de finanzas y hacienda en los países en desarrollo. En estos proyectos se ha incluido la asistencia destinada a aumentar al máximo los ingresos procedentes de las aduanas, facilitar el comercio, mejorar el nivel de servicios a la comunidad comercial, reducir la posibilidad de fraude y facilitar los datos comerciales necesarios para desarrollar una política económica. Australia también ha aportado fondos para aplicar el Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA) desarrollado por la UNCTAD en varios países del Pacífico Sur que son Miembros de la OMC en la actualidad o que se encuentran en proceso de adhesión.

## **VIII. OBSERVACIONES FINALES**

36. Australia estima que la facilitación del comercio internacional trae aparejada una serie de medidas. En muchos casos la eficacia de una medida depende de la aplicación de medidas relacionadas. Ciertamente, esto es lo que sucede con la tecnología de la información, que ha revolucionado los trámites aduaneros. El mero hecho de introducir tecnología de la información no daría como resultado el mismo nivel de intervención por excepción sin la introducción de técnicas de gestión de riesgos y de auditorías posteriores a la transacción. Ello, junto con los detalles previos a la llegada, menos exigencias de datos y transparencia en los trámites, beneficia a la rama de producción y trae consigo un uso más eficaz de los recursos aduaneros y un control aduanero más sólido.

37. Estos tipos de medidas modernas figuran en el Anexo General de la Convención revisada de Kyoto. La Convención ofrece los instrumentos necesarios para prestar ayuda a los trámites aduaneros globales, gracias a la incorporación de cánones mínimos apropiados y alentando a los signatarios a que introduzcan más medidas de facilitación del comercio internacional. Australia aceptará la Convención revisada y anima a los demás a que sigan su ejemplo, con el fin de garantizar una aplicación de sus disposiciones lo más amplia posible.

38. Australia considera que estas medidas modernas son las mejores de que se dispone en el entorno actual. Tienen como finalidad garantizar el cumplimiento de la reglamentación aduanera y demás reglamentaciones pertinentes, aumentando al máximo, al mismo tiempo, la facilitación del comercio internacional. También son una respuesta a las oportunidades planteadas por los progresos en materia de tecnología de la información para mejorar el proceso de transacción comercial.

39. Las normas de la OMC contienen ya principios importantes para guiar la aplicación de los procedimientos de mejor práctica y de las innovaciones basadas en la tecnología, de manera que se protejan los intereses de todos los países. La experiencia nacional debería ser una base importante para evaluar la adecuación de las normas vigentes de la OMC con el fin de responder a las oportunidades y a los desafíos planteados por estos avances. La experiencia nacional de los países en desarrollo será especialmente útil en la evaluación del importante papel que deberán desempeñar las iniciativas en materia de asistencia técnica y de creación de capacidad para garantizar la participación de todos los países en las oportunidades que ofrece la labor de facilitación del comercio.

---