

Adiós semáforo aduanero: el canal azul y el canal gris

Calderón Rodríguez, Cristian L.¹
Universidad de Lima
clcalder@ulima.edu.pe

Resumen

Se ha visto como a inicios de los noventa la reforma aduanera basada en el principio de veracidad y buena fe generó la aparición de la aprobación automática y con ello los canales de control automático (verde), documentario (naranja) y físico (rojo). Sin embargo, con la aparición del marco SAFE se incorpora un nuevo principio de compliance que permite agilizar el levante aduanero mediante la reducción de los datos que sirven para generar el riesgo. Dicho control más beneficioso que el verde, sería un canal azul. Mientras que, para reducir el fraude aduanero, el control aduanero deja de lado los principios de veracidad y buena fe, en base al no cumplimiento tributario-aduanero, es decir todo lo contrario al compliance, y genera restricciones para el levante de las mercancías. Dicho control es el canal gris.

Introducción

El modelo del semáforo de control aduanero, aquel que identifica el paso de mercancías con el paso de los vehículos automotores, es decir, verde libre circulación, naranja revisión documentaria, y rojo detención de la carga para su revisión, tiene su origen en la reforma aduanera instaurada a fines del año 1992. El modelo instaurado tuvo como finalidad mejorar los niveles de recaudación sin perjudicar el paso aduanero de las mercancías. Para ello la reforma consistía en utilizar técnicas de gestión de riesgo para el control y el uso de las tecnologías de información para su cometido. Claro está, que la reforma aduanera no se agotaba en dicha medida, sino que se acompañó con una reforma de la institución aduanera que incluía un ingreso meritocrático a la carrera aduanera, y una reforma de los servicios aduaneros prestados por los operadores de comercio exterior.

La reforma del sistema aduanero, no se realizó mediante un solo acto sino a través de diversas medidas y herramientas, generando un sistema de mejora continua que llevó a la Aduana peruana al reconocimiento mundial (1998) de la OMA como aduana modelo en procesos de reforma y modernización.

En estricto, el canal de control era el resultado de diversas variables que el sistema integrado de gestión aduanera (SIGAD) conjugaba luego que el declarante presentaba una declaración aduanera. El

¹ Profesor de la Carrera de Negocios Internacionales de la Universidad de Lima.



SIGAD se retroalimentaba de las declaraciones aduaneras históricas, resultados de fiscalizaciones, imposición de sanciones y autoliquidaciones. El resultado era la aprobación automática de la declaración aduanera, la revisión documentaria o la inspección física de la mercancía en zona primaria. Hoy en día el Sistema de Despacho Aduanero (SDA), heredero del SIGAD, se repotencia con la inclusión de más variables para ejercer el control y con una base de datos mas robusta y mejor indexada para generar variables de riesgo más finas y específicas.

Todo este cambio ha significado la reducción de tiempos en la liberación de las mercancías que pasan por aduanas a la par de una mayor recaudación aduanera; sin embargo, producto de las nuevas directrices de la OMA, la finalidad recaudatoria de la aduana va dando paso a la variable seguridad del comercio y la represión del fraude aduanero.

En cierta medida, el marco SAFE (2007, modificado 2018) de la OMA, impone a las aduanas un nuevo paradigma de control en el mundo del comercio internacional. El rol de facilitador de la distribución física de mercancías mediante técnicas de riesgo que permitan reprimir los riesgos del mundo globalizado, entre ellos el terrorismo, fraude aduanero, trata de personas, y similares. Ello se suma al modelo de compliance aduanero impulsado también por la propia OMA para evitar fraudes aduaneros internacionales. Es justamente estos cambios los que generan un nuevo paradigma por el cual el semáforo de control aduanero queda desfasado. El nuevo paradigma consiste en general control ordinario antes del inicio del despacho aduanero, es decir de manera predictiva los canales de control nacen antes de la declaración y las formalidades aduaneras durante el despacho se incrementan o reducen en razón a la predicción del riesgo que el modelo genera.

La generación de los tres canales o el famoso semáforo de aduanas

Terminando la década de los 80's, la entonces Ley General de Aduanas vigente desde diciembre de 1988 exigía la presentación de documentos de manera conjunta a la declaración aduanera pudiendo aforarse la mercancía mediante un reconocimiento documentario o físico. Esta norma se mantuvo vigente a inicios de los años noventa, y a pesar de que el Decreto Legislativo 668 aprobado en septiembre del año 1991, establecía en su artículo 6 que el principio de presunción de veracidad y buena fe era base de todo procedimiento administrativo de comercio exterior, dicha presunción no se aplicó al ámbito aduanero. Esto se dio porque el 11 de noviembre de ese mismo año salió publicada la nueva Ley General de Aduanas (D.Leg 722), el cual no solo obviaba lo establecido en el Decreto Legislativo 668, sino que repetía lo que su antecesora Ley General de Aduanas disponía. En estricto, la nueva Ley General de Aduanas, exigía que la declaración aduanera fuese acompañada por los documentos que la sustenten y que las mercancías siempre se sometían a un reconocimiento físico o documentario.



Es recién a fines del año 1992, que se introdujo los porcentajes máximos para el reconocimiento físico aleatorio en el despacho de mercancías. Cabe precisar, que, al mes siguiente de la dación de la norma, mediante una Fe de Erratas se elevó el porcentaje máximo de aforo físico al 15% del total de mercancías declaradas diariamente.

Pero la situación cambió radicalmente con la dación de la Ley General de Aduanas del año 1996 (Abril, 1996), el cual en su artículo cuarto establecía que *“los principios de buena fe y veracidad son base para todo trámite y procedimiento administrativo aduanero de comercio exterior”*. Manteniéndose el porcentaje máximo diario de reconocimiento físico de mercancías y que la declaración de aduanas era definitiva, constituyendo la base imponible para la liquidación de impuestos.

Posteriormente el reglamento de la nueva Ley aduanera indicaba que la destinación aduanera podría ser electrónica o física, y que la declaración electrónica gozaba la misma validez legal que una declaración presentada por medios físicos.

En resumen, el cambio legislativo acaecido en el año 1996 permitía que una declaración aduanera sea electrónica y revestida de veracidad, por lo que podría ser considerada definitiva y base para la liquidación de impuestos. Pero también podría someterse a un aforo físico o documentario, siempre que el aforo físico diario no supere la totalidad del 15% de declaraciones transmitidas. Con dicho marco legal, se emite el procedimiento aduanero para la importación conteniendo los canales de control verde (automático), naranja (revisión documentaria) y rojo (revisión física). Esto fue popularmente conocido como el semáforo de aduanas.

El control aduanero basado en la gestión de riesgo

A diferencia de sus antecesoras normas, la actual norma aduanera, regula todo lo concerniente al control aduanero de las mercancías. Cabe resaltar que el control aduanero no se reduce a las mercancías, sino también a cualquier persona, así como a los medios de transportes que recalcan o parten del territorio aduanero. En esta normativa deja en claro el uso técnicas de riesgo para la derivar una mercancía al reconocimiento físico.

El control aduanero basado en la gestión del riesgo es pues un conjunto de medidas que la autoridad aduanera goza para ejercer sus facultades, antes, durante y después del despacho aduanero. Se entiende como técnicas de la gestión de riesgos aquellas prácticas y procedimientos que le sirve de sustento a la aduana para obtener información de operaciones de comercio de alto riesgo o de actividades sospechosas de fraude aduanero



Las mercancías restringidas, es decir aquellas que requieren algún documento resolutivo de otra repartición pública para su paso fronterizo, también aplican gestión de riesgo a través de la ventanilla única de comercio exterior (artículo 16. Ley 30860).

En virtud de dichas técnicas, la Aduana podrá decidir de una manera inteligente las acciones de control ordinario y extraordinarios. El control ordinario de un despacho aduanero toma como fuente de análisis del riesgo la propia declaración aduanera, pudiendo generarse el levante automático gracias al análisis que determina la poca probabilidad de un fraude aduanero.

Cambios introducidos a través del Operador Económico Autorizado (OEA): El canal azul

La figura del OEA nace en nuestra legislación con la dación del Decreto Legislativo 1053, tomando como sustento el Marco Safe de la OMA, aun cuando su nombre inicial fuese usuario aduanero certificado. Mas allá de las denominaciones, la finalidad del programa OEA exige que el Operador económico autorizado cumpla cabalmente con sus obligaciones tributarias, aduaneras, mantenga una contabilidad muy rigurosa y una trazabilidad de sus procesos, y sobre todo directrices de seguridad en todos sus procesos. La Aduana premia a los operadores económicos autorizados con un canal de control reducido en comparación a cualquier otro operador. La normativa aduanera le otorga grandes beneficios, entre los cuales podemos citar:

- Presentación de una sola declaración aduanera de mercancías que ampare diversas importaciones durante un periodo de tiempo.
- Presentación de una declaración aduanera con información mínima de las mercancías, para que luego del levante complete la información. Esta declaración posterior puede realizarse por una o más declaraciones presentadas con información mínima
- Eliminación de la obligación de presentar cartas fianzas o similares para garantizar operaciones ante la aduana
- Liberación de la obligación de contratar un agente de aduanas para solicitar algún régimen aduanero.
- Controles aduaneros reducidos.
- Pagar los impuestos de importación el último día calendario del mes siguiente a la fecha del término de la descarga de la mercancía.

En su conjunto el canal de control aduanero que tiene el operador OEA ya no se circunscribe al reconocimiento físico de las mercancías o al reconocimiento documentario de la declaración, sino a reducir requisitos en la declaración aduanera e incluso prescindir de la misma. Deja de lado el



principio normativo que obliga a decidir el canal sobre la información contenida en la declaración de aduanas y más bien toma la decisión de control sobre el cumplimiento de requisitos vinculados al usuario, es decir sobre el cumplimiento aduanero del operador de comercio autorizado. Ergo la reducción de riesgo de fraude aduanero que representa el operador económico autorizado le permite a la administración reducir la información del despacho aduanero, extender los plazos de pago del adeudo, y exceptuar de la cobertura financiera el pago diferido. Como se aprecia no es únicamente la obtención del canal verde o la regularización automática de la exportación es todo un canal de control (o descontrol) más amplio que el verde, que llamaremos canal azul o blue way. Este canal azul se extiende hoy en día a mercancías restringidas por las autoridades sanitarias y fitosanitarias, lo cual también es una ventaja frente al tradicional canal verde del control aduanero. Entonces a los tradicionales canales o semáforo, el beneficio que tienen los OEA técnicamente constituye un canal de control más beneficioso que todos ellos.

Cambios introducidos por el Decreto Legislativo 1535: el canal gris

El Decreto Legislativo 1535 califica a las empresas según el grado de cumplimiento de sus obligaciones tributarias, y conforme a ello, lo clasifica en un determinado perfil. Esta norma modifica algunos artículos de la Ley aduanera

En primer orden, incluye en los requisitos de trayectoria satisfactoria de cumplimiento de todos los que participan en el comercio exterior, como agentes de aduanas, agentes marítimos, líneas navieras, entre otros, que hayan superado los niveles de cumplimiento tributario, denominado perfiles de cumplimiento. De igual forma, el cumplimiento de los perfiles tributarios se extiende incluso a los OEA. Siendo que dicha calificación se pierda en caso no se cumpla con el más alto perfil tributario, por lo que, para acceder a los beneficios de ser un OEA deberá alcanzarse el nivel más alto de cumplimiento tributario.

En cuanto a la garantía financiera que los importadores pueden presentar a la aduana para agilizar el levante de sus mercancías, se establece que para aquellos importadores que tengan un perfil de bajo cumplimiento deberán presentar siempre una carta fianza global o específica antes de cualquier importación.

De igual forma el mencionado Decreto Legislativo incluye un requisito más al levante en 48 horas establecido en el artículo 167. Lo normal es que el levante en 48 horas, que nace del mandato del TLC con USA, se otorgue cuando la deuda se encuentre pagada o garantizada previamente y que el aforo se realice en una zona primaria y no en el local del importador. Sin embargo, si el importador tiene un perfil de bajo cumplimiento tributario, no procederá este beneficio de agilización del levante aduanero.



¿Qué debemos entender con la introducción de estos cambios?, que ahora el control de mercancías en aduanas, deja de lado la gestión de riesgo generada con la información de la declaración y lo sustituye por los “perfiles de cumplimiento”. El perfil de cumplimientos es pues un criterio que tiene como finalidad de otorgar facilidades determinadas o establecer ciertas limitaciones para las importación o exportación de mercancías. Según la misma norma, la SUNAT establecerá como mínimo 5 niveles de perfil de cumplimiento.

Es decir, aquellos importadores o exportadores que tengan un nivel bajo de perfil de cumplimiento, tendrán garantizar el adeudo previamente a la declaración aduanera y nada les garantiza que el levante se otorgue en 48 horas, en todo caso no hay un mecanismo de facilitación, dado que la revisión de la mercancía y sus documentos puede demorar más de la revisión normal. Por ello denominamos que este canal de control es más estricto que el canal rojo, ergo lo llamaremos canal gris.

CONCLUSIÓN

El tradicional modelo de selección de canales de control basado en el principio de veracidad: aprobación automática (verde), revisión documentaria (naranja), reconocimiento físico (rojo), se le suma el canal azul y el canal gris, ambos basados en el compliance tributario aduanero, o la ausencia de este, más que en los principios que revisten una declaración aduanera. En términos de facilitación de comercio el orden de los canales de control por mayor grado de facilitación al usuario sería, azul, verde, naranja, rojo y gris.

REFERENCIAS

- Congreso de la República del Perú (2020) *Ley N° 30860*. Ley de Fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior. Lima, 3 de agosto.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-fortalecimiento-de-la-ventanilla-unica-de-comercio-ex-ley-n-30860-1705427-3/#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,realizan%20a%20trav%C3%A9s%20de%20esta.>
- Presidencia de la República del Perú (1991). *Decreto Legislativo N° 722*. Lima, 11 de agosto.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00722.pdf>
- Presidencia de la República del Perú (1992). *Decreto Ley 26014*. Lima, 27 de diciembre.
<https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/26014-dec-26-1992.pdf>
- Presidencia de la República del Perú (1996). *Decreto Legislativo N° 809*. Lima, 19 de abril.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00809.pdf>



- Presidencia de la República del Perú (2012). *Decreto Legislativo N° 1109*. Lima, 20 de junio.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-modifica-la-ley-general-de-aduanas-decreto-legislativo-n-1109-803856-2/>
- Presidencia de la República del Perú (2018). *Decreto Legislativo N° 1433*. Lima, 16 de septiembre.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-modifica-la-ley-general-de-aduanas-decreto-legislativo-n-1433-1692078-8/>
- Presidencia de la República del Perú (2022). *Decreto Legislativo N°1535*. Lima, 19 de marzo.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-la-calificacion-de-los-sujeto-decreto-legislativo-no-1535-2049959-5/>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (2008). *Decreto Legislativo N° 1053*. Decreto Legislativo Que Aprueba La Ley General de Aduanas. Lima, 27 de junio.
<https://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/normasadua/gja-03normasoc.htm>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (2016). *Reglamento de Certificación del Operador Económico Autorizado*. Lima.
<https://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/normasadua/normasociada/gja-00.21.htm>
- World Customs Organization (s/f). *Voluntary Compliance Framework*. Bruselas.
<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/voluntary-compliance-framework/voluntary-compliance-framework.pdf?db=web>

