

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/C/W/265
17 de mayo de 2001

(01-2527)

Consejo del Comercio de Mercancías

DOCUMENTO SOBRE LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA EN MATERIA DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

1. Introducción

Costa Rica, desde inicios de los años noventa reconociendo los beneficios tanto para el sector público como el privado, de implementar medidas que faciliten el comercio, y reconociendo que de esta manera se contribuye activamente al logro del bienestar general, derivado de un aumento en el volumen de comercio internacional, se ha propuesto mejorar constantemente las medidas, leyes, reglamentos, disposiciones administrativas y procedimientos, con el propósito de promover un intercambio comercial cada vez más simple, fluido, transparente y previsible.

A continuación se presenta un documento que recoge algunos de los aspectos más importantes de la experiencia reciente que Costa Rica ha tenido en materia de facilitación del comercio, especialmente en asuntos aduaneros, con el propósito de contribuir positivamente a la continuación de los trabajos que se han venido desarrollando en la Organización Mundial del Comercio a partir de la Conferencia Ministerial de Singapur.

2. Antecedentes

A finales de los años ochenta, el servicio aduanero costarricense estaba organizado bajo el sistema de “aduana tradicional”. La legislación aduanera era obsoleta, los procedimientos aduaneros estaban desactualizados y en todas las etapas del proceso, intervenían funcionarios aduaneros, los cuales actuaban en muchas ocasiones con excesiva discrecionalidad.

Este sistema era un verdadero lastre para las empresas, en razón de que ocasionaba un incremento en los costos para los comerciantes, productores y consumidores. Además, se basaba en el concepto de revisión obligatoria de todas las mercancías.

El procedimiento de despacho aduanero se llevaba a cabo mediante un proceso manual con documentación excesiva, produciendo un tratamiento lento de la información y la desactualización de las estadísticas de comercio exterior.

La comunicación y coordinación entre las oficinas aduaneras era casi inexistente y se carecía de uniformidad en los procedimientos, lo cual derivaba en la aparición de tratamientos desiguales.

El recurso humano en las aduanas contaba con poca preparación profesional a nivel de estudios superiores y la infraestructura y herramientas tecnológicas con que se contaba resultaban insuficientes para que pudieran realizar sus labores adecuadamente.

Ante tales deficiencias, el Gobierno de Costa Rica decidió en 1989 dar inicio al Proyecto de Modernización Aduanera con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), la cual incluía el desarrollo de un sistema de información computarizado para la simplificación y

agilización de las operaciones aduaneras, las actividades de capacitación y los estudios sobre modificación de la legislación aduanera.

Posteriormente, a inicios de la década de los años noventa, se dio comienzo a un proyecto integral de reforma del Sistema Aduanero, que pretendía transformar el Sistema Nacional de Aduanas en un ente que respondiera a las nuevas necesidades que demandaba el comercio internacional.

La reforma aduanera estaba enfocada principalmente en cuatro áreas de acción: 1. Reestructuración organizativa; 2. Fiscalización y automatización; 3. Procedimientos Aduaneros; y 4. Legislación.

3. El Programa de Modernización Aduanera.

La modernización del sistema aduanero costarricense se presenta como uno de los principales retos para fomentar la inversión extranjera directa, la competitividad de las empresas y el desarrollo económico del país.

El Programa de Modernización Aduanera contribuyó a mejorar sustancialmente el Sistema Nacional de Aduanas, y alcanzó muchas de las metas y objetivos, entre las cuales siempre estuvo presente como objetivo primordial el de convertirlo en un aparato funcional, dinámico, profesional y regulado por un sistema normativo moderno y eficaz, preparado para enfrentar la integración del país a la economía mundial, permitiendo a su vez una actuación más ágil y confiable de las aduanas frente a los requerimientos cada vez más crecientes de la comunidad exportadora e importadora.

Paralelamente, el Servicio Aduanero ha asumido nuevas funciones, tales como: verificar el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, proteger los derechos de propiedad intelectual, a través de la aplicación de medidas en frontera y verificar la adecuada aplicación de los derechos antidumping y medidas compensatorias. No obstante lo anterior, la función tradicional de recaudación de ingresos continúa teniendo una importancia capital; a manera de ejemplo, en el período de 1991 al 2000, la recaudación en aduanas representó en promedio un 46.77% del ingreso total corriente del Estado.

4. Medidas en materia aduanera que han incidido en la facilitación del comercio

La simplificación de los procedimientos mediante el establecimiento de la Ventanilla Única de Desalmacenaje (VUDE), y la aplicación de un formulario de declaración aduanera electrónica, que permitió eliminar etapas innecesarias en los procesos aduaneros, unificar los procesos de desalmacenaje, disminuir el tiempo de despacho aduanero y reducir sustancialmente los costos del mismo.

El sistema de fiscalización ha permitido el establecimiento de un mayor control interno a nivel de las aduanas y de los agentes auxiliares del sector privado, mediante el fortalecimiento del control a posteriori aplicado a las empresas exportadoras e importadoras y a los intermediarios privados que participan en las operaciones de despacho de mercancías.

La reestructuración administrativa permitió grandes avances, se profesionalizó el personal y se redujo el número de trabajadores. A manera de ilustración, en el año de 1994 el recurso humano profesional representaba el 5% del total de funcionarios (63 funcionarios de 1268), mientras que en 1997 el recurso humano profesional representaba el 21% del total de funcionarios (119 profesionales de un total de 555 funcionarios). Para el año 2000 la cantidad de profesionales representó el 28% de la planilla (172 profesionales de un total de 612 funcionarios). Asimismo, al menos 205 funcionarios tienen un nivel de técnico, con bachillerato de enseñanza secundaria o algún nivel universitario.

El despacho aduanero de mercancías, en promedio, pasó de 6 días antes de 1994, a 4 horas a partir de 1996. Durante el año 2000, con la aplicación de los criterios de selectividad y aleatoriedad (semáforo aduanero), los trámites sin revisión física ni documental tardaron en promedio 12 minutos y los despachos aduaneros que fueron objeto de revisión física demoraron en promedio 115 minutos.

5. Adopción de técnicas de evaluación de riesgos y control

Costa Rica se complace en apoyar toda medida de facilitación del comercio en el marco de sus relaciones multilaterales. Es evidente que las aduanas modernas deben ser capaces de establecer controles basados en gestión del riesgo y en métodos de selección automatizados. Los controles físicos y documentales deben ser más metódicos y científicos.

Costa Rica no ha implementado sistemas de control fundamentados en métodos de análisis de riesgo, sin embargo, se han estado utilizando normas y procedimientos aduaneros que regulan lo relativo a criterios de selección por computadora, para determinar qué mercancías estarían sujetas a control inmediato. No obstante lo anterior, la legislación aduanera vigente establece que los procedimientos de verificación se podrán fijar mediante criterios selectivos y aleatorios, dando la flexibilidad suficiente para implementar en el corto plazo un sistema de control basado en métodos de análisis de riesgo.

6. Procesamiento previo a la llegada o despacho anticipado de mercancías

Una de las preocupaciones que tradicionalmente había manifestado el sector privado, tenía relación con el hecho de que las aduanas exigían la presencia física de la mercancía como condición *sine qua non* para autorizar el despacho. A pesar de lo anterior, en virtud de las posibilidades de utilizar medios electrónicos para la transmisión de datos relativos a los embarques de mercancías en tránsito por parte de las compañías de transporte, se consideró la posibilidad de permitir la realización del trámite de importación o de exportación de manera previa a la llegada de las mercancías a puerto aduanero.

Por estas razones, actualmente las aduanas de Costa Rica permiten que la Declaración Aduanera de Importación o de Exportación pueda ser presentada a las aduanas, a pesar de que las mercancías no hayan arribado al puerto aduanero o no se haya iniciado el procedimiento de exportación, siempre que se cumplan todos los requisitos exigibles, tales como, permisos de importación y se cancele, si corresponde, los impuestos adeudados.

Este procedimiento, en el caso de las operaciones de importación ha contribuido a facilitar el flujo de mercancías, y ha permitido a los usuarios disponer de las mercancías (materias primas o productos finales) prácticamente en el mismo momento en que son descargadas de la unidad de transporte en el puerto o aeropuerto aduanero.

7. Despacho Domiciliario Industrial y Comercial

Costa Rica desde el año 1996 introdujo en su ordenamiento aduanero un procedimiento que ampara la modalidad de Despacho Domiciliario Industrial, aplicable a las empresas dedicadas a desarrollar procesos industriales, las cuales pueden recibir las mercancías directamente en sus instalaciones, siempre que estas hayan sido autorizadas como zonas primarias de operación aduanera. Una parte importante del procedimiento consiste en presentar una declaración provisional de las mercancías cuando éstas llegan a puerto o aeropuerto aduanero, cancelar los tributos correspondientes y presentar la declaración definitiva de importación durante los tres días hábiles siguientes a la llegada de la mercancía a los recintos autorizados.

Por otra parte, también se ha previsto un sistema simplificado denominado Despacho Domiciliario Comercial, el cual presenta las mismas características que el descrito en el párrafo anterior, con la diferencia de que las empresas tienen que ser importadoras habituales dedicadas a actividades comerciales y además, deben estar inscritas como auxiliares de la función pública aduanera ante la Dirección General de Aduanas.

8. Automatización de los trámites de despacho aduanero

La caracterización de los problemas por los cuales atravesaban las aduanas para agilizar los procedimientos aduaneros y efectuar controles adaptados a los procesos de modernización desarrollados en otros países, así como la necesidad de tecnificar los procesos aduaneros, hicieron necesario desde el inicio de la reforma aduanera, invertir en equipo de cómputo y en el desarrollo de sistemas de información acordes con las necesidades del Servicio Aduanero y del sector privado. Para ello se desarrollaron diferentes componentes o módulos que, en conjunto, constituyen el Sistema de Información Aduanera (S.I.A.).

El S.I.A. es conceptualizado como una herramienta que facilita, tanto a los funcionarios como a los usuarios del sector privado, la ejecución y seguimiento de los procesos aduaneros por los que atraviesa la mercancía que ingresa o sale del país. A la vez, la información que el sistema captura es manipulada de manera correcta e inteligente, lo cual permite llevar a la práctica un control más efectivo de aquellas operaciones aduaneras que presentan irregularidades, facilitando de esa manera el libre flujo de las mercancías de importación y exportación y la eliminación de la mayoría de controles manuales obsoletos.

9. Comisión de Usuarios

La Comisión de Auxiliares de la Función Pública y Usuarios del Sistema Aduanero Nacional, es un foro donde periódicamente el Viceministro de Hacienda, el Director General de Aduanas y representantes de las diferentes cámaras empresariales de Costa Rica, se reúnen para disertar sobre temas aduaneros.

En este foro se atienden las posiciones de los empresarios privados ante las políticas del gobierno en materia aduanera y en la mayoría de los casos se llega a importantes transformaciones de una manera concertada, lo que propicia la facilitación del comercio internacional y el mejoramiento del control que debe ejercer el Estado, a través de las aduanas.

10. La Comisión Nacional de Desregulación y la simplificación de trámites relacionados con el comercio.

Como parte de los esfuerzos que realiza el Gobierno en favor de la simplificación de los procedimientos y trámites relacionados con el comercio se encuentra la creación de la Comisión Nacional de Desregulación en el año 1998, la cual está conformada por representantes del sector público y privado, cuya función principal es revisar las propuestas de nuevos decretos, con el propósito de evitar la creación de nuevos trámites o la duplicación de los existentes. De igual manera, se pretende simplificar los trámites vigentes, con el objetivo de facilitar la atracción y consolidación de las inversiones, evitar la corrupción, prevenir posibles abusos administrativos y mejorar la atención que brindan las instituciones públicas a los usuarios.

Como parte de las labores de esta Comisión, se han alcanzado importantes logros, tales como: la simplificación de trámites para el ingreso al régimen de Perfeccionamiento Activo y Zona Franca; la eliminación de prácticas monopolísticas aplicadas en insumos agropecuarios de “primero en registro, único en importación y comercialización”; la instauración del procedimiento de registro rápido para medicamentos veterinarios de bajo riesgo y de un único procedimiento para el

funcionamiento, expendio y almacenamiento de agroquímicos. También, se autorizó el registro automático de productos agroquímicos genéricos y se eliminó el reglamento técnico de etiquetado general para productos no alimenticios y otros reglamentos técnicos obsoletos.

La labor de esta Comisión representa un beneficio económico para los importadores y consumidores, ya que evita duplicidades, promueve una mayor competencia y otorga una mayor seguridad jurídica a los operadores del comercio exterior y a los consumidores.

11. La facilitación del comercio de exportación a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)

El sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), es otro mecanismo que ha incrementado cualitativa y cuantitativamente la simplificación de las operaciones de exportación. Este mecanismo le ofrece a los usuarios un proceso unificado de actividades necesarias para efectuar el trámite de exportación de mercancías. Adicionalmente, esta ventanilla también tiene centralizados los trámites para la obtención de permisos y autorizaciones previas para la importación de mercancías, cuando estas tienen relación con requisitos fitosanitarios y zoonosanitarios.

Las oficinas centrales se encuentran localizadas en San José, capital del país, en las instalaciones de la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER), sin embargo se cuenta con sucursales en todas las aduanas del país. Asimismo, se cuenta con un Consejo Director formado por funcionarios del sector público y privado, quienes en forma conjunta sugieren mejoras constantes al sistema.

Dentro de las facilidades que ofrece este mecanismo es posible citar la centralización en un mismo lugar de los oficiales de distintas instituciones encargadas de emitir permisos previos a la importación y exportación, tales como, los funcionarios del Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Consejo de Cuotas Textiles. El tiempo de respuesta por gestión es de un máximo de 30 minutos.

Como parte del mejoramiento continuo al cual está sujeto este mecanismo de facilitación, hace algunos meses se introdujo una innovación al sistema, con el afán de hacerlo más ágil, beneficioso y acorde al desarrollo de la logística de exportación de las empresas. Esta adecuación ha sido denominada con el nombre de Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior (SIVUCE) y su objetivo principal consiste en permitir al sector exportador realizar sus trámites las 24 horas del día y los 365 días del año, a través de Declaraciones Aduaneras “preselladas”. El funcionamiento del sistema es muy simple, ya que la Promotora de Comercio Exterior se encarga de proveer a las empresas de exportación, las declaraciones preselladas y el programa de cómputo para su llenado y presentación. Esto representa una ventaja adicional para las empresas exportadoras, ya que no dependen del horario de atención de la Ventanilla y no requieren desplazar funcionarios desde sus oficinas para obtener la aprobación de un trámite, lo cual contribuye a la disminución de costos y tiempos.

Actualmente del 100% de los trámites de exportación de mercancías que se realizan, el 45% es efectuado mediante este sistema y debido a la buena acogida que ha tenido en el sector exportador, se tiene previsto que para Diciembre del año 2001 el porcentaje aumente hasta un 75%.

12. La facilitación del comercio a través de la transparencia y la previsibilidad

Costa Rica utiliza varios métodos de publicación, desde los más tradicionales, como el diario oficial “La Gaceta”, hasta la utilización de nuevas herramientas tecnológicas, como la Internet.

En la página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) se encuentra un sitio especialmente dedicado a temas aduaneros (www.hacienda.go.cr/aduanas) el cual ofrece información

actualizada para los usuarios en temas diversos, tales como: marco legal, normas básicas aplicables, las tarifas de impuestos aplicables según el Arancel de importación, proyectos de legislación, descripción de procedimientos aduaneros vigentes, estadísticas, algunos indicadores de gestión, consulta de declaraciones aduaneras de importación, estructura organizativa, incluyendo, los nombres de los funcionarios, dirección de correo electrónico, teléfonos, etc. En el caso de las declaraciones aduaneras de importación se publica toda la información que contienen, con excepción de ciertos datos que tienen el carácter de confidenciales.

Dentro del sitio web de temas aduaneros existe otra página (www.hacienda.go.cr/budha/) la cual contiene un sistema denominado Buscador de Documentos Hacendarios “BUDHA”. Este es un servicio de búsqueda de diversas regulaciones aduaneras, como por ejemplo, consulta de las circulares, resoluciones y sentencias que emite el Servicio Nacional de Aduanas, la Dirección General de Tributación y el Tribunal Aduanero Nacional. La ventaja que ofrece este mecanismo es la facilidad de localizar la información a través de la digitación de una palabra clave relacionada con el tema que se desea buscar.

Adicionalmente, Costa Rica forma parte de la lista de países que actualmente publica su información relacionada con procedimientos aduaneros en la “*Guía Hemisférica de Procedimientos Aduaneros*” publicada en la página web del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y uno de los únicos dos países que cuenta con hipervínculos con la página web de sus aduanas.

La transparencia que caracteriza el funcionamiento del Sistema Nacional de Aduanas en beneficio de las operaciones de comercio exterior, es apoyada por mecanismos que adicionalmente otorgan previsibilidad a los usuarios del sistema, tal es el caso de la emisión de criterios anticipados por parte de las autoridades aduaneras, por ejemplo en materia de clasificación arancelaria y reglas de origen.

Con ese mismo propósito, adicionalmente la legislación aduanera establece la posibilidad de que los usuarios realicen consultas técnicas a las autoridades aduaneras sobre asuntos relacionados con la aplicación de reglamentos técnicos, tarifas vigentes, criterios arancelarios y asuntos de valoración aduanera.

13. Manual del inversionista

Una de las situaciones más frecuentes a las que se enfrentan los inversionistas en los diferentes países donde desean instalar sus empresas tienen relación con la ausencia de reglas claras sobre la gran cantidad de procedimientos y trámites que deben realizar ante múltiples instituciones de Gobierno. Esta tarea normalmente no resulta sencilla y los empresarios deben recurrir a su esfuerzo individual para recopilar y ordenar la información, usualmente, dispersa y difusa, lo cual implica un desperdicio innecesario de tiempo y dinero, e incluso en ocasiones provoca un desestímulo a la inversión extranjera.

Frente a esta problemática, Costa Rica ha venido trabajando en simplificar trámites mediante decreto ejecutivo y por la vía administrativa. Recientemente se tomó la iniciativa de dotar a los inversionistas de un instrumento que recopila y sistematiza toda la información sobre los trámites comunes y básicos para la instalación de las empresas, sin distinción de sector, e incorpora los trámites específicos en los sectores de turismo y exportación. Este manual surgió en respuesta a la necesidad nacional de contar con reglas claras y transparentes para el desarrollo e instalación de las actividades productivas. El documento está disponible en versión papel y digital (CD y en la siguiente página web de Internet: (www.tramites.go.cr/manual)). La información podrá ser actualizada por los inversionistas mensualmente desde esta página. El documento incluye una descripción del trámite, requisitos, plazo, fundamento legal. En la versión digital los formularios pueden llenarse

electrónicamente y toda la legislación aplicable es accesible. Actualmente se trabaja en la versión en inglés del documento.

Costa Rica cree que el proyecto del “*Manual del inversionista*”, contribuye al establecimiento de reglas claras y transparentes que fortalezcan los principios de previsibilidad y seguridad a favor de los actores del comercio. Además, con proyectos como este se pretende contribuir al ahorro de recursos públicos y privados; al aumento de los niveles de seguridad jurídica; al mejoramiento del clima para la inversión; al incentivo de la formalidad y al desincentivo de la corrupción.

14. La introducción de normas específicas relacionadas con el tema de la facilitación del comercio en el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá

Costa Rica, reconociendo la importancia que revisten los aspectos relacionados con el tema de facilitación del comercio para una economía pequeña y abierta al comercio internacional y su papel determinante dentro de la economía de los países, ha considerado oportuno regular este tema en el marco de sus relaciones comerciales bilaterales. Muestra de ello, es la inclusión reciente de un capítulo específico en el marco del Tratado de Libre Comercio con Canadá, titulado “*Facilitación del Comercio y Disposiciones adicionales*”.

Este capítulo, introduce de forma innovadora, por primera vez en los acuerdos comerciales suscritos por Costa Rica, una serie de principios y obligaciones específicas en materia de facilitación del comercio, cuyo objetivo último consiste en alcanzar una mayor aceleración de los flujos de comercio y en velar por un mejoramiento continuo y permanente de comercio entre ambas naciones.

Dentro de esta nueva normativa, se señalan las obligaciones específicas que debe respetar ambos países, entre ellas es posible mencionar: la necesidad de despachar prontamente las mercancías; simplificar los trámites para el despacho de mercancías de bajo riesgo y de bajo valor; coordinar con otros organismos que exigen el cumplimiento de requisitos para la importación o exportación; aplicar los principios sobre envíos expresos de la Organización Mundial de Aduanas; lograr procesos comunes; establecer mecanismos de consulta con la comunidad comercial y empresarial; emitir resoluciones anticipadas en diversos temas aduaneros; asegurar que las acciones administrativas o de otra índole puedan ser revisadas por al menos en una instancia judicial; publicar las reglamentaciones y documentos relacionados con los procesos de importación y exportación de mercancías; y tratar con confidencialidad cierta información empresarial que tenga ese carácter.

También se pone de manifiesto el compromiso de desarrollar un programa de cooperación técnica, en áreas relacionadas con aduanas, por ejemplo: en materia de capacitación, evaluación del riesgo, prevención y detección del contrabando, entre otras. Por último, se establece el Programa de Trabajo Futuro, el cual pretende que periódicamente se revisen las medidas de facilitación en proceso de implementación y se analice en un futuro la posibilidad de implementar nuevas medidas.

15. Conclusión

Costa Rica espera contribuir con este aporte a las discusiones sobre facilitación del comercio en la OMC. Todas las prácticas desarrolladas y expuestas en este documento ponen de manifiesto la importancia creciente que tiene este tema en el ámbito de la política comercial y aduanera de Costa Rica. Además, se reconoce como una necesidad de atención inmediata por parte de los países desarrollados y los países en desarrollo, para que en algunos casos, se inicien los procesos de facilitación del comercio y, en otros casos, se les dé continuidad y se profundicen los esfuerzos nacionales para desarrollar los procesos de reforma aduanera e introducir nuevas medidas de facilitación del comercio en materia aduanera o en otros ámbitos que se relacionan con el comercio.

Los esfuerzos de los países en vías de desarrollo deben continuar siendo respaldados por apoyo financiero y asistencia técnica. El apoyo de los países y organizaciones donantes debería traducirse en compromisos concretos y acciones coordinadas que garanticen resultados satisfactorios en este tema, como complemento impostergable de los procesos de liberalización del comercio que se llevan a cabo en el marco del sistema multilateral y en el marco de las relaciones bilaterales o subregionales.
