

Una nueva aduana



E n r i q u e C a n o n *

Cualquier aduana del orbe que busque seria y responsablemente su modernización no puede dejar de considerar dos factores fundamentales.

Por una parte, la aduana debe entenderse eficientemente con un comercio internacional de volúmenes impensados hasta hace unos años –y en constante crecimiento–, que permanentemente innova en sus formas y modalidades operacionales y que legítimamente reclama agilidad, rapidez y facilidad.

Por otra, debe responder a una realidad interna novedosa, en relación con una mudanza en las características tradicionales del país. El Uruguay agroexportador con escasa incorporación de valor en sus productos, la plaza financiera, la economía de escaso crecimiento con menor distribución –o mejor dicho, con distribución tercamente escorada a favor de los “menos infelices”–, han quedado definitivamente atrás. Nuestra economía abierta, de políticas económicas activas, razonables equilibrios macroeconómicos, reorientó su inserción internacional y se dotó de nuevas certezas jurídicas e institucionales, dando paso de este modo a tasas nunca registradas de inversión, crecimiento, empleo, recuperación del salario real, y disminución de la pobreza y la indigencia.

En ese marco, los uruguayos hemos construido nuevos factores que ahora también nos describen con una fisonomía propia. Sobre la base del estatuto de puerto y aeropuerto libres, el país se ha convertido en un polo logístico regional con cifras extraordinariamente positivas, erigido sobre sólidas bases de eficiencia, responsabilidad, transparencia y confiabilidad. Al amparo de esta y otras normativas se han potenciado –en particular durante las dos últimas administraciones– emprendimientos generadores de empleo, valor agregado, multiplicadores de una economía pequeña con ubicación estratégica, ventajas naturales y otras ventajas competitivas. Para abundar en estos conceptos, cito un pasaje del discurso del presidente José Mujica ante la Asamblea General el 1 de marzo de 2010: “Si el país fuera una ecuación, diría que la fórmula a intentar es agro + inteligencia + turismo + logística regional. Y punto”.

Al unísono, las exportaciones tanto tradicionales como no tradicionales, ahora con un mayor valor agregado, han experimentado una constante de crecimiento en los últimos años.

Esta realidad no altera la función aduanera en su esencia. La aduana, como expresión de la soberanía del Estado, es y será siempre un órgano de control. El objeto podrá ser económico o supraeconómico, en función de los intereses que le corresponda resguardar conforme a las prioridades que el Estado establezca.

Sin embargo, para acompañar tanto el aumento del comercio exterior como la nueva inserción internacional del país, la modernidad aduanera debe aggiornar formas, métodos, modalidades, momentos, sujetos y objetos del control.

Hoy resulta anacrónico e imposible un mecanismo de control del 100% de las mercaderías. Una aduana moderna no significa mayores sino mejores y más eficientes controles. El imperativo de la eficiencia vale tanto para la función pública como para la rentabilidad de una empresa privada.

La competitividad de un país se puede mejorar a través del tipo de cambio, haciendo más baratos sus productos medidos en otras monedas. Se mejora por aumentos de productividad, abaratando sus costos al producir más y mejor. Pero también por aumentos de productividad de su sector público, es decir, por un incremento o disminución de los costos según el número de trámites o movimientos que implique la entrada o salida de mercaderías. Asimismo, Aduanas agrega valor también ante nuestros socios comerciales, otorgando un entorno de certeza, seguridad y confiabilidad.

Eficiencia en el control aduanero y competitividad-país han pautado la modernización aduanera definida en 2006 por el Consejo de Ministros. Desde entonces y paulatinamente se han empezado a ejecutar los cambios en elementos materiales, humanos, tecnológicos y normativos, sobre los cuales se va construyendo una nueva forma de accionar aduanero.

La aduana uruguaya hoy puede exhibir como hechos muchos elementos que hasta ayer eran sólo deseos. Un actor aduanero,

público o privado, hoy está beneficiándose de novedades como el documento único aduanero digital, expedientes electrónicos, pagos on line, control satelital de cargas en tránsito utilizando precintos electrónicos, criterios de selectividad y perfiles de riesgo.

Y ese mismo actor es partícipe del diseño y planificación de factores como los operadores económicos certificados, la ventanilla única de comercio exterior, un centro nacional de verificación aduanera o "Uruguay tránsito seguro", entre otros elementos que perfilan la modernidad de la aduana, su eficiencia, su compromiso con la competitividad y su relación con el comercio internacional y el negocio logístico.

No resultaría responsable pensar que toda esta nueva realidad operacional e institucional aduanera pueda sustentarse en órdenes del día, en algunos decretos, en el actual Código Aduanero de 1984, o en un Régimen Infraccional Aduanero de 1964. Un nuevo marco legal es imprescindible. Un marco que, consagrando las nuevas figuras y modalidades y validando y actualizando las antiguas, otorgue certeza y seguridad jurídica no sólo para los actores privados sino también para la aduana y el propio Estado.

Ese instrumento normativo es el proyecto del nuevo código aduanero, que fuera remitido por el Poder Ejecutivo al Legislativo durante este mes de agosto.

El nuevo código en clave de construcción de confianza

El proyecto se configuró no sólo con los criterios del Código Aduanero del Mercosur –también remitido al Parlamento–, sino con los aportes, sugerencias y propuestas de instituciones privadas, de operadores del comercio internacional –principalmente del ámbito portuario y aeroportuario–, de abogados especialistas en derecho aduanero y de la judicatura de Aduanas.

La premisa en esa fase fue evitar teorizaciones; conocer y aprender directamente de los actores las características y modalidades de las actividades de comercio internacional, particularmente las operaciones logísticas y, sobre todo, del funcionamiento real y concreto del puerto y aeropuerto libres.

Pero lo más importante es que el proyecto, que tiene en los aportes señalados una de sus mayores ventajas, quiere sumar un elemento insustituible para un nuevo relacionamiento público-privado: la construcción de confianza.

El propósito fue elaborar un nuevo código aduanero que, recogiendo la realidad aduanera, comercial, portuaria y logística del país, respondiera al mandato de la Decisión 27/10 del Mercosur, que aprobó el código del bloque. Particularmente, interesa recoger de dicha Decisión la disposición de que "Los estados parte se comprometen a armonizar aquellos aspectos no contemplados en el Código Aduanero del Mercosur", lo que Uruguay cumple a través de este proyecto. También se responde al otro mandato de la Decisión, el de hacer las "gestiones necesarias para la eficaz implementación del mismo dentro de sus respectivos sistemas jurídicos".

Resulta útil y práctico, además, que aduanas integrantes de un bloque hablen el mismo idioma y manejen iguales conceptos. Resulta útil para los usuarios dentro del Mercosur y también para quienes operen o quieran operar con el bloque.

Pero además de cumplir con lo dispuesto por el Mercosur, el proyecto busca consagrar en la jerarquía de un código toda la visión de una aduana moderna: contempla criterios innovadores y actualizados sobre territorio aduanero, facultades de las aduanas, sujetos aduaneros actuales y nuevos con su regulación, nuevas modalidades de control, gestión de riesgo, aduana electrónica, y consulta previa vinculante, entre otros conceptos de vanguardia.

En el proyecto de nuevo código, por otra parte, se generan nuevas regulaciones. Especial mención merecen las propuestas del nuevo régimen infraccional, que moderniza y agiliza procedimientos, actualiza figuras, cuantías y sanciones, incorpora la "autorrevisión" de los operadores de comercio exterior y recoge la necesidad de que al juzgar una conducta se distinga a quien actuó de manera involuntaria de aquel que lo hizo con negligencia, o incluso de quien realizó el hecho intencionalmente. Este último concepto ya es recogido por la doctrina especializada, y particularmente por la jurisprudencia.

Se consagra un nuevo delito, la "defraudación aduanera", para castigar situaciones de riesgo fiscal que pueden ser tanto o más perjudiciales que el contrabando.

Se crea la nueva figura del "depósito logístico", en la cual la mercadería puede ser objeto de operaciones que cambien su estado o naturaleza, siempre que no modifiquen su origen y consistan en ensamblajes o montajes; mezclas; colocación o sustitución de partes, piezas o accesorios; configuración de hardware; instalación de software; elaboración de envases, embalajes, etiquetas u otros productos que se utilicen para la comercialización de mercaderías que egresarán del depósito; y otras operaciones similares que el Poder Ejecutivo establezca.

El Código Aduanero del Mercosur y el proyecto de nuevo código de nuestro país son ordenamientos técnicos y especializados, que, por lo mismo, debieran ser evaluados en esa perspectiva instrumental y no ideológica. Seguir otro camino no sólo conduce al absurdo de distorsionar el debate, sino que genera el riesgo de entregar argumentos a quienes son rivales del estatuto portuario y aeroportuario, que no se encuentran en Uruguay y cuya miopía no les permite ver que ganaríamos todos cooperando. Uruguay precisa que esta miopía no sea contagiosa.

Días pasados, en conversación con funcionarios aduaneros, obtenía yo la mejor fundamentación a favor del proyecto de código aduanero presentado. Fundamentado en su experiencia y en la modernización en curso en la Dirección Nacional de Aduanas, mi interlocutor señalaba: "El nuevo código, junto a la modernización, vienen a normar una aduana totalmente distinta a la que conocemos, mejor, más profesional". ■

No resultaría responsable pensar que toda esta nueva realidad operacional e institucional aduanera pueda sustentarse en órdenes del día, en algunos decretos, en el actual Código Aduanero de 1984, o en un Régimen Infraccional Aduanero de 1964. Un nuevo marco legal es imprescindible. Un marco que, consagrando las nuevas figuras y modalidades y validando y actualizando las antiguas, otorgue certeza y seguridad jurídica no sólo para los actores privados sino también para la aduana y el propio Estado. Ese instrumento normativo es el proyecto del nuevo código aduanero, que fuera remitido por el Poder Ejecutivo al Legislativo durante este mes de agosto.