UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

CARRERA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Estudio de caso:

Implementación de sistemas de Fiscalización a Posteriori en el Servicio Nacional de Aduanas.

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ALUMNO

MATHIUS FELIPE ANDUNCE GANDARILLAS

PROFESOR GUÍA

EDUARDO MUÑOZ INCHAUSTI

Valparaíso, Diciembre 2014

A mis padres, mi hermano, mis abuelos, mi tío y mis primos. Sin ustedes no hubiera podido recorrer ni terminar este camino.

INDICE

RESUMEN 5
ABSTRACT 6
INTRODUCCION 7
CAPITULO 1 MARCO TEORICO 10
1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR 10
1.1.1. Globalización 10
1.1.2. El desarrollo del comercio exterior y dependencia de los Estados 11
1.1.3. Integración económica 14
1.1.4. Organismos del comercio internacional 16
1.1.5. La facilitación del comercio internacional 19
1.1.6. Contexto normativo 22
1.2. CONTEXTO NACIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR 24
1.2.1. Evolución económica y adecuación de Chile a los cambios del comercio exterior. 25
1.2.2. Chile en el comercio internacional actual 30
1.2.3. Rol fiscalizador del Servicio Nacional de Aduanas 32
1.3. CONTROL ADUANERO Y FISCALIZACIÓN 33
1.3.1. Definición control aduanero 33
1.3.2. Tipos de control aduanero 34
1.3.3. Control a posteriori 34
CAPITULO 2 DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS 37
2.1. CONTEXTO INSTITUCIONAL 37
2.2. CONTEXTO ORGANIZACIONAL 38
2.3. CONTEXTO NORMATIVO 43
CAPITULO 3 DESCRIPCION DE LAS RECOMENDACIONES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL 45
3.1. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL 45
3.2. ANÁLISIS 46
3.3. RECOMENDACIONES: 47
CAPITULO 4 MARCO METODOLOGICO 49
PROBLEMA DE INVESTIGACION 49

DEFINICION DEL PROBLEMA 50
OBJETIVO GENERAL 50
OBJETIVOS ESPECIFICOS 50
DISEÑO DE LA INVESTIGACION 51
DESCRIPCION DE LOS INSTRUMENTOS 51
DESCRIPCION DE LA MUESTRA 52
CAPITULO 5 ANALISIS E INTERPRETACION DE LA INFORMACION 52
5.1. ANALISIS DE LAS ENTREVISTAS 53
5.1.1. Importancia de la facilitación del comercio exterior 53
5.1.2. Relación fiscalización - facilitación 54
5.1.3. Desarrollo del sistema de control del Servicio Nacional de Aduanas 56
5.1.4. Claridad del momento en que se realiza el control posteriori 58
5.1.5. Funcionamiento del control posteriori 59
5.1.6. Percepción del control a posteriori 60
5.1.7. Coordinación institucional 62
CONCLUSIONES 65
BIBLIOGRAFIA 68
ANEXOS 71

RESUMEN

En la actualidad analizar los procesos de control a posteriori reviste gran importancia tanto para los intereses de la economía nacional, como también para la gestión aduanera en su conjunto. Es necesario considerar que hoy a causa de los acuerdos comerciales suscritos por Chile existe casi un nulo arancel a las importaciones, lo que hace que los gravámenes aduaneros no posean mayor relevancia para el fisco. En ese sentido, realizar hoy un control a posteriori respecto del pago procedente del Impuesto al Valor Agregado en las empresas que ingresan mercancías al territorio nacional se ha convertido en la preocupación central de las autoridades tanto de gobierno como de la administración actual del Servicio de Aduanas, con el objetivo garantizar una mayor recaudación fiscal y una menor evasión tributaria.

Esta investigación se centra en analizar el actual sistema de fiscalización a posteriori del Servicio Nacional de Aduanas, tomando como base las recomendaciones establecidas por el Fondo Monetario Internacional en el informe: “Avances en la modernización de la administración aduanera” del año 2008. El cual señala que el Servicio Nacional de Aduanas posee una indefinición respecto a este proceso y que falta mucho por avanzar al respecto. En consecuencia es importante saber cómo ha evolucionado el sistema de Fiscalización a Posteriori desde la emisión del informe, a fin de poder determinar las fortalezas y debilidades actuales.

Para esto se realizaron dos encuestas a actores relevantes involucrados directamente con el objetivo de estudio. Uno a nivel interno y otro a nivel externo, lo que permitió tener una visión integral desde el punto de vista público y privado.

Finalmente se analizo en base a la opinión de los actores clave, las distintas variables establecidas para el estudio, que se determinaron en base al informe “Avances en la modernización de la administración aduanera” del FMI. Lo que permitió esclarecer las fortalezas y debilidades del actual sistema de control a posteriori del Servicio Nacional de Aduanas.

ABSTRACT

Nowadays, analyzing post control processes involves great importance for the interests of the national economy and for the customs management too. It is necessary to consider that due to the trade agreements signed by Chile today; there is a zero tariff on imports so that customs liens have no relevance to the treasury. On that sense performing a post control related to the payment coming from the value added tax for companies that enter goods in the country has become the main concern for the government authorities and for the current administration of the national custom service in order to ensure greater tax revenues and a lower tax evasion.

This investigation is centered in analyzing the current system of post supervision of the national customs service taking as a foundation the recommendations stablished by the international monetary fund. In the report "Avances en la modernización de la administracion aduanera " from the year 2008, which refers to the national customs service, has a lack of definition regarding this process and it has a lot of work to do about that. Therefore, It is important to know how the post supervision system has changed has changed since the repport was sent so that it can determine the current strengths and weaknesses.

That is why two surveys were done with the people directly involved in the objective of study, one of the survey at an inside level and the other one at an outside level this allows us to have a whole vision from the public and private point of view.

Finally, It was analized based on the opinion of the key people the different variables stablished for the study whish were determined based on the report "Avances en la modernización de la administracion aduanera "of FMI. That let us to determine the strengths and weaknesses of the current post control systems of the national customs services.

INTRODUCCIÓN

Desde la segunda mitad del siglo XX en adelante, la globalización se ha encargado de generar una homogenización mundial en la mayoría de los procesos y comportamientos ya sean sociales, culturales, políticos y económicos. La interdependencia global es cada vez más fuerte y ello tiene implicancias en como los Estados adaptan su funcionamiento tanto interno como externo a esta realidad. En ese sentido el comercio exterior juega un rol trascendental en la globalización, el cual ha experimentado un crecimiento explosivo y cada vez más dinámico, propiciando la conformación de diversas integraciones económicas principalmente a nivel regional, que vienen a hacerse cargo de la tendencia mundial imperante de apertura comercial. Estas relaciones de interdependencia y de apertura han aumentado en forma sostenida el tráfico de mercancías, por lo que las operaciones de comercio exterior, específicamente la importación y exportación se han convertido en motor fundamental del crecimiento de los Estados. En ese contexto emerge la facilitación comercial como garante de la fluidez del comercio exterior.

El caso chileno no está ajeno a esta realidad, si no todo lo contrario. Es uno de los países con mayor apertura económica y con menores barreras arancelarias a la importación de mercancías. Actualmente posee 23 acuerdos comerciales con más de 50 países y a causa de esto, el impacto del comercio exterior en la economía Chilena es altísimo. Desde 1991 al 2013 la importación de mercancías ha aumentado de 7.452 millones de dólares a 71.926 millones de dólares.

Con todo este crecimiento experimentado por Chile, el rol del Servicio Nacional de Aduanas es fundamental en dos ámbitos: primero en resguardar la seguridad de la economía interna de Chile, es decir, velar por un adecuado sistema de fiscalización que garantice el pago de los tributos correspondiente para todas las mercancías que transitan por la aduana. Y segundo, facilitar los trámites y procedimientos aduaneros a fin de garantizar la fluidez del intercambio comercial que posee Chile con el exterior. Sin embargo, debido al casi nulo arancel a las importaciones que posee el país debido a los acuerdos comerciales, el cobro de gravámenes aduaneros pasa a ser irrelevante para la economía nacional en su conjunto. Por lo que la carga impositiva de la mercancía que ingresan a territorio chileno se la lleva principalmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual se paga al Servicio de Impuestos Internos (SII). El control que puede ejercer el Servicio Nacional de Aduanas para fiscalizar que efectivamente el pago de este tributo

corresponda a las mercancías que circulan en el país una vez que estas se desaduanan, es solo a través de un control posterior a las empresas que internan las mercancías. En ese sentido analizar la existencia de un adecuado sistema de fiscalización a posteriori reviste especial interés por dos motivos principalmente:

- El Servicio Nacional de Aduanas producto de la facilitación comercial, realiza aforo físico a aproximadamente al 3%[1] de todas las mercancías que ingresan al país, es decir, existe cerca de un 97% que se salta este tipo de control.
- Chile debido a su apertura unilateral e integración economía posee un arancel aduanero ad Valorem de 6% y con los acuerdos comerciales muchas mercancías poseen menos del 1%, lo que si bien es cierto desincentiva la evasión fiscal en materia aduanera. No garantiza el comportamiento tributario y comercial de las empresas respecto al IVA, luego que se desaduanan las mercancías.

El año 2007, autoridades Chilenas solicitaron una asistencia técnica en administración aduanera al Fondo monetario Internacional (FMI). Esta solicitud se materializo el año 2008 en un informe llamado "Avances en la modernización de la administración aduanera". El cual contiene un completo análisis de los distintos procesos y ámbitos de gestión en que se ve involucrado el Servicio. En el ámbito del control a posteriori realiza un diagnostico de la situación actual y en base a ello realiza recomendaciones a corto y mediano plazo. A modo general el FMI establece lo siguiente: "No contempla todas las modalidades y se limita a una revisión por operación. Todavía no se ha definido una estrategia que apruebe una agenda para la introducción de la auditoria aduanera integral a empresas". (Castro, Clecy, & De la Ossa, 2008)

El propósito de este estudio es analizar el sistema de control a posteriori del Servicio Nacional de Aduana, tomando en consideración la implementación de las recomendaciones a corto y mediano plazo realizadas por el FMI en lo relativo a este tipo de fiscalización, a efectos de poder establecer las fortalezas y debilidades del actual sistema

Por lo anterior, la investigación se estructura en cinco capítulos. El primero es el marco teórico, que aborda el contexto internacional y nacional del comercio exterior, estableciendo el rol que debe tener el Servicio de Aduana en estos, lo que permite

[1] Extraído de la entrevista realizada a Rubén Parra, jefe del Departamento de Fiscalización a posteriori.(Anexo 6)

comprender la importancia del proceso de fiscalización. Se define además el concepto de fiscalización y control aduanero; el segundo capítulo es una descripción del Servicio Nacional de Aduanas desde un contexto organizacional, institucional y normativo; en el tercer capítulo se hace una descripción de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional en lo relativo al control posteriori; el cuarto capítulo aborda la metodología utilizada; y el quinto es un análisis de las entrevistas, las cuales sirven como soporte para obtener las conclusiones.

CAPITULO 1 MARCO TEORICO

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR

El desarrollo del comercio exterior desde la segunda guerra mundial ha crecido de forma sostenida y ha estado profundamente condicionado y regido por la globalización. ”Se trata de un proceso por el que las economías nacionales se integran progresivamente en la economía internacional de modo que su evolución dependerá cada vez mas de los mercados internacionales y menos de las políticas economías de los gobiernos” (Aragon R, 2008). Esto ha permitido un crecimiento explosivo y dinámico del intercambio comercial entre los países, generando lo que se conoce como integración económica. No obstante, este proceso no se desarrolla solo y requiere de organismos internacionales tanto institucionales como privados para su desarrollo. Finalmente es necesario abordar el concepto de facilitación comercial, el cual es la clave para las relaciones comerciales en la actualidad y la normativa que regula todo lo mencionado

1.1.1. Globalización

> *El comercio exterior fomenta el desarrollo cuando las exportaciones del país lo impulsan. Así, el crecimiento propiciado por las exportaciones fue la clave de la política industrial que enriqueció a Asia y mejoró la suerte de millones de personas. Gracias a la globalización muchas personas viven hoy más tiempo y con un nivel de vida muy superior.* (Aragon R, 2008)

No existe en la actualidad área del conocimiento que no esté vinculada, directa o indirectamente, al tema de la globalización. “Este fenómeno ha permeado prácticamente todos los campos de la actividad humana: economía, cultura, política, ecología, adquiriendo así un carácter pluridimensional”. (García, 2010). La globalización es un proceso de mundialización tanto de la cultura, de la economía, de las relaciones sociales y de política y de la forma de ver el mundo de cada sociedad. Lo que ha generado una dependencia natural y un poco asimétrica entre los Estados más desarrollados y con mayor influencia y los Estados más pequeños o con menor capacidad económica. Esto se traduce principalmente en un traspaso de influencias y de cómo hacer las cosas en la vida de las distintas naciones. Es una especie de homogenización mundial que ha sido incluso cuestionada por la eventual pérdida de cultura o identidad de cada pueblo.

La globalización en el ámbito económico se utiliza para una gama de fenómenos, “Abarcan desde el incremento del comercio internacional de bienes y servicios, hasta la movilidad del capital, la interdependencia de los mercados financieros del mundo, la transformación exponencial de las comunicaciones y la disponibilidad mundial instantánea de información”. (Rivero, 2009). La globalización por tanto, tiene como mecanismo clave de avance el comercio exterior y en la actualidad se relaciona estrechamente con el desarrollo económico de los Estados, es más difícil que nunca concebir desarrollo económico sin comercio exterior. “Ya no hay lugar para la utopía de economías cerradas y “desenganchadas” del mercado mundial, que consigan organizar su economía al margen de los dictados de las grandes empresas y de los fondos de inversión” (Sebastian). Este proceso se dice que comienza luego de la segunda guerra mundial y abarca principalmente la segunda mitad del siglo XX y lo que va del siglo XXI, marca el comienzo real del intercambio comercial y del traspaso de las fronteras.

> “En base a lo anterior, existe una diferencia fundamental entre las interdependencias marcadas por el protagonismo del Estado y el incremento de las rutas comerciales, las operaciones militares e incluso la expansión de los imperios; y las densas redes económicas, culturales y comunicacionales transnacionales, la vasta configuración de regímenes y organizaciones internaciones, el desarrollo de fenómenos globales que caracterizan las relaciones de interdependencia en el actual periodo de globalización”(Held,1997) (Millan A., 2013)

1.1.2. El desarrollo del comercio exterior y dependencia de los Estados

El fin de la segunda guerra mundial en el año 1945 marca un antes y un después respecto de las relaciones internacionales, se re articula geopolíticamente el mundo y la conformación político-económica principalmente occidental se reestructura a favor de EEUU. Esta Nación resulto ampliamente favorecida luego de la guerra, ya que no vio deteriorada su capacidad productiva e industrial. Como un hito importante se puede mencionar el acuerdo de Bretton Woods que crea dos de las instituciones más importantes hasta el día de hoy en términos de economía internacional. Estas son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El primero con el fin de cumplir un rol prestamista para los Estados Europeos destruidos a causa de la guerra, mientras que el segundo para fomentar y buscar mantener el equilibrio del sistema monetario internacional. Además de ello, se firmo el acuerdo general de aranceles aduaneros y

comercio (GATT) que buscaba propiciar por medio de la reducción progresiva y sustancial de los aranceles aduaneros de la mayoría de los países del mundo, la no discriminación hacia los Estados en vías de desarrollo, permitiendo facilidades para el comercio exterior y la eliminación de las barreras comerciales.

Los primeros años postguerra (1945-1949) fueron marcados por la supremacía comercial de EEUU, que tenia no solo hegemonía política, sino que además el monopolio de las exportaciones de bienes y servicio a la mayoría del planeta. Por otra parte, la Unión de la Republica Socialista Soviética (URSS), apareció como la otra gran potencia que pretendía disputar con EEUU la forma de organización social y económica, para hacerla hegemónica en el mundo en el contexto de la guerra fría. “la amenaza que representaba el comunismo patrocinado por la Unión Soviética justificaron el mantenimiento de un gran aparato militar y la necesidad de acelerar la tecnología militar con propósitos persuasivos, que por lo tanto, exigía grandes inversiones para producir innovaciones” (Martínez C, 2009). Si bien EEUU no realizaba acciones de Estado empresario de forma directa, si contribuía al crecimiento económico principalmente de la Europa occidental que había quedado muy deteriorada luego de la guerra, a través de su gasto en financiamiento indirecto del desarrollo tecnológico y por tanto la expansión de los bienes de consumo.

Se había generado una verdadera interdependencia a una economía mundial, lo que quedo de manifiesto en 1973 con la primera crisis del petróleo. Esta sacudió la economía principalmente de las grandes potencias económicas, Estados unidos y en menor medida Europa occidental. Los principales problemas que trajo esta crisis, fue en la balanza de pagos por el excesivo precio del petróleo. Esta situación genera una especie de reordenamiento mundial. Comienzan a emerger nuevas economías como la China, la japonesa, la brasileña, etc. Y toman importancia aquellos países que poseen materias primas que son la base finalmente del desarrollo productivo de las industrias del mundo.

De la mano de lo anterior, se evidencia la falta de manejo y capacidad de estabilización económica de las principales instituciones creadas con este fin. Se pondrá de manifiesto la debilidad de los organismos internacionales para imponer ciertas medidas correctoras o establecer un cierto orden, especialmente entre los más poderosos. “Esto hizo que se generalizaran otros instrumentos de control y de coordinación: *el Grupo de los Siete*, constituido en 1975, comienza a tener fuerza, dado a que reunía a la mayoría de los países más ricos y, por lo tanto, a la mayoría del poder económico. La OCED también, amplia sus funciones e influencias”. (Martínez C, 2009). En síntesis, la crisis trajo consigo

grandes problemas económicos para los países que importaban petróleo, mientras que dejo en muy buena situación a aquellos países que exportaban el mineral.

En 1979 se produce una segunda crisis del petróleo, que si bien no tuvo repercusiones tan desalentadoras para los países hegemónicos como la primera, si provocó un gran impacto en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, principalmente de Latinoamérica. Esto debido a que en la crisis anterior estos recurrieron a grandes préstamos con la banca internacional que hicieron mitigar el efecto directo de la crisis. Sin embargo, para la segunda debacle económica, las tasas de interés real hicieron que la deuda externa alcanzara niveles insostenibles que no permitieron sobrellevarla de buena manera, lo que generó a la interna una gran inflación y desempleo. Las cifras de deuda externa en América latina considerando países exportadores e importadores de petróleo entre 1978 y 1982. Se incremento en un 109% (Valdés.p, 1989).

Desde 1989 en adelante y a causa de la caída del muro de Berlín, se establece la hegemonía del capitalismo y las ideas liberales en el mundo. EEUU pasa a ser el país hegemónico y con mayor influencia en los mercados a nivel global. Sin embargo, desde ese hito hasta la actualidad, lo que ha predominado ha sido el aumento de la regionalización y búsqueda de las cooperaciones económicas territoriales. Entendiendo que este es el mecanismo más efectivo para el crecimiento y fortalecimiento de las económicas. Además Estados unidos lo interpreta como una forma de hegemonizar aun más su dominio. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) generó las primeras luces de la política que buscaría el país norteamericano. Este tratado fue el primer síntoma de que iniciaba la visión mercantilista de la política exterior, la misma que aún tiene la administración norteamericana. “A partir de entonces, se ha desplegado una febril energía para concertar o reactivar grandes acuerdos comerciales con todo el mundo, tanto con América Latina como con Asia y Europa, en todos los terrenos.” (Palomares, 1999, pp.187, 191; Informe de la Comisión de la Comunidad Europea) citado en (Aragon R, 2008)

En síntesis, desde 1945 comienza una globalización con carácter transformador que cambia los paradigmas existentes en el ámbito de la economía, generando una verdadera interconexión económica mundial, una homogenización cultural y una natural dependencia a los sistemas de fiscalización aduaneros de cada Estado para el crecimiento sostenido del ingreso y salida de mercancías por cada frontera.

1.1.3. Integración económica

La integración económica es “el proceso o estado de cosas por las cuales diferentes naciones deciden formar un grupo regional” (Balassa, B, 1964) citado en (Conesa, 1983). En base a esa definición, Conesa establece que hay dos interpretaciones al respecto. Como proceso y como estado de las cosas. Donde sostiene lo siguiente: “La noción de proceso es una noción dinámica, que expresa un concepto de movimiento hacia un estado distinto; un estado de cosas, en cambio, significa un concepto más estático, por cuanto se refiere a la situación en que determinados países cuando intentan formar un grupo regional en un punto determinado del tiempo” (Conesa, 1983)

Después de la caída de la Unión Soviética y de los espectaculares cambios que ocurrieron en el orden político y económico internacional con la “globalización” de la economía mundial. “Se desencadenó un impetuoso proceso de formación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras entre los Estados, a fin de fomentar su crecimiento económico y el crecimiento del comercio mundial”. (Borja, 2014) Este proceso se enmarca dentro de lo que se conoce como integración económica, esta se convirtió en la tendencia desde 1990 para la mayoría de los Estados en el mundo. Tal situación es reflejo de la concepción de dependencia de las economías y la mundialización de esta, donde se entiende que la expansión e integración de los mercados permitirá un mayor crecimiento económico aprovechando las ventajas comparativas de producción de cada Estado. De lo mencionado se desprende el concepto más básico de relación: el Acuerdo comercial. Este se define como:

> *“Un acuerdo de comercio representa el entendimiento alcanzado entre estados, sea sobre una base bilateral o multilateral, para facilitar las condiciones del comercio recíproco por medio de: desgravaciones arancelarias, eliminación de medidas para-arancelarias, incorporación de nuevos sectores al intercambio bilateral, facilitación del ambiente general para el desarrollo de negocios. Las Partes Contratantes involucradas consideran el Acuerdo como un instrumento para aumentar la libertad del comercio, desarrollando una integración mayor de sus economías”.* (Direccion General de Relaciones Económicas y Comerciales, 2009)

Al respecto Bela Balassa ya había desarrollado una teoría de la integración económica (1964), en la cual anticipó la configuración mundial venidera del comercio. Y al respecto

establece distintitos tipos de integración económica según su grado de integración, estas son:

A) Zona de librecambio:

Es un área de intercambio, en la cual los estados miembros se comprometen a eliminar todo tipo de restricciones arancelarias entre ellos, no obstante cada uno puede establecer cualquier tipo de arancel ante terceros.

B) Unión aduanera:

Es la mejora a la zona de librecambio. Tiene por objetivo generar una mayor integración o una integración más efectiva. Esta consiste eliminar todo tipo de arancel entre los estados miembros, unificando además los aranceles hacia terceros.

C) Mercado Común

Es la fase de integración donde además de poseer una unión aduanera, se establece una liberación de las restricciones en cuanto al traslado o movimiento de los factores de producción (Tierra, trabajo y capital) entre los Estados miembros. La tierra no tiene posibilidades de trasladarse por lo cual no se considera.

D) Unión económica

Este tipo de unión, supone el cumplimiento con todo lo requerido en las fases anteriores. Sin embargo, ya es un avance de integración más complejo, porque requiere la armonización de algunas políticas económicas de los Estados miembros y la sucesión de cierto grado de soberanía.

E) Unión total

Este es el caso superior de integración y el más importante. Comprende la aparición de un Estado o autoridad supranacional para todos los Estados miembros. Además de poseer una normativa común, moneda común y políticas conjuntas en temas económicos, políticos, fiscales, etc. Es comparable con un Estado federal.

Actualmente, se ha asentado el traspaso desde un mundo económicamente unipolar con un país hegemónico como Estados unidos, a un mundo multipolar, donde existen integraciones económicas que poseen gran cantidad de recursos, gran población y un

fluido intercambio comercial. Como las más importantes se pueden mencionar: la Unión Europea, el TLCAN en América del Norte, el MERCOSUR en América Latina y el ASEAN en Asia. Bajo ese escenario, es que Czincota y Ronkainen (2005) plantean: “En tres décadas, el comercio mundial se ha extendido de 200 mil millones a casi 7 billones de dólares. Ese crecimiento es único, ya que en el ámbito global, el crecimiento del comercio casi siempre ha superado el crecimiento de la economía doméstica en las últimas décadas (Czincota y Ronkainen, 2005).” citado por (Rojas, 2010)

1.1.4. Organismos del comercio internacional

Es necesario describir los principales actores del comercio internacional, en este caso los actores tanto institucionales como privados que cumplen una función directa y sin fines de lucro en el comercio internacional.

1.1.4.1. Actores institucionales

A) Fondo Monetario Internacional

Se creó en 1944 con el fin de mantener un equilibrio en la economía y fomentar políticas de crecimiento constante, evitando desastres económicos como la depresión de 1929.

Actualmente cumple las siguientes funciones (FMI, 2014):

- Asesoramiento sobre políticas a los gobiernos y los bancos centrales basadas en el análisis de las tendencias económicas y experiencias entre países;
- Investigación, estadísticas, pronósticos y análisis basado en el seguimiento de las economías y los mercados globales, regionales e individuales;
- Préstamos para ayudar a los países a superar las dificultades económicas;
- préstamos en condiciones favorables para ayudar a combatir la pobreza en los países en desarrollo; y
- Asistencia técnica y capacitación para ayudar a los países a mejorar la gestión de sus economías.

B) Banco mundial

El Banco Mundial es una fuente fundamental de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo. No se trata de un banco en el sentido usual sino de una organización única que persigue reducir la pobreza y apoyar el desarrollo. El

Grupo del Banco Mundial está conformado por cinco instituciones, administradas por sus países miembros. (BM, 2014)

El banco mundial actualmente posee dos objetivos principales:

- Terminar con la pobreza extrema en el curso de una sola generación
- Promover la prosperidad compartida.

C) Organización Mundial de Comercio

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es el único organismo internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Su principal propósito es asegurar que las corrientes comerciales circulen con la máxima facilidad, previsibilidad y libertad posible. (OMC, ¿Qué es la OMC?, 2014)

Nace en 1995 para institucionalizar de forma más concreta el acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio (GATT) celebrado en 1947. La OMC tiene como objetivo principal el propiciar el comercio internacional fluido, con las mayores libertades posibles, pero sin generar ventajas negativas o efectos no deseados para los que intervienen en este.

Las funciones que cumple la organización mundial de comercio son (OMC, ¿Qué es la OMC?, 2014):

- Administra los acuerdos comerciales de la OMC
- Foro para negociaciones comerciales
- Trata de resolver las diferencias comerciales
- Supervisa las políticas comerciales nacionales
- Asistencia técnica y cursos de formación para los países en desarrollo
- Cooperación con otras organizaciones internacionales

D) Organización de las Naciones Unidas

La ONU se creó en 1945, luego de la Segunda guerra mundial. A pesar de su capacidad de acción en un sinfín de temas internacionales, es ampliamente conocida por sus labores en el mantenimiento de la paz internacional y prevención de los conflictos.

La carta de las Naciones unidad y el estatuto de la corte internacional de justicia, señalan los propósitos de la organización (ONU, 1965):

- Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;
- Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otros medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
- Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y
- Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

E) Organización mundial de Aduanas:

La organización mundial de aduana comenzó en 1947 como la inquietud de trece Estados Europeos que buscaban un lugar común para establecer estudios y posibles uniones aduaneras, se formo inicialmente bajo el nombre de Comité económico cooperación Europea. En 1947 ese comité se divide en el consejo económico y el consejo de cooperación aduanera, que luego de un largo proceso de institucionalización y de posicionamiento, pasó a llamarse en 1994 Organización Mundial de Aduanas (OMA). Esto se tradujo en una institución intergubernamental con trascendencia en los procesos aduaneros del comercio internacional en su totalidad.

Actualmente la OMA posee siete objetivos estratégicos, estos son (OMA, 2014):

- Promover la seguridad y la facilitación del comercio internacional, incluida la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros = Paquete Competitividad Económica;
- Promover la recaudación de ingresos equitativa, eficiente y efectiva = Ingresos Paquete;
- Proteger la sociedad, la salud pública y la seguridad = Cumplimiento y Ejecución del paquete;

- Fortalecer la creación de capacidad = Organizational Development Package;
- Promover el intercambio de información entre todas las partes interesadas;
- Elevar el rendimiento y el perfil de Aduanas;
- Conducta de Investigación y Análisis.

1.1.4.2. Actores privados

A) Asociación de Agentes Profesionales de Aduanas de las Américas (ASAPRA)

Esta institución se crea en Chile con la finalidad de poder incluir en una sola entidad las distintas cámaras, federaciones, asociaciones y uniones de agentes, despachadores y/o corredores de aduanas de América Latina, España y Portugal. (ASAPRA, 2014)

"La importancia de ASAPRA ha mantenido una directa relación con la evolución que ha existido en la valoración práctica y consagración legislativa que han hecho los Estados de la función que cumplen los Agentes de Aduana" (ASAPRA, 2014)

B) Cámara de comercio internacional

La cámara de comercio internacional se creó en 1919 y representa la visión general de todas las empresas que intervienen en el comercio exterior y de la asociación de distintas cámaras de comercio. Defiende los intereses empresariales y su principal fin es actuar a favor de un sistema de comercio e inversiones abierto y crear instrumentos que lo faciliten, con la firme convicción de que las relaciones económicas internacionales conducen a una prosperidad general y a la paz entre los países. (ICC, 2014)

1.1.5. La facilitación del comercio internacional

No existe actualmente un consenso teórico o una sola definición que aclare el término de facilitación del comercio internacional. Dependerá mucho del enfoque del autor que lo esté definiendo. Sin embargo, lo que no es cuestionable y si es consenso, es que la facilitación comercial se relaciona directamente con la capacidad y el tipo de fiscalización aduanera, es decir, a los procedimientos que realizan las administraciones de Aduana en cada Estado y que responden a la apertura comercial y a la integración económica ya descrita. Luego se establecerá con mayor profundidad el rol que cumple el Servicio Nacional de Aduanas en los procesos de integración económica.

La CEPAL establece una definición amplia y una estricta de facilitación comercial (Mattos, 2005). La facilitación en sentido amplio se define como “las mejoras en la eficacia de los procesos asociados al comercio de mercancías a través de las fronteras nacionales” y; en sentido estricto se refiere a “la logística del movimiento de mercancías a través de los puertos o del movimiento más eficiente de la documentación asociada al comercio transfronterizo.”

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) realiza una distinción interesante respecto a la facilitación, ya que define por una parte facilitación comercial y luego puntualiza en la facilitación aduanera. La primera la define como “racionalización, simplificación, reducción o eliminación de todas las medidas o barreras que obstaculicen el comercio internacional o el desplazamiento de factores productivos a nivel transfronterizo”; y la segunda como:

> *“política pública, emprendida de forma unilateral o negociada, cuyos objetivos sean orientar las funciones de la aduana, tales como seguridad, control y fiscalización, hacia la facilitación del comercio exterior, atendiendo su crecimiento y sus necesidades de información, sin por ello atentar contra dichas facultades de la aduana; simplificar, racionalizar y armonizar los procedimientos en base a la aplicación de nuevas técnicas de control y tecnología de la información; combatir los ilícitos aduaneros maximizando los niveles de seguridad; obtener imagen de transparencia en su funcionamiento que sirva de respaldo a la gestión comercial del país; generar las estadísticas de comercio exterior que contribuyan a operaciones comerciales; lograr una eficaz y eficiente cooperación y coordinación con aduanas de otros países y con otros organismos del Estado y entidades privadas relacionadas con el comercio exterior.”* (Asociacion Latinoamericana de Integración, 2007)

Jean-François Arvis si bien no define la facilitación como concepto. Si demuestra la preocupación y la importancia de la simplificación de los procesos para facilitar el comercio, lo cual es una tendencia obligada por el gran crecimiento del comercio internacional sobre todo para los estados en vías de desarrollo. Así plantea que “los países en desarrollo para aprovechar el comercio a nivel mundial y cosechar los beneficios de la globalización, deben desarrollar sus sistemas logísticos. Una integración exitosa a cadenas de suministro internacionales se inicia con la capacidad de las

empresas para mover mercancías a través de las fronteras de manera confiable, rápida y a bajos costo” (Arvis, Jean-François, 2007) citado en (Echeverría, 2007)

La facilitación aduanera tiende a buscar la simplificación de los procedimientos de fiscalización que llevan a cabo las administraciones de aduana, de tal modo de hacer más expedito y fluido el paso de las mercancías y el desaduanamiento de estas. En el medio económico internacional actual, se pone cada vez más énfasis en las formalidades simples, previsibles y rentables para el movimiento transfronterizo de mercancías, dado que esto es esencial para la estimulación del crecimiento económico a través de la participación nacional en el comercio internacional. Los volúmenes de mercancías que cruzan las fronteras han aumentado exponencialmente debido a los cambios producidos en el medio comercial internacional, consecuencias de la integración mundial de nuevos sistemas de producción y de entrega, así como de nuevas formas de comercio electrónico (SNA, 2014)

Una tensión que está siempre latente es que se confunde la tendencia creciente hacia la facilitación de las operaciones de comercio exterior, con el hecho de que serán menos exhaustivos los controles o que lo que se busca es ayudar a las empresas y facilitarles la posibilidad del no cumplimiento de la normativa del tránsito de mercancías, lo que podría conllevar por ejemplo a fraudes tributarios. Sin embargo, se apunta a fortalecer la calidad del control aduanero por sobre la cantidad, es decir, fomentar un sistema de gestión de riesgos que permita con anterioridad al ingreso de las mercancías saber cuáles son los puntos críticos o de riesgo para poder fiscalizar al momento del ingreso de estas a cada país, además de crear y fortalecer los controles posteriori que luego se analizarán con profundidad

La contradicción antes mencionada muchas veces surge a raíz de la existencia de administraciones aduaneras ineficientes, lo cual conlleva a que la fiscalización aduanera entorpezca los flujos comerciales legítimos. Esto principalmente se muestra en la aplicación de procedimientos aduaneros deficientes tales como regulaciones aduaneras complicadas y poco transparentes, instituciones poco sólidas, el uso ineficiente de tecnología, corrupción (Rojas, 2010).

La tendencia actual en materia de fiscalización a causa de todo el proceso de facilitación es la realización de una fiscalización estratégica, centrada en lograr focalizar los riesgos de modo que los controles se lleven a cabo de forma selectiva. De esta premisa es que

nace la necesidad de que las administraciones de Aduana cuenten con sistemas de control adecuados a las exigencias del dinamismo del comercio exterior actual. Uno de ellos es el control aduanero a posteriori que es el tema central de este trabajo.

1.1.6. Contexto normativo

A) GATT 1947: Acuerdo General sobre aranceles aduaneros

El GATT de 1947 es un acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio que se encargó de uniformar y establecer un marco regulatorio a la relaciones comerciales. Los Estados miembros de este acuerdo reconociendo que sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles de vida más altos, a la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva, a la utilización completa de los recursos mundiales y al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos buscan generarlo con el fin de conformar una organización mundial de comercio. Al no poder realizarlo en ese momento es que se estableció el protocolo de aplicación provisional del GATT hasta 1994.

El GATT de 1947 sirvió como institucionalidad regulatoria en distintos ámbitos: Trato general de la nación más favorecida, listas de concesiones, trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores, disposiciones especiales relativas a las películas cinematográficas, Libertad de tránsito, Derechos antidumping y derechos compensatorios, valoración en aduana, derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, marcas de origen, publicación y aplicación de los reglamentos comerciales, eliminación general de las restricciones cuantitativas, restricciones para proteger la balanza de pagos, excepciones a la regla de no discriminación, disposiciones en materia de cambio, subvenciones, empresas comerciales del Estado, ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico, Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados, excepciones generales y Excepciones relativas a la seguridad, entre otras.

B) GATT 1994: Acuerdo General sobre aranceles aduaneros

El 15 de Abril de 1994 se realiza la Declaración de Marrakech, en la cual se conforma la Organización Mundial de Comercio, y se perfecciona el acuerdo GATT de 1947. Este nuevo gran acuerdo, que también es denominado en muchos textos indistintamente como el GATT de 1994, incorpora anexos que contienen todos los acuerdos relativos a las mercancías, los servicios, la propiedad intelectual, la solución de diferencias, el mecanismo de examen de las políticas comerciales y los acuerdos plurilaterales. Y además como ya se menciono anteriormente también incorpora el GATT de 1947 con los ajustes respectivos en el anexo de mercancías[2]

Como marco regulatorio y normativo estable lo siguiente:[3]

- Es el marco jurídico más fuerte y más claro que han adoptado para el desarrollo del comercio internacional, y que incluye un mecanismo de solución de diferencias más eficaz y fiable,
- La reducción global de los aranceles en un 40 por ciento y los acuerdos más amplios de apertura de los mercados en el sector de las mercancías, así como la mayor previsibilidad y seguridad que representa la importante expansión del alcance de los compromisos arancelarios, y
- El establecimiento de un marco multilateral de disciplinas para el comercio de servicios y para la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, así como el reforzamiento de las disposiciones multilaterales sobre el comercio de productos agropecuarios y de textiles y prendas de vestir.

C) Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (Convenio de Kyoto)

Este convenio fue establecido en 1973 y posteriormente revisado en 1999. Tiene como objetivo describir todos los procesos aduaneros y establecer cómo se deben llevar a cabo, de tal manera de generar una simplificación y armonización para la incorporación en la legislación de cada Estado. En la última revisión realizada por la OMA a este convenio se acordó que la importancia del convenio reviste en “proporcionar a las administraciones de

[2] El texto del GATT de 1994 establece que para la comprensión de este, debe leerse en conjunto con el GATT de 1947

[3] Ver GATT de 1994 en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm

aduanas un conjunto moderno de principios uniformes que permitiera establecer procedimientos aduaneros sencillos, eficaces y previsibles y también un control aduanero eficaz. El Convenio revisado se ha concebido como el programa de normalización y simplificación de los procedimientos aduaneros para el siglo XXI." (Organizacion Mundial de Comercio, 1999)

D) Acuerdo sobre Facilitación del Comercio Bali 2013

Este acuerdo es parte de un conjunto de negociaciones finalizadas el 2013. Aun no entra en vigor, ya que según lo acordado, debe establecerse previamente un protocolo de enmienda por parte de los miembros de la OMC (que aun está en negociaciones), para poder incorporarlo al acuerdo sobre OMC de 1994. Sin embargo, es necesario mencionarlo, ya que responde a la necesidad de contar con un instrumento normativo general para uniformar el proceso de facilitación comercial. En palabras de la OMC: El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Además, establece medidas para lograr una 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. También contiene disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidad en esta esfera. (OMC, Facilitacion de comercio: Organizacion Mundial de Comercio, 2014)

Uno de los objetivos esenciales de este acuerdo, es mejorar algunos artículos del acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT), referidos a:

- El tránsito de mercancías
- Los derechos y formalidades (documentación y procedimientos)
- La transparencia de las leyes y reglamentos.

1.2. CONTEXTO NACIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR

Es necesario describir la evolución económica de Chile y como este ha debido adaptarse y modificarse a partir de los cambios globales en materia económica y de comercio exterior hasta la actualidad.

1.2.1. Evolución económica y adecuación de Chile a los cambios del comercio exterior.

Chile ha sido un país que históricamente ha basado sus relaciones de comercio exterior en la exportación de minerales o materias primas para ser más genérico, factor que le ha permitido en distintos momentos de la historia gozar de un alta demanda de estas y por consecuencia una mejor situación financiera. Sin embargo esta misma dependencia, también ha generado importantes crisis con las que la economía chilena ha debido convivir y sobreponerse. El desarrollo exitoso o el fracaso de un país exportador de recursos naturales están directamente relacionados con el uso que se haga de las rentas generadas por el sector exportador, un problema que atañe al gobierno, al tipo de políticas prevalecientes y a la política económica escogida para la inestabilidad del precio mundial del recurso natural exportable (Meller, 1996)

El mundo experimentó una fuerte depresión económica en 1929 de la que Chile no estuvo ajeno. Hay estudios que señalan que Chile fue una de las economías a nivel mundial que se vio más afectada. Si bien existe consenso en que la crisis se desarrolló de forma externa a Chile y que el país solo recibe las consecuencias de ésta, el manejo político económico de Chile lo hacía estar vulnerable y sin ninguna protección ante cualquier cambio en el contexto internacional. Dentro de las principales causas de esta situación, es que en los 40 años precedentes la economía chilena descanso muy fuertemente de la exportación e importación de materias primeras y bienes respectivamente. Se puede mencionar la escasa industrialización y la dependencia casi en forma absoluta de la exportación del salitre (mineral muy abundante en esa época) y muy en menor medida a una incipiente exportación del Cobre. A este periodo Chileno se lo reconoce como el "desarrollo hacia afuera" que a la larga traería graves consecuencias. Los ingresos fiscales eran principalmente por concepto de la tributación de las empresas extranjeras dueñas de la extracción del mineral y por préstamos internacionales, que generó un crecimiento considerable de las arcas fiscales. Sin embargo, todo este panorama era preocupante, ya que todo el incremento económico vivido hasta la depresión de 1929 respondió a una política de Estado en que la estructura tributaria dependía netamente del auge y valor de un mineral en la economía mundial.

Las principales consecuencias de la crisis fueron sin lugar a dudas en el sector minero, su producción en el año 1932 se redujo en un 79,2 % respecto de su mejor momento antes de la crisis (Toso & Feller, 1983). Esto se explica por la disminución sustancial de los

precios del cobre y en especial del salitre a nivel internacional, y por el fuerte proteccionismo mundial, donde la mayoría de los Estados cerraron sus fronteras sin permitir la importación de productos. Sumado a lo anterior, otro factor fue la creación del salitre artificial que ya había mermado el crecimiento de este mineral en Chile. La crisis de 1929 llega en un momento complejo políticamente para Chile, donde se evidencia una especie de anarquía política. Una abrupta salida del presidente Carlos Ibáñez, distintos intentos por darle gobernabilidad al país, la republica socialista de los 12 días, hasta finalmente la elección de Arturo Alessandri en 1932. Todos estos antecedentes hacen complejo darle una salida político-económica a la crisis, ya que los proyectos políticos de mediano y corto plazo estaban sujetos a ser modificados de forma drástica por las condiciones ya mencionadas. No existía una política de relaciones internacionales que permitiera dar una viabilidad y un curso de acción claro frente a conflictos de carácter externo, por lo que el manejo de la crisis si ya era difícil por las condiciones exógenas que esta imponía, se hizo aun más complejo por las condiciones internas que atravesaba Chile.

Luego del periodo de crisis, Chile vivió un cambio en la política económica del mencionado "desarrollo hacia afuera", a una nueva forma de concebir el desarrollo. Este se denominó como "desarrollo hacia adentro".

En la década del setenta se producen profundas transformaciones al modelo económico chileno, que perdurarán y se profundizarán hasta 1989. Estas transformaciones vienen a socavar un proceso que se llevaba a cabo en Chile, el cual buscaba la industrialización del país, el reforzamiento del rol del Estado y de las instituciones públicas. El modelo económico instaurado en Chile después del golpe militar de 1973 enfatiza el papel del sector privado, los mercados libres, la liberalización del sector externo y la desregulación en gran escala de la economía. Puede considerarse una versión extrema de la "receta pura de libro de texto", tradicional y ortodoxa, recomendada por los organismos multilaterales (FMI y Banco Mundial) para los países en desarrollo. (Meller, 1996). Se le conoce también como las reformas de primera generación. Respecto a la relación con el comercio exterior, se disminuyeron considerablemente los aranceles[4]. Se eliminaron considerablemente las restricciones las importaciones que buscaban proteger la industria nacional, esta última fue la más afectada por la reforma. En cuanto a las exportaciones,

[4] Antes de 1973 el arancel nominal promedio era de 105% y el arancel nominal máximo era de 220%; mientras que con las reformas de primera generación impulsadas en dictadura desde 1973 consideraba un arancel nominal promedio de 36% y un arancel máximo de 66%. Datos extraídos de (Meller,1996).

hasta fines de los 80' sigue predominando la tendencia de la economía Chilena a nivel histórico, cerca de un 90% son de materias primas, dada la afortunada dotación de recursos naturales que posee Chile con la única salvedad de que existe una mayor variedad en las materias primas que se exportan, lo que no deja tan vulnerable al país ante crisis externas. La apertura de la economía chilena iniciada bajo el régimen militar, siguió exclusivamente el camino unilateral pues el país se encontraba aislado políticamente, lo que dificultaba las negociaciones económicas tanto regionales como bilaterales. La reducción unilateral de aranceles y el trato nacional al capital extranjero, instrumentos fundamentales de la apertura en la década de los 80, se revelaban insuficientes para abrir espacios de mercado y oportunidades de negocios a los agentes económicos (Direccion General de Relaciones Económicas y Comerciales, 2009). En 1980 se logra firmar el tratado de Montevideo, el cual se constituye como el primer marco jurídico global de las relaciones de cooperación económica en América latina que regula a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Este tratado genera un hito en la apertura económica de la región[5]., proyectando la creación de un gran mercado común en Latinoamérica Entre sus principios considera (DIRECON, 2014):

- Pluralismo en materia política y económica;
- Convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano;
- Flexibilidad;
- Tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros;
- Multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales.

En 1990 con la llegada de los gobiernos democráticos se produce un nuevo periodo de reformas. El consenso de Washington[6] establece las bases para proyectar el modelo económico por el cual debían atravesar los Estados en vías de desarrollo para alcanzar

[5] El Tratado de Montevideo de creó un sistema basado en un área de preferencias económicas compuesta por una preferencia arancelaria regional, acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial. Se dejó de lado la aplicación de la cláusula de nación más favorecida respecto de las preferencias arancelarias, autorizándose la concertación de acuerdos de alcance parcial por pares y grupos de países, cuyas concesiones no se hacen extensivas a los países miembro no participantes en ellos.

[6] El consenso de Washington nació en medio de crisis de la deuda y buscaba promover un incentivo para el crecimiento de las economías de los países en vías de desarrollo y por recortar el hinchado papel del Estado. Era una agenda de reformas políticas que contemplaba: Disciplina fiscal, Reordenación de las prioridades del gasto público, Reforma fiscal, Liberalización financiera, Tipo de cambio competitivo, Liberalización del comercio, Liberalización de la inversión extranjera directa, Privatizaciones, Desregulación y Derechos de propiedad. (Martinez & Soto, 2012)

un mayor crecimiento. Esta etapa se caracteriza principalmente en América latina, por la profundización del modelo de mercado y su institucionalización de forma concreta. En ese sentido, Chile mantuvo el sistema económico heredado de la dictadura, aplicando cambios que se centraron primordialmente en relación a devolver derechos ciudadanos que parecían olvidados, a incurrir en un mayor gasto social, una mayor generación de leyes laborales, reforma tributaria, entre otros. En términos de comercio exterior se produjo un fuerte auge y explosión del intercambio comercial, se rebajaron unilateralmente los aranceles desde un 94% en el periodo de 1973, hasta un 12% en 1990. Esto es una consecuencia de la consolidación en Chile de un modelo de libre mercado, en el cual las relaciones de comercio exterior representan una fuente esencial de crecimiento tanto en la exportación de materias primas principalmente, como en la importación de distintos bienes por parte de las empresas que al internar estos con un arancel tan bajo, permite una mayor competitividad de productos y un menor precio en el comercio nacional. Después de 17 años de aislamiento, el país inició un vigoroso proceso de reinserción internacional. El mundo entero miró con simpatía el retorno de Chile a la comunidad democrática de naciones. Al mismo tiempo, manifestó su disposición a estrechar vínculos de todo orden con nuestro país, lo que sin duda fue un factor decisivo para hacer posible la construcción de la red de acuerdos y tratados comerciales de la que nos beneficiamos en la actualidad (Direccion General de Relaciones Económicas y Comerciales, 2009).

Esta época estuvo marcada por la firma de una serie de acuerdos de complementación económica[7] principalmente con países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Venezuela, Colombia, México y Ecuador), los que marcarían el inicio de la inserción de Chile en las relaciones bilaterales, sin dejar de lado la política de apertura unilateral del comercio, ya que abandonarla fue un proceso paulatino[8]. Esto se enmarca en la política establecida por el Gobierno de Patricio Aylwin que consistió en privilegiar los acuerdos bilaterales, desestimando incluso ser parte de integraciones subregionales como el MERCOSUR y el

[7] **Acuerdo de complementación económica**: Es una denominación que usan los países latinoamericanos en los acuerdos bilaterales que contraen entre sí para abrir recíprocamente sus mercados de bienes, los que se inscriben en el marco jurídico de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Apuntan a una apertura de mercados mayor a la de los Acuerdos de Alcance Parcial, pero menor que los Tratados de Libre Comercio. En este tipo de acuerdos se negocian todos los productos de ambos países. Extraído de http://www.direcon.gob.cl/glosario/

[8] El arancel aduanero fue reducido de 15% a 11% durante el mandato del Presidente Aylwin y luego al nivel actual de 6% en la Presidencia de Eduardo Frei. (Direccion General de Relaciones Económicas y Comerciales, 2009)

Pacto Andino. El argumento técnico de mayor solidez que fundamentó la opción chilena, fue la particularidad de su estructura arancelaria (arancel uniforme del 11%) que dificultaba negociar una eventual incorporación a acuerdos que postulaban uniones aduaneras, con aranceles externos comunes, con niveles diferenciados del 20 ó 30% en el máximo y con cuatro o más tramos intermedios (Direccion General de Relaciones Económicas y Comerciales, 2009).

En el año 1996 y tras duras negociaciones que se extendieron aproximadamente por dos años, Chile llega a un acuerdo de Complementación Económica con el MERCOSUR, ya que el Gobierno Chileno entiende que estar fuera de un arreglo con este bloque generaría una serie de perjuicios económicos para las pretensiones comerciales del país, esto sumado a la presión formal que ejercían los miembros del bloque, los que proyectaban la creación de una unión aduanera que conllevaría la perdida de las preferencia individuales de Chile en el marco del ALADI.

Desde el Año 2000 en adelante los esfuerzos de Chile se centraron en poder negociar con los principales mercados internacionales, se negociaba paralelamente con Estados Unidos y Europa. Fue algo inédito hasta el día de hoy que un país como Chile tan pequeño haya coincidido con sus equipos negociando a la misma vez con las dos potencias económicas del mundo. (Direccion General de Relaciones Económicas y Comerciales, 2009). En ese sentido el año 2002 se suscribe el tratado de libre comercio con la Unión Europea y el 2004 se suscribe el tratado de libre comercio con EEUU, este ultimo significa el tratado de mayor alcance, pues abarca todos los aspectos de un acuerdo bilateral: comercio de bienes, contratación pública, promoción y protección de las inversiones recíprocas, comercio transfronterizo de servicios, protección de los derechos de propiedad intelectual, comercio electrónico y telecomunicaciones. Ocurrió un hito particular que no se había evidenciado hasta el momento en otros tratados, ya que generó un cambio sustancial en la justicia tributaria y aduanera chilena, creándose los Tribunales Tributarios y Aduaneros, como entidad especializada e independiente del Servicio Nacional de Aduanas, y bajo el Poder Judicial. (Rojas, 2010).

Tras la suscripción de los acuerdos con Estados Unidos y la Unión Europea, se abre una nueva etapa. Chile ya cuenta con una importante experiencia y ha construido redes y confianzas. Aquí se sitúa Chile en los acuerdos con Corea, China, Japón y empieza a negociar de una manera distinta, con economía abierta, conociendo los ritmos, los

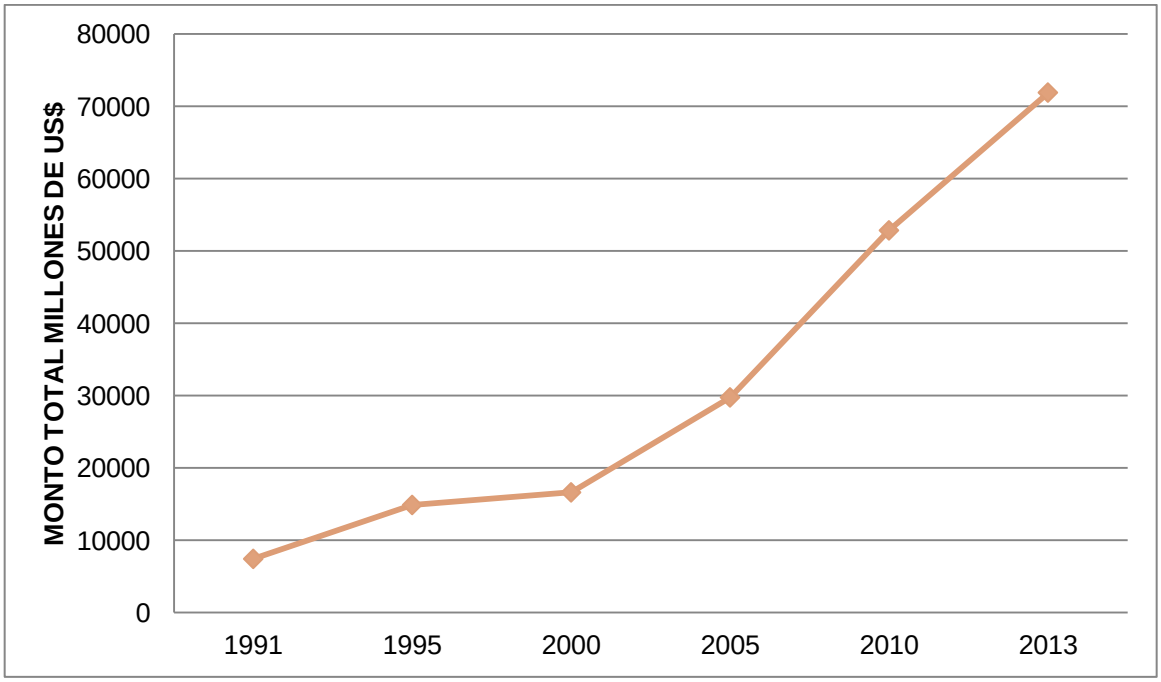
tiempos, la forma en que se adoptan las decisiones. (Direccion General de Relaciones Económicas y Comerciales, 2009)

1.2.2. Chile en el comercio internacional actual

Chile con la vuelta de la democracia, entró en un fuerte proceso de integración económica y apertura unilateral al comercio. Lo primero se refleja en los 23 acuerdos comerciales suscritos hasta la fecha con más de 50 países (Ver anexo 3). “En general la apertura internacional se ha logrado en gran parte mediante la adopción de una serie de tratados comerciales, los cuales imponen compromisos obligatorios y vinculantes a los países parte, y por ende a sus administraciones aduaneras, originando la modificación de muchas de sus normas, incorporando nuevos procesos y nuevas instituciones entre otros aspectos”. (Rojas, 2010)

Este proceso iniciado en los 90 vino a cambiar toda la relación de Chile con el comercio internacional. Desde ese entonces se experimentó un alza sostenida de las operaciones de comercio exterior desde distintos puntos del mundo (ver anexo 4). El grafico N°1 refleja el crecimiento de las importaciones desde 1991 hasta el 2013. El cual fue ininterrumpido.

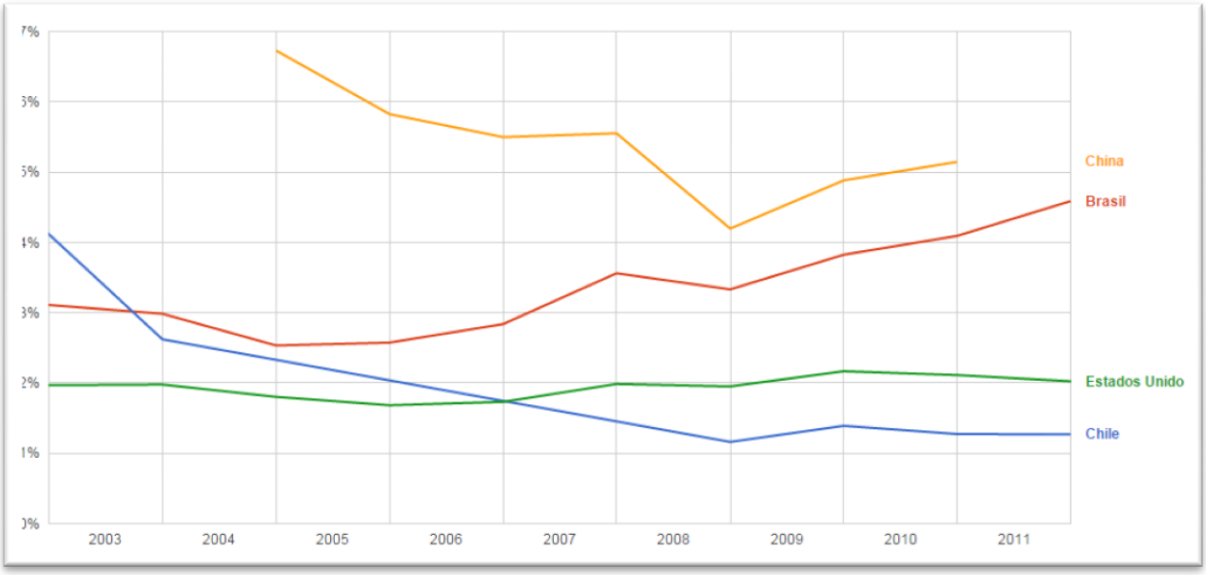
Grafico N° 1: Importaciones totales de chile (1991-2013)



Fuente: elaboración propia. Datos extraídos http://www.aduana.cl

Esta alza implica por tanto un compromiso y un desafío mayor del Servicio Nacional de Aduana en su rol de garantizar el pago de los tributos y gravámenes aduaneros para proteger la economía nacional. Sin embargo debido al proceso ya mencionado de apertura comercial del cual Chile es parte. La tributación netamente aduanera ya no es el foco central de la recaudación tributaria. Lo anterior a causa de las escasas barreras arancelarias para la importación de mercancías. Si bien existe un impuesto ad valorem del 6 % que grava a las importaciones. La existencia de todos los acuerdos comerciales, establecen rebajas arancelarias casi completas llegando incluso a desgravaciones del 0 %. Esto lo evidencia el grafico N° 2, que hace una comparación de lo que aportan los derechos de importación aduanera cobrados por Chile, Brasil, China y Estados Unidos respecto al total de los ingresos fiscales.

Grafico N°2: Aduanas y otros derechos de importación (% de los ingresos fiscales)



Fuente: Google Public Data Explorer: Indicadores de desarrollo mundial (Banco Mundial)

El grafico refleja la poca trascendencia de los tributos aduaneros respecto del total de los ingresos fiscales de Chile. En esa lógica toma relevancia la tributación por concepto de IVA que grava en un 19 % a todas las mercancías nacionalizadas que ingresan al país. En ese sentido el rol del SNA es estratégico desde el punto de vista de la fiscalización posteriori.

1.2.3. Rol fiscalizador del Servicio Nacional de Aduanas

El rol fiscalizador que le cabe al servicio nacional de Aduanas se ha ido modificando conforme Chile se ha ido insertando en el comercio exterior de forma creciente en los últimos veinte años. Lo anterior ha repercutido de forma directa en las estrategias de fiscalización y en las áreas donde se lleva a cabo esta. En ese sentido, adaptarse a los cambios y al dinamismo internacional es el principal desafío que enfrentan las aduanas del mundo, considerando que la tendencia de las últimas décadas es de facilitar y simplificar los procesos, a modo de ayudar a que los intercambios comerciales entre Chile y el mundo se desarrollen fluidamente. La forma en que se ha desarrollado esta expansión comercial, no ha sido uniforme entre los distintos países del mundo, e incluso se ha producido de manera diferente, aún en procesos de apertura que ha sido similar. En este sentido la falta de uniformidad, muchas veces se debe a la diferencia en la calidad de las instituciones (en todos los ámbitos), ideologías, políticas y lineamientos que orientan a éstas, para hacer frente a la apertura comercial. (Muñoz, 2009) citado en (Rojas, 2010).

Con la entrada en vigencia de sucesivos acuerdos comerciales, la responsabilidad de la aduana en la adecuada implementación de estos fue trascendental. Debió modificar sus estrategias de control, ya que hasta ese momento la directriz era que mientras mayor cantidad de aforos físicos se realizaran, mayor eficacia tendría la fiscalización. Esta concepción de la fiscalización debió cambiar debido al crecimiento explosivo del comercio exterior chileno, a su ineficiencia y a que obstruía la facilitación comercial. Es factible afirmar que en una economía productiva que se encuentra en un período dinámico de su desarrollo, es impensable plantear controles aduaneros conservadores y lo que corresponde es buscar modalidades nuevas de control que no se basen única y mayoritariamente en la verificación visual de las mercancías o de la documentación por parte de los agentes aduaneros. La metodología del control o fiscalización sólo puede desarrollarse con el apoyo de modernos sistemas informáticos, que permitan "saber", sin necesidad de "ver" (Prado, 1993)

De aquí en adelante el servicio nacional de aduana ha ido evolucionando desde la revisión completa de toda la carga que ingresa al territorio nacional, a la selectividad al azar de la carga que se le efectuaba aforo físico por medio de selección de dígitos

arbitrariamente, hasta llegar a la implementación de un sistema de riesgos[9],que busca lograr un proceso sistemático de decisión basado en una recopilación y un análisis estructurado de la información, para intervenir en los riesgos más importantes y evaluar la eficacia de esta orientación en la reducción o en la supresión de los mismos. (Rojas, 2010)

Lo anterior permite a las administraciones aduaneras aumentar la calidad del control de sus operaciones y, paralelamente, brindar facilidades al operador al momento del despacho. (Garavito, 2007) citado en (Rojas, 2010)

La expansión comercial actualmente depende en gran medida de cómo el Servicio nacional de Aduanas logra implementar los distintos acuerdos comerciales, siendo un ente facilitador del comercio exterior mediante una serie de medidas tendientes a mejorar la fluidez del intercambio comercial chileno. Para lograrlo debe mantener una estrategia de fiscalización que permita el equilibrio entre facilitación y una fiscalización exacta y oportuna. Lo anterior involucra tanto los procesos de control a priori, en línea y a posteriori. Siendo este ultimo el más reciente y donde el Fondo Monetario Internacional (2008) en el informe técnico de asesoramiento al servicio, puso especial hincapié por lo precario aun de su implementación.

1.3. CONTROL ADUANERO Y FISCALIZACIÓN

Consultada la bibliografía respecto de ambos términos, se pudo evidenciar que no es clara una distinción entre ambos, utilizándose la mayoría de las veces como sinónimos. Para efectos de este trabajo se utilizarán ambos indistintamente para hacer referencia al mismo proceso.

En este apartado se definirá control aduanero, se mencionaran los tipos de control y finalmente se profundizará en el control a posteriori.

1.3.1. Definición control aduanero

La Organización mundial de aduanas define control aduanero como las medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya

[9] Un sistema de riesgos implica el análisis de riesgo que consiste en el uso sistemático de la información disponible para determinar la frecuencia de los riesgos definidos y la magnitud de sus probables consecuencias.; y la gestión del riesgo es la aplicación sistemática de prácticas y procedimientos de gestión que proporciona a la Aduana la información necesaria para manejar los movimientos y/o envíos que presentan un riesgo. (Revisar Convenio de Kyoto, capitulo 6)

aplicación es responsable la Aduana. Citado en (Garavito, 2007). Por su parte la comunidad andina de naciones lo define como el conjunto de medidas adoptadas por la administración aduanera o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de las aduanas (Garavito, 2007)

Se puede establecer además que el control aduanero persigue tres fines básicos (Rojas, 2010):

- Determinar la correcta percepción de tributos, así como la detención y represión de conductas ilícitas que menoscaben el comercio internacional legítimo.
- Facilitar y agilizar las operaciones del comercio internacional.
- Aplicar los acuerdos comerciales vigentes en materia aduanera.

1.3.2. Tipos de control aduanero

Existen distintas clasificaciones del control aduanero, las que pueden ser según el momento en el cual se realiza el control, según el tipo de régimen aduanero o según el tipo de obligación. Sin embargo, para este trabajo se considerará la categoría según el momento del control aduanero. Dentro del cual existen tres fases (Garavito, 2007):

Control Anterior o Fiscalización a priori: Este control es ejercido por la administración aduanera, antes de la admisión de la declaración aduanera de mercancías.

Control durante el despacho o fiscalización en línea: Este es el ejercido desde el momento de la admisión de la declaración por la aduana hasta el momento del levante o embarque de las mercancías.

Control posterior o fiscalización a posteriori: Es el control ejercido posterior al levante o embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero.

1.3.3. Control a posteriori

En el escenario de comercio exterior ya descrito anteriormente, en el cual Chile ha tenido que ir adaptándose constantemente al dinamismo de una economía global e interconectada, la cual ha requerido los mayores esfuerzos del servicio nacional de aduanas por generar una facilitación comercial acorde al crecimiento de las relaciones comerciales de Chile. Es que se enmarcan todos los sistemas de control. Sin embargo, es el control a posteriori el más reciente y el objeto central de este trabajo.

Lo anterior no quiere decir que deben dejar de realizarse o que no tengan validez los controles a priori y los controles en línea. Más bien se trata de avanzar en mecanismos que ayuden a contribuir por una parte con la fluidez del tráfico internacional, que se ha convertido en una prioridad para las aduanas del mundo; y por otra, hacerse cargo de una realidad latente, donde no es posible realizar controles físicos a toda la mercancía y documentos que ingresan o salen de los almacenes aduaneros. Cabe destacar que durante el despacho, la Aduana no tiene capacidad de analizar todas las declaraciones y no debe de hacerlo, razón por la cual debe enfocar su esfuerzo en aquellas operaciones sobre las que realmente tiene capacidad y además suponen un riesgo para la administración (Castro, Clecy, & De la Ossa, 2008). En ese sentido el servicio nacional de aduanas realiza una fiscalización a priori y una fiscalización en línea basadas en la inteligencia aduanera. Lo que supone la utilización del sistema de análisis de riesgos, que permite establecer a clientes confiables o de buen comportamiento tributario y aduanero, a los cuales no se les realiza aforo físico. Mientras que también a través de este mismo mecanismo se seleccionan los clientes que potencialmente representen un riesgo, los cuales deben necesariamente ser fiscalizados de forma física. Lo anterior responde a facilitar el comercio y hacerlo más fluido. Sin embargo, con este sistema de fiscalización no se garantiza que se hayan abarcado los riesgos en su totalidad o que el comportamiento tributario de las empresas luego del desaduanamiento sea el esperado. Es por ello que existe un control que se realiza luego de esta instancia y ese es el control a posteriori.

El Control Posterior, como su definición lo indica, es el que realiza la administración aduanera una vez que las mercancías ya se encuentran en propiedad del dueño o consignatario; pero, por el poder que tiene la administración para verificar las operaciones realizadas por los consignatarios, dentro de un periodo posterior al levante de las mercancías, es que se pueden realizar los controles mencionados. (Secretaría General de la Comunidad Andina, Garavito 2007) citado en (Rojas, 2010)

Este tipo de control se puede realizar de dos formas: Un control documental diferido y una auditoria integral. El primero es realizar una revisión de las declaraciones presentadas para el ingreso de la mercancía, pero luego del desaduanamiento; la auditoria integral comprende una revisión documental y comercial de las transacciones económicas realizadas por la empresa, con el fin de establecer el comportamiento tributario de esta y el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras.

En relación con el control posterior, un aspecto importante a considerar son las facultades que deben tener las Administraciones Aduaneras para el ejercicio de sus funciones en las actuaciones por auditorías a empresas, las cuales deben ser contempladas en los códigos tributarios nacionales y legislaciones aduaneras. (Secretaría General de la Comunidad Andina, Garavito 2007) citado en (Rojas, 2010).

CAPITULO 2 DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS

2.1. CONTEXTO INSTITUCIONAL

El Servicio Nacional de Aduanas cumple funciones clave para el desarrollo del país, teniendo un rol preponderante en materia de comercio exterior, especialmente, en la facilitación y agilización de las operaciones de importación y exportación, a través de la simplificación de trámites y procesos aduaneros. Asimismo, debe resguardar los intereses del Estado y de la ciudadanía, fiscalizando dichas operaciones, de manera oportuna y exacta, determinando los derechos e impuestos vinculados a éstas y verificando que no ingresen a nuestro país mercancías que puedan ser consideradas peligrosas. (Servicio Nacional de Aduanas Chile, 2014)

Las funciones claves que cumple este servicio no son nuevas, ni siquiera del siglo XX. Estas provienen de la época de la colonia en el siglo XVI, cuando se estableció producto de la conquista de América una casa de contratación en Sevilla que buscaba fiscalizar y contabilizar todas las mercancías que salían e ingresaban de las nuevas colonias Americanas.

Para poder responder a las altas exigencias que posee este servicio y a su rol principalmente estratégico para la economía nacional. El servicio posee la siguiente misión institucional.

Contribuir al crecimiento y competitividad de la economía nacional mediante la fiscalización, promoción del cumplimiento voluntario de la normativa aduanera y la facilitación del comercio exterior lícito para la protección del país y sus ciudadanos. (Servicio Nacional de Aduanas Chile, 2014)

La función aduanera, el servicio no la cumple de forma autónoma, para ello requiere de la colaboración tanto de entidades privadas como públicas relacionadas con dicha función. Quienes intervienen en este proceso ya sea como usuarios o como parte de la cadena logística del comercio exterior son: Importadores, exportadores, despachadores de aduana, operadores del comercio exterior, usuarios de Zona Franca, residentes en Zona de tratamiento Aduanero Especial, viajeros nacionales e internacionales que traspasen las fronteras del país, los organismos del Estado de Chile y cualquier ciudadano que requiera

información de comercio exterior. (Ministerio de Hacienda-Servicio Nacional de Aduanas, 2013)

El servicio posee una gestión focalizada de forma transversal en tres ejes principales, los que deben estar presentes para el cumplimiento de todas sus funciones. (Servicio Nacional de Aduanas Chile, 2014)

- Facilitación del comercio exterior, en un contexto de globalización.
- Fiscalización aduanera, exacta y oportuna.
- Modernización del Servicio, en el marco de la modernización del Estado.

2.2. CONTEXTO ORGANIZACIONAL

Para concretar su misión y visión la institución cuenta con una dotación efectiva a diciembre de 2013 de 1.581 funcionarios que se distribuyen entre la Dirección Nacional con sede en Valparaíso y en 9 Direcciones Regionales, 7 Administraciones de Aduanas y 42 Pasos Fronterizos. Además se hace presente en 92 de los 181 puntos habilitados, puertos, aeropuertos y avanzadas fronterizas. (Ministerio de Hacienda-Servicio Nacional de Aduanas, 2013). Ver organigrama en el anexo 1.

Para efectos de este trabajo se tomará en consideración solo la subdirección de Fiscalización, ya que a esta le atañe principalmente llevar a cabo el control del ingreso y salida de mercancías. Se encarga de estudiar, proponer y ejecutar programas de fiscalización de los derechos, impuestos, gravámenes, franquicias y tráficos ilícitos que por ley compete controlar al Servicio; realizar directamente fiscalizaciones en las Aduanas, a los usuarios y otras personas, sin perjuicio de las atribuciones que las leyes confieren a los Directores Regionales y Administradores de Aduana; efectuar las investigaciones respecto de los despachadores, almacenistas y otras personas que se encuentran sujetas a la jurisdicción disciplinaria del Servicio Nacional de Aduanas; inspeccionar en cualquier momento las dependencias ocupadas en zonas primarias de jurisdicción y ejecutar las demás funciones que le encomiende el Director. (Servicio Nacional de Aduanas Chile, 2014)

Esta subdirección a diferencia de otras del mundo, cumple un rol centralizado, más del tipo proposición, programación, coordinación, investigación y seguimiento de los diferentes programas de fiscalización, y no tan operativo, función que le corresponde

principalmente a las aduanas regionales fronterizas (Rojas, 2010). La coordinación entre en nivel central del servicio con sus dependencias regionales toma un papel preponderante en la eficacia de la implementación de los distintos mecanismos de fiscalización, en especial el plan integrado de fiscalización (PIF)

En el año 2014 y mediante resolución 3241 del mismo año. Se reestructuró la subdirección de fiscalización, entendiendo que la complejidad y dinamismo del comercio exterior, exigen una estructura organizacional acorde a los nuevos desafíos globales.

"Los diferentes tipos de riesgos aduaneros y la oportunidad en la cual se abordan requieren tratamientos específicos, que permitan afrontar adecuadamente las áreas y sectores de riesgos"[10]

En base a lo anterior, la Subdirección de Fiscalización para el cumplimiento de sus cometidos, se estructura en los siguientes departamentos con sus respectivas funciones:

A) Departamento de fiscalización en línea

- Efectuar análisis de riesgos en materias de tráfico de mercancías, en áreas de propiedad intelectual, patrimonio histórico, artístico y cultural, CITES, salud pública, medio ambiente, seguridad y otras que infrinjan las normas de comercio exterior con el objeto de identificar potenciales fuentes de riesgo aduanero y aplicar tratamientos en la línea en forma coordinada con las aduanas regionales;
- Diseñar la estrategia de fiscalización, planes, y programas de fiscalización en línea para el tratamiento de los riesgos, así como el análisis de los resultados;
- Diseñar y mantener procesos y procedimientos de fiscalización aduanera basados en técnicas de revisión, en el ámbito de su competencia;
- Analizar y evaluar el riesgo de operadores del comercio exterior de acuerdo a información proporcionada por distintas fuentes;
- Administrar los sistemas de selectividad de de operaciones para la fiscalización en la línea, automáticos y manuales y sus resultados;
- Administrar la res RILO

[10] Revisar Resolución exenta N° 3241 de la Subdirección de fiscalización. Servicio Nacional de Aduanas Chile

- Coordinar sus actividades y traspaso de información con los enlaces regionales, con las subdirecciones, con otras unidades internas y con otros organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, en el ámbito de sus competencias;
- Estudiar y proponer al subdirector mejoras en la normativa, procedimientos y sistemas de información relacionados con el control de tráfico ilícito;
- Asesorar y realizar las demás labores que el subdirector le encomiende en el ámbito de su competencia.

B) Departamento fiscalización de agentes especiales

- Efectuar análisis de riesgos de los usuarios directos del Servicio Nacional de Aduanas, tales como despachadores de aduana, operadores de transporte, almacenistas, usuarios de zonas francas y empresas de correo rápido a fin de efectuar la selección de aquellas que serán fiscalizadas;
- Diseñar el tratamiento de los riesgos detectados en las operaciones aduaneras de estos usuarios directos ;
- Planificar, coordinar y controlar el desarrollo, calidad y resultado de las actividades fiscalizadoras de estos usuarios directos efectuadas por la subdirección de fiscalización y las aduanas ;
- Estudiar y proponer al subdirector las políticas y estrategias de fiscalización de estos usuarios directos sujetos a la jurisdicción disciplinaria del director nacional;
- Mantener los registros de estos usuarios directos y coordinar el traspaso de información para la fiscalización de estos usuarios directos en el servicio y con otros organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros;
- Asesorar y realizar las demás labores que el subdirector le encomiende en el ámbito de su competencia.

C) Departamento fiscalización de drogas

- Efectuar análisis de riesgos de tráfico ilícito de drogas y precursores de las mercancías y personas que pasen por las zonas de jurisdicción aduanera a fin de efectuar la selección de aquellas que serán fiscalizadas;

- Diseñar el tratamiento de los riesgos detectados en las mercancías y personas que pasen por las zonas de jurisdicción aduanera en el ámbito de la fiscalización del tráfico ilícito de drogas y precursores;
- Planificar, coordinar y controlar el desarrollo, calidad y resultado de las actividades fiscalizadoras de las mercancías y personas que pasen por las zonas de jurisdicción aduanera en el ámbito del tráfico ilícito de drogas y precursores efectuados por las aduanas;
- Estudiar y proponer al subdirector las políticas y estrategias de fiscalización para tráfico ilícito de drogas y precursores;
- Coordinar el traspaso de información para la fiscalización del tráfico ilícito de drogas y precursores en el servicio y con otros organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros;
- Asesorar y realizar las demás labores que el subdirector encomiende en el ámbito de su competencia.

D) Departamento fiscalización a posterior

- Efectuar análisis de riesgos en materias de valoración, clasificación, origen y otros que impacten la recaudación fiscal con el objetivo de identificar potenciales fuentes de riesgo aduanero y aplicar tratamientos posteriores al despacho en forma coordinada con las aduanas regionales;
- Diseñar la estrategia de fiscalización, planes y programas de fiscalización a posteriori y auditoria a empresas para el tratamiento de los riesgos, así como el análisis de los resultados;
- Diseñar y mantener procesos y procedimientos de fiscalización aduanera basados en técnicas de auditoría, en el ámbito de su competencia;
- Analizar y evaluar el riesgo de empresas y sectores económicos del comercio exterior de acuerdo a información proporcionada por distintas fuentes;
- Desarrollar la fiscalización a empresas, mediante la auditoria de sus operaciones;
- Coordinar sus actividades y traspaso de información con los enlaces regionales, con las subdirecciones, con otras unidades internas y con otros organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, en el ámbito de sus competencias;
- Estudiar y proponer al subdirector mejoras en la normativa, procedimientos y sistemas de información relacionados con la auditoria aduanera;

- Asesorar y realizar las demás labores que el subdirector le encomiende en el ámbito de su competencia.

El Servicio Nacional de Aduanas para el cumplimiento de sus funciones dentro del comercio exterior, cuenta además con una instancia de diálogo y retroalimentación permanente con diversos actores tanto públicos como privados que se relacionan directamente con el comercio internacional. Este consejo toma una relevancia significativa, ya que las instituciones privadas sin fines de lucro que participan de esta instancia, cobijan a las empresas que exportan e importan mercancías, es decir, a las que se vinculan con el quehacer intrínseco del SNA. Lo anterior a fin de que el proceso de fiscalización que realiza el Servicio sea participativo y cada vez más efectivo a la hora de garantizar la facilitación comercial, pero si dejar de garantizar la seguridad para el Estado respecto por ejemplo a la evasión tributaria, generando así una retroalimentación constante entre el sector público y privado.

Las instituciones privadas que son parte del consejo son (Serivio Nacional de Aduanas Chile, 2013):

- Asociación Nacional de Agentes de Aduana (ANAGENA)
- Asociación de Transporte Expreso Internacional (ATREX)
- Asociación Logística de Chile (ALOG)
- Asociación Nacional Automotriz de Chile (ANAC)
- Asociación Nacional de Agentes de Naves de Chile (Asonave)
- Cámara Aduanera de Chile
- Cámara Chilena de Comercio de Repuestos y Accesorios Automotrices (CAREP)
- Cámara de Comercio de Santiago (CCS)
- Cámara Marítima y Portuaria de Chile (Camport)
- Cámara Nacional de Comercio, Servicios y turismo de Chile (CNC)
- Cámara Regional de Comercio de Valparaíso (CRCP)
- Sociedad Chile de Software y Servicios A.G. (GECHS)

- Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)

2.3. CONTEXTO NORMATIVO

Para el desarrollo de las funciones del Servicio Nacional de Aduanas, es importante conocer la normativa y los principales textos legales que fundamentan el accionar de este.

A) Ley orgánica de aduanas

Se crea mediante el Decreto con fuerza de ley N° 329 de 20 Junio de 1979. El cual regula y establece el funcionamiento general y administrativo del servicio. Describe su administración interna y jerárquica con las funciones que cumplen las distintas dependencias.

B) Ordenanza de aduanas

Se crea mediante Decreto con fuerza de Ley N° 30 de 16 de Junio de 2005. Este aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con fuerza de Ley N° 213 DE 1953, sobre Ordenanza de Aduanas. En este se sustenta el régimen aduanero y regula todos los procesos aduaneros de forma general, estableciendo de forma objetiva las potestades fiscalizadoras y facilitadoras del servicio.

C) Compendio de normas aduaneras

Se establece mediante la Resolución 1300, que remplaza el compendio de normas aduaneras establecidos mediante Resolución 2400 de 1985. Este compendio de normas es el que más cambios va sufriendo, ya que operativiza todos los procedimientos aduaneros del punto de vista administrativo, es decir, debe estar siempre vigente a los cambios del comercio exterior. Contiene disposiciones respecto a las mercancías, ingreso, salida, valoración aduanera, anulación y modificación de las declaraciones y subastas de mercancías.

D) Arancel Aduanero Vigente

Se establece mediante el Decreto del Ministerio de Hacienda Nº 1148, 10 de agosto de 2011. Se basa en el sistema armonizado de designación y codificación de mercancías. Ordenamiento sistemático de mercancías con los respectivos tributos que les son aplicables en las destinaciones de importación o de exportación" (Servicio Nacional de Aduanas, 2010). Citado en (Rojas, 2010).

E) Acuerdo OMC

Para poder adecuar la legislación chilena a los acuerdos de la OMC, se creó la LEY 19.912 DE 2003. Esta tiene por finalidad dar cumplimiento a las obligaciones de regulación asumidas por Chile, de conformidad con el Acuerdo que estableció la Organización Mundial del Comercio y sus Anexos, en adelante "el Acuerdo OMC", adoptados en el Acta Final de la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT 1994.

F) Otras normas

Manual de zonas francas, Manual de pagos, oficios circulares, resoluciones, informes jurídicos y las disposiciones establecidas en los distintos acuerdos comerciales.[11]

[11] La mayoría de los acuerdos comerciales poseen una estructura estándar, por lo que la mayoría no requiere cambios en la normativa aduanera. Se realizan algunas modificaciones solo si lo amerita, y generalmente atañe al funcionamiento interno del Servicio.

CAPITULO 3 DESCRIPCION DE LAS RECOMENDACIONES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

El año 2007, autoridades Chilenas solicitaron una asistencia técnica en administración aduanera al Fondo monetario Internacional (FMI). Esta solicitud se materializo el año 2008 en un informe llamado "Avances en la modernización de la administración aduanera". El cual contiene un completo análisis de los distintos procesos y ámbitos de gestión en que se ve involucrado el Servicio. En el ámbito del **control a posteriori** realiza un diagnostico de la situación actual, un análisis y finalmente establece las recomendaciones a corto y mediano plazo.

3.1. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Existe una estrategia única sobre la revisión a posteriori a través del Plan Integral de Fiscalización (PIF) de una sola fase. No incluye planificación de auditoría sobre importadores y exportadores, es decir, que al momento de salir las mercancías de aduana, no existe ningún conocimiento del comportamiento tributario de los importadores y exportadores.

El PIF se estructura en tres bloques:

- Fiscalización del tráfico de mercancías
- Cumplimiento de normas tributarias
- Fiscalización de agentes especiales.[12]

El plan integral de fiscalización solo contempla operaciones de control posterior para los agentes especiales.

"En general, la selectividad posteriori parte del plan nacional, se complementa con las actuaciones de la selectividad regional, y cuenta para su ejecución con los mismos fiscalizadores que para la revisión en línea." (Castro, Clecy, & De la Ossa, 2008)

[12] Este bloque integra de modo fundamental el procedimiento de verificación a posteriori y contempla: despachantes de aduanas, almacenistas, operadores de transporte, usuarios de zona franca y operadores de Courier.

3.2. ANÁLISIS

Para realizar un control efectivo y que se complemente con la estrategia mundial de facilitación comercial. El FMI establece que deben existir controles y estrategias de control adecuadas para ello. La administración no cuenta con la capacidad de revisar todos los manifiestos y declaraciones que ingresan, pero no debe hacerlo, ya que debe enfocar los recursos y esfuerzos en aquellas que suponen un riesgo real establecido a través del sistema de análisis de riesgos. A causa de lo anterior el FMI hace hincapié en los controles que deben aplicarse una vez que la mercancía se libera de la aduana.

El FMI establece dos corrientes de aplicación del control a posteriori:

Revisión post despacho: Se enfoca específicamente en la revisión de las declaraciones, debe ser realizado a nivel de las Direcciones Regionales por la proximidad con los agentes de aduana que intervienen en el proceso de ingreso y salida de las mercancías. El objetivo de este control es establecer la veracidad de la declaración. Esto persigue principalmente evaluar la función que cumple por un lado el agente de aduana respecto a las declaraciones con canal verde[13] y por otro lado evaluar al funcionario respecto de aquellas declaraciones a las que deba realizarse aforo.

Fiscalización integral: Este tipo de fiscalización se basa en realizar una auditoría integral que considere un periodo de tiempo determinado, se realiza sobre todas las operaciones ejecutadas por un operador de comercio exterior seleccionado a través del sistema de análisis de riesgo. Mide el comportamiento de este operador de forma acumulada.

En síntesis el FMI establece lo siguiente: “Es necesario que el Servicio Nacional de Aduanas tome un decisión en el mediado termino sobre la especialización del proceso de fiscalización de las operaciones del comercio exterior, rompiendo el actual sistema de indefinición. En este punto se han de considerar las buenas prácticas de los modernos sistemas aduaneros que experimentan los llamados procesos de coordinación de auditorías (en el caso de Chile, coordinación con el SII).” (Castro, Clecy, & De la Ossa, 2008)

Lo anterior se orienta en el siguiente cuadro:

[13] Se considera canal verde cuando una declaración no tendrá que ser sometida a revisión documental ni a aforo físico, por lo que su liberación de aduanas será mucho más rápida. El canal se asigna en base al análisis del sistema de riesgo con el que cuenta el Servicio.

LINEAMIENTOS PARA UNA AUDITORÍA FISCAL EN ADUANAS

- La auditoría es un proceso de naturaleza jurídica diferente al de revisión con una metodología similar a la de auditoría fiscal.
- La auditoría se desarrolla frente a la empresa y se formula una sola liquidación por todas las operaciones de un determinado periodo impositivo.
- La implementación de unidades de auditoría en aduanas requiere:
    - Definición jurídica de la figura y distinción de la revisión por operación
    - Tratamiento integral de análisis de riesgo para el proceso de selección.
    - Aprobación de un manual de apoyo al fiscalizador que contemple reglas para la verificación del valor, el origen y la clasificación, en especial las relativas a procesos productivos y contables del operador
    - Planificación y estandarización de las actividades de fiscalización, incluyendo los procesos de:
        - Selección de sectores
        - Selección de empresas
        - Aprobación de planes de inspección
        - Motivación de la selección
        - Carga de expedientes a las unidades
        - Desarrollo de la actividad fiscalizadora
        - Acuerdos de finalización de expedientes
    - Los resultados de las auditorias se deben considerar en la retroalimentación del sistema de gestión de riesgos.

Fuente: Informe "Avances en la modernización de la administración aduanera", FMI 2008.

3.3. RECOMENDACIONES:

En base a la situación actual descrita y al análisis efectuado. El FMI estableció las siguientes recomendaciones a corto y mediano plazo: (Castro, Clecy, & De la Ossa, 2008)

Para el corto plazo:

- Diseñar una estrategia de control a posteriori que potencie las actuaciones de fiscalización por empresa y grupos de operaciones, reduciendo la practica actual de revisar operaciones individuales.
- Dotar de instrumentos tecnológicos, materiales y de capacitación al personal de fiscalización que les permitan desarrollar más eficientemente su cometido, contemplando esta tarea como alternativa para los fiscalizadores con un largo recorrido en la administración aduanera.

- Mejorar los instrumentos de asistencia mutua en materia de valor y origen e incorporar otras informaciones al sistema de control, tales como información sobre movimientos de divisa, aprehensiones de moneda, suministros de tecnología, verificación de precios de venta en mercado, bases imponibles de otros tributos, etc.
- Elaborar manuales de apoyo al fiscalizador incluyendo aspectos de naturaleza contable y de control de producción.

Para el mediano plazo

- Realizar los estudios y análisis para definir el ámbito operativo de las unidades de fiscalización.
- Definir una estrategia a futuro para una coordinación más estrecha con el Servicio de Impuestos Internos (SII).

CAPITULO 4 MARCO METODOLOGICO

PROBLEMA DE INVESTIGACION

Actualmente y producto principalmente de la globalización imperante desde el fin de la segunda guerra mundial, existe una interdependencia del comercio exterior y un sostenido crecimiento del intercambio comercial.

Chile al respecto ha establecido una política de apertura unilateral y de disminución arancelaria importante, reflejada en los acuerdos comerciales que ha suscrito principalmente desde 1990. A causa de esta disminución, es que hoy los aranceles a la importación gravan menos del 1 % del valor CIF de las mercancías. En consecuencia, la importancia de la recaudación de tributos aduaneros no revista mayor interés para la economía nacional, a diferencia el Impuesto al Valor Agregado, el cual se debe pagar respecto de todas las mercancías que ingresan a territorio Chileno.

En coherencia con lo anterior, el Servicio Nacional de Aduana ha tenido que aumentar sus niveles de fiscalización, pero de forma estratégica e inteligente debido a que existe una política a nivel mundial de facilitación del comercio que busca mejorar la fluidez comercial y evitar cualquier tipo de traba que pueda entorpecer aquel proceso. Bajo ese escenario, el porcentaje de aforo físico en la actualidad bordea el 3%, existiendo un gran margen que no se revisa mediante la fiscalización en línea. En ese entendido no es posible saber si lo que declaro el importador efectivamente es lo que ingreso, es decir, no se puede asegurar si existe un adecuado pago del IVA correspondiente a las mercancías nacionalizadas que efectivamente ingresaron mediante importación al país. El servicio asume ese riesgo, entendiendo que existe una forma de control a posteriori, toda vez que se desaduanan las mercancías.

El año 2007, autoridades Chilenas solicitaron una asistencia técnica en administración aduanera al Fondo monetario Internacional (FMI). Esta solicitud se materializo el año 2008 en un informe llamado “Avances en la modernización de la administración aduanera”. El cual contiene un completo análisis de los distintos procesos y ámbitos de gestión en que se ve involucrado el Servicio Nacional de Aduanas. En el ámbito del Control a Posteriori realiza un diagnostico de la situación actual y en base a ello realiza recomendaciones a corto y mediano plazo. A modo general el FMI establece lo siguiente: “No contempla todas las modalidades y se limita a una revisión por operación. Todavía no

se ha definido una estrategia que apruebe una agenda para la introducción de la auditoria aduanera integral a empresas". (Castro, Clecy, & De la Ossa, 2008)

En base a lo anterior, el problema de investigación se centra en torno a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son la fortalezas y debilidades del actual sistema de fiscalización a posteriori del Servicio Nacional de Aduana, tomando en consideración las recomendaciones a corto y mediano plazo establecidas en el informe" "Avances en la modernización de la administración aduanera"" del Fondo Monetario Internacional del año 2008?

DEFINICION DEL PROBLEMA

¿Cuáles son la fortalezas y debilidades del actual sistema de fiscalización a posteriori del Servicio Nacional de Aduana, tomando en consideración las recomendaciones a corto y mediano plazo establecidas en el informe" "Avances en la modernización de la administración aduanera"" del Fondo Monetario Internacional del año 2008?

OBJETIVO GENERAL

Realizar un Análisis del actual sistema de Control a posteriori del Servicio Nacional de Aduanas, a partir de las recomendaciones a corto y mediano plazo establecidas en el informe "Avances en la modernización de la administración aduanera" del Fondo Monetario Internacional del año 2008, con el fin de establecer las fortalezas y debilidades del actual sistema.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Describir el rol fiscalizador del Servicio Nacional de Aduanas, relacionándolo con el contexto internacional y nacional del comercio exterior
- Describir el Servicio Nacional de aduanas en su contexto normativo, organizacional e institucional
- Describir las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional en lo relativo al control posteriori.
- Realizar un análisis del actual proceso de control posteriori en base a los actores clave, que permita establecer fortalezas y debilidades.

DISEÑO DE LA INVESTIGACION

Con el fin de llevar a cabo esta investigación y obtener los resultados esperados, se utilizó una metodología cualitativa. Para lo cual se realizó un estudio de caso con un diseño descriptivo de los hechos tal y como ocurren en la realidad, que permitieron efectuar un análisis focalizado en el sistema de control a posteriori del Servicio Nacional de Aduanas, en base las recomendaciones efectuadas por el FMI. Lo anterior posibilito poder establecer el cómo y el porqué de este fenómeno. A fin de determinar las fortalezas y debilidades del actual sistema.

DESCRIPCION DE LOS INSTRUMENTOS

Para dar respuesta a esta investigación se efectuaron entrevistas semi-estructuradas a actores claves o relevantes mediante preguntas abiertas que permiten abordar el fenómeno de estudio, en este caso la implementación del control posteriori en Aduanas. Previamente a ello se realizó una entrevista exploratoria que facilito el entendimiento del fenómeno y la estructuración de las entrevistas. Estas se ordenan en base a objetivos de búsqueda, los cuales poseen una variable de análisis cada uno.

Objetivo de búsqueda	Variable
Identificar la importancia de la facilitación en el comercio exterior	Importancia de la facilitación del comercio exterior
Conocer la percepción de los actores clave, respecto del momento del control aduanero que es preponderante para garantizar la facilitación.	Relación fiscalización-facilitación
Conocer el desarrollo institucional del Servicio Nacional de Aduanas para llevar a cabo un sistema de control	Desarrollo del sistema de control del Servicio Nacional de Aduanas

Identificar los cursos de acción y el rol del Servicio Nacional de Aduanas respecto de las mercancías a las que no se les realiza aforo físico o con las empresas que importan estas mercancías	Claridad del momento en que se realiza el control posteriori
Conocer el actual procedimiento de control posteriori del Servicio	Funcionamiento del control posteriori
Identificar la visión y la importancia asignada al control posteriori	Percepción del control a posteriori
Identificar la relación actual y las proyecciones del Servicio Nacional de Aduanas con el Servicio de Impuesto Internos en materia de fiscalización	Coordinación institucional

DESCRIPCION DE LA MUESTRA

Se consideró realizar entrevistas a actores claves que estuvieran vinculados a la fiscalización posteriori, para ello se seleccionaron actores de carácter interno y externo que representaran la visión tanto del mundo privado como del público. Esto permitió tener una visión integradora del fenómeno de estudio, la cual fue sustento para el análisis realizado.

Por lo anterior se entrevistó al Jefe del Departamento de Fiscalización a Posteriori del Servicio Nacional de Aduanas Rubén Parra y al Agente de Aduana Orlando Aranguiz Rubio de la Agencia Juan León y Cía. Ltda.

CAPITULO 5 ANALISIS E INTERPRETACION DE LA INFORMACION

5.1. ANALISIS DE LAS ENTREVISTAS

De acuerdo a la información obtenida mediante las entrevistas realizadas a los actores relacionados con al proceso de fiscalización a posteriori que lleva a cabo el Servicio Nacional de Aduanas. Se analizarán distintas variables, las cuales inciden directa e indirectamente en este proceso, lo que permitirá poder obtener las fortalezas y debilidades que posee el sistema de fiscalización posteriori en la actualidad. Estas variables son: Importancia de la facilitación del comercio exterior, Relación fiscalización-facilitación, Desarrollo del sistema de control del Servicio Nacional de Aduanas, Claridad del momento en que se realiza el control posteriori, Funcionamiento del control posteriori, Percepción del control a posteriori y Coordinación institucional.

5.1.1. Importancia de la facilitación del comercio exterior

En el ámbito de la facilitación comercial, el actor interno y el externo concuerdan en que es una tendencia a nivel mundial y que impera hoy en las relaciones de comercio exterior. Sin embargo desde el Servicio Nacional de Aduanas aclaran lo que se debe entender por facilitación desde el punto de vista operativo:

"El concepto facilitación más que facilitación es estandarización de procesos, optimización del flujo de procesos más que facilitar, porque a veces cuando se habla de facilitar se tiende a pensar que no se revisa o que no se supervisa o que no se visualiza por los sistemas, que es distinto.[14]

Ambos entrevistados comparten también su opinión respecto a la cantidad de recursos económicos que se ganan cuando se realiza una profundización del proceso de facilitación comercial. Sin embargo, el enfoque desde el cual miran este fenómeno es distinto.

El Servicio hace hincapié fundamentalmente en la importancia que posee el comercio exterior para el PIB, por lo tanto se señala que si existe un crecimiento de los acuerdos comerciales de Chile, se facilita el comercio y por consecuencia el PIB debería crecer.

[14] Ver entrevista a Rubén Parra Jefe del Departamento de Fiscalización a Posteriori. (Pag 85)

"Hoy día para el servicio, para el país, y para el Ministerio de Hacienda es clave el tema de la facilitación del comercio porque en definitiva el comercio forma parte del producto interno bruto, por lo tanto en la medida que hayan mas acuerdos comerciales, mayor facilitaciones en el comercio exterior, permite una mayor fluidez de dinamismo en el comercio."[15]

Desde el punto de vista externo, si bien reconocen que existe una influencia positiva de la facilitación desde el punto de vista financiero, esta no es por lo que afecta el comercio exterior al PIB, si no que por el ahorro en divisas que significa fiscalizar menos y generar una mayor fluidez al comercio. A juicio del Agente, no se obtiene mucho desde el punto de vista del crecimiento del PIB el hecho de tener más acuerdos comerciales y mayor dinamismo del comercio, si no por el contrario ya que estos acuerdos establecen gravámenes aduaneros de menos del 1 % a la importación. Al respecto la gran recaudación que figura captando la aduana y que a veces confunde, es por el IVA que se aplica a todas las mercancías nacionalizadas.

"Antiguamente cuando partió el IVA había un comprobante de pago de los derechos de aduana y había un comprobante de pago para los impuestos de carácter interno (IVA)…para ese efecto de simplificar la tramitación, el papeleo, se refundió en un comprobante y paso el IVA a meterse en este comprobante aduanero, aparece hoy que aduana el 97-98% de la mercadería tiene 0 derecho de aduana, pero todas tienen 19% del pago al impuesto del IVA. Entonces aduana sostiene que hoy día el servicio se encuentra recaudando aproximadamente alrededor de 33-34-35% del total del IVA que se recauda impuesto interno en el país, lo que es efectivo, pero no es un impuesto de carácter aduanero"[16]

5.1.2. Relación fiscalización - facilitación

El Servicio Nacional de Aduana en la actualidad está en un proceso fuerte de facilitación del comercio exterior y la estrategia se orienta principalmente a la asertividad de las intervenciones disminuyendo el porcentaje de aforo físico, pero de forma estratégica e inteligente. El Jefe del Departamento de fiscalización a posteriori señala que la relación entre fiscalizar y facilitar es un tema delicado para el Servicio, ya que en la actualidad el

[15] Ver entrevista a Rubén Parra Jefe del Departamento de Fiscalización a Posteriori. (Pag 83)

[16] Ver entrevista a Orlando Aranguiz Agente de Aduana de la Agencia Juan León y Cía. Ltda. (Pag 96)

aforo físico que se realiza bordea el 3%. Esto quiere decir que se dejan pasar sin revisión sobre el 90 % de todo lo que ingresa. Al respecto el Servicio plantea un sistema de análisis de riesgos que permite enfocar la fiscalización a la determinación previa de los riesgos y en las áreas que se desarrollan. En ese sentido la estrategia es que todos los temas de contrabando, de drogas, de estupefacientes etc., sean analizados en la línea, es decir, en los pasos fronterizos al momento del ingreso de la mercancía al país; y los temas de valoración, origen, tributación, analizarlo a través del control a posteriori.

"En la medida que nosotros como fiscalización hagamos una fiscalización más exacta, más oportuna, o intervengamos menos en la cadena logística, pero que las intervenciones sean súper selectivas, súper bien apuntadas, vamos a permitir facilitar el comercio… todo lo que tenga que ver con riesgos de contrabando, de drogas, de propiedad intelectual, de sites, nuestra principal preocupación esta abordar las fronteras, y todo los riesgos que tienen que ver con riegos comerciales, nosotros asumimos ese riesgo que pasa por la línea, porque igual tenemos facultades varios años por revisar, un año en realidad para formular el cargo y tres años para ver si hay dolo, los vemos a posteriori, y de alguna manera esa sincronización entre la estrategia de fiscalización con el área técnica o el área de generación de normas que también se relaciona con la facilitación, van también en armonía."

Esta estrategia no es compartida por el sector externo, ya que según manifestó el entrevistado, el Servicio debería contar con una base de datos integrada al Servicio de Impuestos Internos, que permitiera con anterioridad al ingreso de las mercancías tener una visión general que permita aplicar un filtro previo, a modo de determinar qué es lo que se permitirá que ingrese al país y a que mercancías no se le permitirá el ingreso. Sin embargo es enfático en que esto debe ser antes que se consolide la importación o la exportación y el pago de los tributos, ya que al permitir que primero ingrese todo sin filtros se genera una mala utilización de los recursos y se produce una selectividad casi al azar de quien se someterá a revisión física.

"yo soy absolutamente contrario y enemigo de lo que se denomina hoy día de que aduana este metiendo sus narices en los cajones, pallets, en los contenedores, eso es lo mismo que colocar en una carretera a un carabinero con el respeto que me merece, y pasan 50.000 autos y le pasan el parte a uno… tienen un sistema de filtro que en mi modesta opinión es de año, está atrasado 25 años. Mañana detectan en Puerto Montt por decir que un exportador de madera cuyo Rut es tal y que en lugar de exportar madera estaba

exportando por decirle algo grosero, está exportando pescados, lo que dio origen a una investigación y que se reputo como contrabando de exportación por lo que el declaro que era madera, y estaba mandando pescado. Ocurre que cual es el efecto si aduana tuviera una base de datos real, objetiva, clara, hoy día usted no podría o tendría un elemento de juicio muy certero en decir que en Puerto Montt no puede estar este señor que no tiene cámara frigorífica, que no tiene instalación, no tiene ni refrigerador este mandando 40 toneladas de pescado, entonces hay que ir al origen del que está produciendo"[17]

A juicio del agente la clave para garantizar la facilitación, pero sin que la aduana pierda sus atribuciones fiscalizadoras está en la coordinación institucional y en la utilización de las tecnologías. Además plantea la generación de una reforma institucional del Estado en la cual se cree una subsecretaría de comercio exterior que tenga como objetivo hacerse cargo de todos los temas de comercio internacional y que defina de forma conjunta con todos los servicios relacionados que es lo que debe ingresar o no al país. Hoy hay muchos servicios implicados en el proceso, pero por falta de coordinación afecta la fiscalización.

5.1.3. Desarrollo del sistema de control del Servicio Nacional de Aduanas

Según lo manifestado por el entrevistado interno, en la actualidad el Servicio cuenta con una estrategia de fiscalización 2014-2018, que como base estratégica establece 2 ámbitos de acción o como señaló el entrevistado dos tipos de riesgos. El riesgo de contrabando y el riesgo comercial. En base a ello se desarrolla un marco lógico, es decir, se determinan los principales riesgos, luego se desarrollan los procesos y finalmente se estructura todo en el marco lógico.

"En base a ese planteamiento lógico cuando tú hablas de distribución o de ámbitos de acción, más que ámbitos de acción como te decía, nosotros tenemos como 2 negocios, 2 riesgos. El riesgo del contrabando y el riesgo del valor o de la recaudación fiscal básicamente. Entonces esos dos riesgos se abordan en distintas instancias como te contaba al principio, uno se aborda en la línea y uno se aborda a posteriori"[18]

Para llevar a cabo toda la estrategia de fiscalización 2014-2018, hubo que reestructurar la Subdirección de fiscalización a modo de poder dar cuenta de los cambios y los nuevos

[17] Ver entrevista a Orlando Aranguiz Agente de Aduana de la Agencia Juan León y Cía. Ltda. (Pag 99-100)

[18] Ver entrevista a Rubén Parra Jefe del Departamento de Fiscalización a Posteriori. (Pag 87)

ámbitos de acción que pretende el Servicio, entendiendo que todo se basa en los 2 riesgos ya mencionados (contrabando y riesgos comerciales).

"hace como 6 meses atrás se reestructuro la subdirección justamente con esos procesos, hoy día en la subdirección tienes 4 departamentos, un departamento que es la fiscalización en la línea que aborda los riesgos de contrabando; un departamento de drogas que aborda riesgos de contrabando pero especifico de drogas por lo tanto es como una ''célula'' ; aparte, tienes un departamento de fiscalización a posteriori que ve todo lo que tiene que ver con valoración, origen, clasificación, franquicia; y otra , una célula aparte de ese fiscalización a posteriori es un departamento de fiscalización de agentes especiales que son los sujetos de la facultad disciplinaria del director de aduana como por ejemplo se les ejecuta auditoria a los agentes de aduana, los almacenistas."[19]

Al respecto el sector externo señala que la idea de dividir la estrategia de fiscalización en estos dos riesgos y analizarlos por separado en selectividad el línea y a posteriori, no tiene sentido y es una mala utilización de los recursos con los que cuenta el Servicio. A juicio del agente de aduanas entrevistado, los esfuerzos del Servicio en materia de fiscalización deberían estar en la coordinación con Impuestos internos y la estrategia debería basarse en los filtros previos, que como ya se mencionó anteriormente ayudarían a conocer antes que se realice una importación y exportación todo al respecto de los operadores de comercio. En base a esta estrategia plantea lo siguiente:

"¿El contrabando de qué? Cada vez que existe este un impuesto aduanero demasiado alto, el contrabando recrudece eso. Hoy la mayor cantidad de contrabando que se detecta son de cigarrillos y no existe otro, no conozco yo en los últimos años que se haya detectado un contrabando que no sea de cigarrillo…Después va revisar el valor. ¿Para qué? Para que pague los derechos aduaneros correspondientes. ¿Cuál? Ósea hay más de 60 tratados comerciales esta el 98 % cubierto."[20]

En otro ámbito, el jefe del Departamento de fiscalización posteriori menciona que existen varios manuales de ayuda al fiscalizador y además destaca la certificación del Servicio en la normativa ISO, con lo que buscan estandarizar sus procesos, a modo que los mecanismos de fiscalización sean los mismos en las distintas aduanas regionales. En ese

[19] Ver entrevista a Rubén Parra Jefe del Departamento de Fiscalización a Posteriori. (Pag 87)

[20] Ver entrevista a Orlando Aranguiz Agente de Aduana de la Agencia Juan León y Cía. Ltda. (Pag 99-102)

sentido también recalca que el Servicio cuenta con 2 líneas de capacitación. Por un lado están los Planes Anuales de Capacitación (PAC) para los funcionarios en distintas áreas, a los que debe postular cada Subdirección con un objetivo estratégico especifico; y por otro lado existe una malla de perfeccionamiento regular *"en definitiva es como meterse a un curso intensivo durante varios meses, no seguido, sino que varios meses donde se les nivela sobre ciertos conocimientos básicos de la parte del área técnica, del área legal, normativa, fiscalización."*[21]

5.1.4. Claridad del momento en que se realiza el control posteriori

Respecto a las mercancías desaduanadas, el jefe de Fiscalización a Posteriori declara en primera instancia que la Aduana no interviene en materia comercial, a pesar de que la ordenanza de Aduanas le confiere la potestad para visitar a las empresas y hacerles un chequeo general a la contabilidad. En consecuencia señala que hay que distinguir entre fiscalización a posteriori y auditoria a posteriori, e indica que fiscalización a posteriori debe entenderse como todo tipo de acción que se realice de forma posterior al despacho, es decir, revisión documental, análisis de riesgos con base de datos, preguntas al importador, seleccionar algunas operaciones; y por otro lado hace hincapié en que la auditoria es una de las acciones que puede ejercer la aduana dentro de la fiscalización a posteriori, siendo enfático en que es solo una parte más del ámbito de acción de la fiscalización posteriori.

Respecto específicamente a la auditoria a empresas, señalo que desde el 2014 y a causa de la reforma tributaria, recién la nueva administración comenzó a dar prioridad y a encaminar un proceso de auditoría a empresas.

"Hoy día con esta administración, uno de los puntos fuertes y centrales considerando además la reforma tributaria, es que la aduana tiene que empezar a fortalecer la fiscalización a posteriori, específicamente al implementar una estrategia de auditoría, por lo tanto ya llevamos varios meses en la cual distintas aduanas del país han hecho auditoria a algunas empresas y esto también va de la mano con lo que es la reforma tributaria, porque la reforma tributaria nos significa que tiene que ver con resguardar el

[21] Ver entrevista a Rubén Parra Jefe del Departamento de Fiscalización a Posteriori. (Pag 86)

interés fiscal y aumentar la recaudación y disminuir la evasión, por lo tanto todo eso esta abordado con lo que es la estrategia de fiscalización a posteriori."[22]

Respecto a la labor que debe cumplir el servicio con las mercancías desaduanas, el Agente de Aduanas establece que el Servicio está mal gastando recursos humanos y financieros en revisar operaciones por separado como el valor, el origen, el determinar a qué tratado se acoge etc., siendo enfático en que el Servicio debería preocuparse del comportamiento tributario de las empresas con las mercancías, que estas efectivamente ingresen, que correspondan a la declaración de importación y finalmente monitorear y registrar que uso se le dan a estas en territorio nacional.

"Un control posteriori debería ser aquellas cosas que real y objetivamente de acuerdo a los análisis reales y con la tecnología apropiada, de que si usted mañana es un importador de productos químicos, y trae y declara acido sulfúrico por ejemplo. A la posteriori la aduana fiscalice y vea que uso le dio al acido sulfúrico… eso es mucho más importante que la valoración, mucho más importante en mi opinión. El servicio está ahora que quiere mil funcionarios mas, dos mil. Están locos, perdona."[23]

Respecto a la importancia de la revisión de origen señala lo siguiente:

"no le doy ninguna, absolutamente ninguna. Supóngase usted, que traiga mercadería que se yo, que declare al ingreso que era de Italia y después de una senda fiscalización se dio cuenta usted que la mercadería era de Francia. ¿Cuál es el efecto aduanero que tiene?, cero. Francia también está en la unión europea y tiene cero. Con que país, hoy día están quedando le vuelvo a repetir, 4 o 5 países de menor desarrollo que no tienen acuerdo comercial con Chile. No tiene ningún efecto en mi opinión."[24]

5.1.5. Funcionamiento del control posteriori

El actual sistema de fiscalización en la aduana se estructura en base al plan integrado de fiscalización. En lo que se refiere al control posteriori se utiliza el sistema de gestión de riesgos, el cual se divide en las diferentes áreas en las que el servicio interviene de forma

[22] Ver entrevista a Rubén Parra Jefe del Departamento de Fiscalización a Posteriori. (Pag 89)

[23] Ver entrevista a Orlando Aranguiz Agente de Aduana de la Agencia Juan León y Cía. Ltda. (Pag 103)

[24] Ver entrevista a Orlando Aranguiz Agente de Aduana de la Agencia Juan León y Cía. Ltda. (Pag 103)

posterior al despacho de las mercancías. El entrevistado señala que la estructuración actual nace de la reforma tributaria y se divide de la siguiente forma.

"lo que es a posteriori hoy día tenemos una seria de planes para verificar finalmente la valoración de la mercancía, por lo tanto en esas áreas de valor con distintas aduanas se ejecutan distintas acciones con respecto a empresas vinculadas, respecto a dudas razonables, respecto a precios comparables, etc.; Tenemos también un plan de origen donde en base a un análisis de riesgo y de acuerdo a lo que cada una de las aduanas mayormente tranza según el tratado de libre comercio…; un tercer plan tiene que ver con lo que son las franquicias de vehículos; un cuarto plan tiene que ver con lo que es la fiscalización de los productos mineros que hoy día también está en boga… último plan, el quinto que está a cargo del área de la fiscalización a posteriori tiene que ver con lo que son las zonas de tratamiento especial como lo que son las zonas francas"

En cada área de riesgo mencionada del plan de fiscalización a posteriori, existen distintos funcionarios encargados de forma particular y especializados en su área.

Para operativizar este plan el entrevistado aclara que la aduana posee la facultad de investigar un año luego que sale la mercancía y tres años si demuestra que hay dolo en la infracción cometida en algún aspecto a revisar. Una vez que se establece que una operación es riesgosa en base al análisis de los riesgos, se toman las medidas pertinentes. Sin embargo, es claro al señalar que dependerá de los recursos con que cuente el Servicio para determinar si se solicitara documentación a los agentes de aduanas, si solo se harán consultas al importador, si se pedirá información a aduanas extranjeras o si se auditará, es decir, condiciona la selectividad del control a los recursos con los que cuente el Servicio para ello.

Respecto a la auditoria integral a empresas, el Servicio señala que recién este año y con la nueva administración se le comenzó a dar prioridad. La forma de selección de las empresas, se hace mediante la alerta de más de un riesgo por separado, lo que supone que aquel importador se está comportando de manera riesgosa. Ante esa situación se envían los funcionarios de cada área de riesgo a auditar a aquel operador.

5.1.6. Percepción del control a posteriori

Hoy día para el Servicio Nacional de Aduanas el rol que debe cumplir el control a posteriori en la gestión fiscalizadora del Servicio es clave, sobre todo para garantizar el

cumplimiento de la reforma tributaria planteada por el gobierno en el año 2014. Al respecto, el jefe del Departamento de Fiscalización a Posteriori señala que desde este año el enfoque es avanzar en la auditoria a grandes empresas y multinacionales, y que el principal problema para ello son los recursos con los que debe contar el Servicio para llevarlo a cabo.

"Esto es como vender un proyecto en definitiva. Si tu rentabilidad del proyecto es buena, o sea en el fondo tu vas a aumentar la cobertura de fiscalización, ok te lo compro y te entrego tus recursos, pero espero que con tus recursos al menos ejecutes o hagas las acciones, o sea, aumentes la cobertura y además tengas una rentabilidad de retorno, es decir, mayor recaudación y disminución de la evasión."[25]

En definitiva desde el punto de vista interno, el acento que pone el Servicio está en obtener principalmente más recursos desde el Ministerio de Hacienda para avanzar en la auditoria a empresas de forma sistemática y consolidada.

Para el Agente de Aduanas la fiscalización a posteriori debe basarse en la auditoria integral a empresas, la cual debe tener como objetivo dos enfoques principalmente. Por un lado conocer la utilización que se le da a toda la mercancías que ingresa al país. A modo de ejemplo establece: *"que si usted mañana es un importador de productos químicos, y trae y declara acido sulfúrico por ejemplo. A la posteriori la aduana fiscalice y vea que uso le dio al acido sulfúrico."*[26]*;* y por otro lado saber el comportamiento tributario de las empresas que importan mercancías, con el propósito de proteger el pago de IVA. Sin embargo, esta protección de IVA no es desde el punto de vista de hacer una investigación del riesgo del valor real de cada mercancía, ya que como señala el entrevistado este valor finalmente lo paga el consumidor final y por lo tanto siempre el fisco lo recupera. Si no más bien de asegurar que lo que declaran los importadores sea efectivamente lo que ingreso el país evitando el comercio informal

"La fiscalización a posteriori fundamentalmente se tiene que referir, vuelvo de nuevo a insistir en una tecnología adecuada y apropiada para que esa gran empresa efectivamente la cantidad que recibe sea la que declaró. Ejemplo: si mañana Falabella le dice a usted que trae cien mil poleras. Que efectivamente sean cien mil y no doscientas

[25] Ver entrevista a Rubén Parra Jefe del Departamento de Fiscalización a Posteriori. (Pag 91)

[26] Ver entrevista a Orlando Aranguiz Agente de Aduana de la Agencia Juan León y Cía. Ltda. (Pag 103)

mil… porque tiene un rango tremendo para llevarlo al mercado informal, en que no da boletas, no da facturas, no da nada. Ahí sí que hay una ganancia ilegitima de todos los actores"[27]

Al evitar el comercio informal, el entrevistado señala que es donde realmente se protege la economía nacional por medio del IVA.

En síntesis, si bien tanto el actor interno como externo comparten que hay que avanzar hacia la fiscalización efectiva a empresas. El agente de aduanas es muy tajante en señalar que ese enfoque debe ser el principal y único objetivo de un adecuado sistema de control a posteriori. Manifestando que hay que dejar de destinar recursos innecesarios a analizar valor y origen de forma asilada, ya que a su juicio no tiene ningún sentido.

5.1.7. Coordinación institucional

Respecto a la coordinación entre el Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio de Impuestos Internos. El Servicio plantea que actualmente existe un proceso de capacitaciones constantes entre ambos, además de mesas de trabajo que se reúnen cada tres semanas, estas principalmente tienen carácter informativo, de intercambiar experiencias, de poder perfilar a los operadores o empresas que importan y eventualmente coordinar una fiscalización conjunta.

En relación a ello el entrevistado también planteó que antes de la reforma ya existía una relación entre ambos servicios, pero que esta nació de iniciativa propia. En la actualidad y en consecuencia a la puesta en marcha de la reforma tributaria, se les está exigiendo a los Servicios una coordinación más estrecha e institucionalizada.

"Muchas de las cosas que te he comentado vienen con la actual administración y sin prejuicio de ellos entiendo que administración anterior igual habían reuniones de coordinación, la diferencia está en que hoy día hay una reforma tributaria que hay que sacar adelante y que se relaciona con el control posterior, con los organismos de tributación, por lo tanto esta el escenario dado para generar este trabajo conjunto."[28]

La visión del agente de aduana de esta coordinación no es tan optimista. El entrevistado manifiesta que no existe ningún tipo de relación entre ambos servicios.

---

[27] Ver entrevista a Orlando Aranguiz Agente de Aduana de la Agencia Juan León y Cía. Ltda. (Pag 103)

[28] Ver entrevista a Rubén Parra Jefe del Departamento de Fiscalización a Posteriori. (Pag 93)

"Hoy día después de no sé cuantos años he sabido que funcionarios del servicio fueron a capacitar a inspectores del SII. Hoy sale la reforma tributaria y en materia de comercio exterior la gente de impuestos internos a través del país, no tiene la menor idea del mecanismo operacional de cómo está actuando el Servicio de Aduanas."

Además culpa a la falta de coordinación el hecho que hoy se generen malos entendidos y trabas innecesarias tanto en el Servicio de Impuestos Internos como en el Servicio Nacional de Aduanas. Al respecto señala que las agencias de aduanas deben estar en el medio de este conflicto, ya que son los mandatados por los operadores para realizar todas las operaciones ante la Aduana. Además señala un caso real en el que evidencia la falta de conocimiento del SII acerca de los procesos aduaneros.

"Un importador me pidió que trajo una mercadería, la interno legalmente y esa mercadería nacionalizada por tratarse de mercadería de origen extranjero legalmente importada al país. Me está pidiendo que la quiere devolver porque llego con defectos… para devolver esa mercadería al extranjero eso es una exportación hoy, porque las mercadería de origen extranjero que ingreso legalmente al país cumpliendo todos los tramites paso a ser nacionalizada, y para sacar una mercancía nacionalizada de Chile se requiere una factura de exportación. Todavía estoy discutiendo con una jurisdicción del SII de Santiago Oriente, según ellos estoy equivocado. Me acaba de llegar hoy un fax de la Dirección Nacional de Impuestos Internos, que yo tengo la razón, después de dos meses, en que un pobre importador tuve que recurrir a cuanto divino SII hay para poder denunciar una compraventa. Eso te da a ti una imagen de que hoy día no existe"[29]

Respecto a cómo debería ser la coordinación entre los servicios, el jefe de fiscalización posteriori señala que ojala aumente la coordinación y el traspaso de información. Plantea que sería ideal generar una institucionalidad que se traduzca por ejemplo en mesas de trabajo permanentes, en convenios de cooperación, etc. También afirma que como escenario ideal sería tener bases de datos completamente compartidas.

Finalmente cierra con lo siguiente:

[29] Ver entrevista a Orlando Aranguiz Agente de Aduana de la Agencia Juan León y Cía. Ltda. (Pag 104)

"Hoy día el mundo globalizado es tan complejo que en la medida que tengamos más información para el análisis de riesgo de los distintos organismos, podemos perfilar mejor al operador para ir a fiscalizarlo o no, en definitiva nos repercute los recursos también."[30]

El agente de aduana plantea que aduanas debería estar colaborando de una manera extraordinaria con el SII *"en materia de cantidad de mercadería que ingresan al país, quiénes son los que están ingresando mercadería al país, dónde declaran, dónde tienen su domicilio comercial, o cuál es su representante legal, de dónde están trayendo la mercadería, qué cantidad de ella están declarando en aduana."*[31]

Para el entrevistado la clave para el desarrollo un sistema de control a posteriori efectivo y que permita realmente proteger la economía nacional del comercio ilícito, es garantizar la tributación correcta por parte de las empresas y asegurar la utilización que se le da a todas las mercancías en territorio nacional, esto se realiza mediante la integración de ambos servicios, lo que implica ir más allá del compartir solo información y experiencias.

"¿Qué falta en consecuencia para resumir? Efectiva, real estudio y luego coordinación entre las dos entidades. Lo que pasó por aquí por la frontera del ingreso de la mercadería del país debería estar siendo comunicada, transmitida a las unidades que corresponda de los SII, analizada para que ellos puedan verificar a su turno la real venta de ese producto, y cuando ellos lleguen a los inventarios de los de los grandes importadores chilenos, cualquier cosa que se escape de esto, ahí está el contrabando…pero mientras en la cabeza de las dos entidades no esté el concepto de integrar los dos servicios. Integrar en el concepto real efectivo, en el sentido de coordinar, porque si no se van a integrar, hay que coordinar los dos servicios… ¿cuál es el resultado? Tú no puedes investigar más allá que lo del tipo de la calle Portugal declaro en aduana."[32]

[30] Ver entrevista a Rubén Parra Jefe del Departamento de Fiscalización a Posteriori. (Pag 93)

[31] Ver entrevista a Orlando Aranguiz Agente de Aduana de la Agencia Juan León y Cía. Ltda. (Pag 105)

[32] Ver entrevista a Orlando Aranguiz Agente de Aduana de la Agencia Juan León y Cía. Ltda. (Pag 106)

CONCLUSIONES

En relación a los objetivos propuestos y a la investigación realizada en este estudio, se pudieron extraer conclusiones que serán expuestas primero a modo general, y luego de forma específica en relación a las fortalezas y debilidades del actual sistema de control a posteriori, tomando como base las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional.

A modo general, se puede evidenciar que el rol fiscalizador del Servicio Nacional de Aduanas es trascendental en el contexto del comercio exterior en el que se sitúa Chile actualmente. Lo anterior debido al crecimiento explosivo del comercio exterior desde 1990 en adelante, propiciado por los 23 acuerdos comerciales con cerca de 50 países de todo el mundo en un contexto de facilitación comercial que ha hecho crecer explosivamente el tráfico de mercancías.

Respecto a la fiscalización a posteriori, esta debe entenderse como una forma de garantizar la protección de los intereses de la economía nacional y el adecuado pago de los tributos, específicamente el Impuesto al Valor Agregado. Producto de los acuerdos comerciales que establecen aranceles aduaneros menores al 1% en importaciones, la recaudación del Servicio por tributos netamente aduaneros es irrelevante para el PIB. Cabe mencionar que cuando se dice que el Servicio Nacional de Aduanas recauda cerca del 34% de los impuestos totales del país por concepto de comercio exterior, no es por gravámenes aduaneros, sino más bien porque se considera el IVA que está incluido en el mismo documento.

Respecto al IVA como preocupación central de la fiscalización a posteriori. Es necesario señalar que su importancia es en razón de las mercancías a las que no se les grava este impuesto debido a que son tranzadas en el comercio ilegal. No así en las mercancías que ingresaron y se comercializaron legalmente, pero que al momento de su pago en aduanas se efectuó un pago menor al correspondiente a causa de problemas de valoración. Ya que finalmente este margen de perdida inicial se recupera en el momento del pago de este impuesto por el consumidor final.

Otro punto a señalar, es que a propósito de la puesta en marcha de la reforma tributaria en el presente año, se ha dado un especial énfasis a la importancia de la recaudación de los tributos y en la actuación del Servicio Nacional de Aduanas al respecto. A causa de esto, es que el Ministerio de Hacienda ha presionado al Servicio para comenzar de forma

definida un sistema de auditorías integrales a empresas que se ha traducido en que este año la nueva administración haya dado un especial énfasis en la fiscalización a posteriori, incluso reformando toda la estructura de la Subdirección de Fiscalización y creando el departamento de Fiscalización a Posteriori.

En base al análisis de las entrevistas realizadas a los actores clave y tomando como marco de referencia las recomendaciones del Fondo Monetario internacional se señalan las principales fortalezas y debilidades del actual sistema de control a posteriori en el Servicio Nacional de Aduanas.

Fortalezas:

1. El servicio actualmente está perfilando su labor de control posteriori hacia la auditoria integral a empresas, si bien aun no es un área en la cual se haya profundizado, ni exista una planificación institucional al respecto. Se evidencia al menos que el enfoque y la preocupación del Servicio es avanzar hacia la consecución de ese tipo de metodología de fiscalización a posteriori.

2. En la actualidad existe una definición operativa de las unidades de fiscalización, lo que se refleja en la reestructuración de la Subdirección de fiscalización. A causa de esto se crea el Departamento de Fiscalización posteriori y se establece sus facultades y labores. Esto deja al control posterior en la misma línea jerárquica o de importancia que el control en línea.

3. Existen planes anuales de capacitación a los que puede postular cada departamento y una malla regular a la que pueden acceder los funcionarios para su perfeccionamiento en temas aduaneros. Además el Servicio desde el año 2013 cuenta con la certificación ISO para todos sus procesos.

Debilidades

1. Respecto al control posteriori propiamente tal, aun se realizan revisiones por operación de forma individual. Lo que nace a partir de la separación de los riesgos de valor y de origen principalmente. Se considera innecesario tener un plan integral de fiscalización estructurado de tal forma, ya que esto no permite tener una visión global de los importadores.

2. A pesar de que existe una voluntad política e institucional de perfilar el control a posteriori a un enfoque basado en la auditoria a empresas, este proceso aun es muy reciente y se considera en un mismo nivel la auditoria a empresas con la revisión documental, las consultas a importadores, las dudas razonables, etc. Además de no contar con una sistematización de la metodología para auditar y de selectividad de empresas.

3. Existe una ineficiente utilización y priorización de los recursos. Estos se centran mayoritariamente en las acciones de revisión de origen y de valor de las mercancías, como pilar central de la fiscalización a posteriori. Sin embargo, ambas no tienen mayores efectos ni en la recaudación fiscal, ni en el conocimiento del Servicio acerca de la utilización de las mercancías una vez que se desaduanan.

4. No existe una coordinación institucional real con el SII en materia de fiscalización. Esto se traduce en que hoy el SII desconoce quiénes son los que están ingresando mercancías al país, dónde declaran, de dónde están trayendo la mercancía, qué cantidad de ellas están declarando en aduana. Y al contrario el SNA no conoce el comportamiento tributario de las empresas, no sabe si lo que declaró un importador es lo que efectivamente tiene en sus bodegas, cuanto de lo que ingreso hoy está en el comercio ilegal. Por consecuencia, si actualmente el Servicio de Aduanas va a realizar una auditoría a una empresa, no puede saber más allá de lo que el importador declaro una vez que las mercancías ingresaron al país, es decir, no podrá saber cuánta se fue al comercio informal, y por tanto no podrá conocer si existe evasión del IVA. Si el Servicio desea comenzar a auditar empresas, no basta solo con la intención de hacerlo, si no que debe asegurar una coordinación perfecta y estratégica con el Servicio de Impuestos Internos que vaya más allá de reuniones para compartir experiencia e información.

BIBLIOGRAFIA

Aragon R, E. (2008). *Los procesos de integración de America Latina en el concierto de la globalización.* Bogota: Scielo Chile.

ASAPRA. (2014). *Quienes somos: Asociacion de Agenetes Prof. de Aduana de las Americas*. Obtenido de http://asapra.com/quienes_somos.html

Asociacion Latinoamericana de Integración. (2007). *Actualización del Diagnóstico sobre el marco normativo y operativo aplicable en la región en materia de facilitación aduanera. .*

BM. (2014). *Quenes somos: Banco mundial*. Recuperado el 18 de Octubre de 2014, de Sitio web de Banco Mundial: http://www.bancomundial.org/es/about/what-we-do

Borja, R. (2014). *Conceptos: Enciclopedia de la politica*. Recuperado el 13 de Octubre de 2014, de http://www.enciclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=u&idind=1535&termino=

Castro, P., Clecy, L., & De la Ossa, A. (2008). *Avances en la modernizacion de la administracion aduanera.* Fondo Monetario Internacional.

Conesa, E. (1983). *Conceptos fundamentales de la integracion economica* (Vol. Publicacion #6). (BID-INTAL, Ed.) Buenos aires. Obtenido de Sitio web Banco Interamericano de Desarrollo.

Direccion General de Relaciones Económicas y Comerciales. (2009). *Chile: 20 años de negociaciones comerciales.* Santiago: B&B Impresores.

DIRECON. (2014). *Organismos de comercio exterior: Direccion General de Relaciones Economicas Internacionales*. Recuperado el 28 de Octubre de 2014, de Sitio web de Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales: http://www.direcon.gob.cl/preguntas-frecuentes/organismos-de-comercio-internacional/

Echeverría, M. (2007). *La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

FMI. (2014). *Lo que hacemos: Fondo Monetario Internacional*. Recuperado el 18 de Octubre de 2014, de Sitio web del Fondo Monetario Internacional: http://www.imf.org/external/about/whatwedo.htm

Garavito, J. (2007). *Control aduanero.* Lima, Peru: Secretaría General de la Comunidad Andina.

García, J. (2010). Globalización: aspectos políticos, económicos y sociales. *Revista de ciencias sociales*.

ICC. (2014). *¿Que es ICC?: Camara de comercio internacional*. Recuperado el 18 de Octubre de 2014, de Sitio web Camara de comercio internacional: http://www.iccspain.org/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=54

Martínez C, H. R. (2009). Orden economico internacional y globalizacion. *Revista de ciencia sociales- Scielo* .

Martinez, R., & Soto, E. (2012). *El consenso de Washington: La instauración de las políticas neoliberales en America Latina.* Mexico: Red de Revistas Cientificas de America Latina,el Caribe, España y Portugal .

Mattos, J. C. (2005). *Definición y alcance del concepto de facilitación del comercio.* CEPAL.

Meller, P. (1996). *Un siglo de economia politica chilena(1890-1990).* Andres bello.

Millan A., N. (2013). *Cambios en las estructuras del poder: interdependencias y asimetrias en la era global.*

Ministerio de Hacienda-Servicio Nacional de Aduanas. (2013). *Balance de Gestion Integral.* Valparaíso.

OMA. (2014). *Sobre Nosotros: Organizacion Mundial de Aduanas*. Recuperado el 17 de Octubre de 2014, de Sitio web de la Organizacion Mundial de Aduanas: http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/goals.aspx

OMC. (2014). *¿Qué es la OMC?* Recuperado el 18 de Octubre de 2014, de Organizacion mundial de comercio: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/inbrief_s/inbr00_s.htm

OMC. (2014). *Facilitacion de comercio: Organizacion Mundial de Comercio*. Obtenido de Sitio Web de Organizacion Mundial de Comercio: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm

ONU. (1965). *Carta de las naciones unidas: Organizacion de las Naciones Unidas*. Recuperado el 18 de Octubre de 2014, de Sitio web de la Organizacion de las Naciones Unidas: http://www.un.org/es/documents/charter/intro.shtml

Organizacion Mundial de Comercio. (1999). *Facilitacion del comercio: Organizaciones intergubernamentales*. Recuperado el 1 de Noviembre de 2014, de Sitio Web de Organizacion Mundial de Comercio: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/intergov_s.htm

Prado, B. (1993). METODOLOGIAS DE TRABAJO TECNICAS DE CONTROL Y FACILITACION ADUANERA. *La Modernización de la Gestión Aduanera en los Procesos de Integracion Regional*.

Rivero, M. (2009). La globalización económica y sus implicaciones socio-culturales en América Latina. *Revista de ciencias sociales* .

Rojas, A. (2010). *ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FISCALIZADORA ADUANERA EN EL.* Tesis para oprtar al grado de magister, Universidad de Chile, Santiago.

Sebastian, L. d. (s.f.). *Instituto de altos estudios universitarios.* Recuperado el 30 de Septiembre de 2014, de http://www.iaeu.edu.es/.

Serivio Nacional de Aduanas Chile. (2013). *Sala de prensa: Se constituye oficialmente el consejo aduanero publico privado*. Recuperado el 14 de Noviembre de 2014, de http://www.aduana.cl/se-constituye-oficialmente-el-consejo-aduanero-publico-privado/aduana/2013-04-24/104637.html

Servicio Nacional de Aduanas Chile. (2014). Obtenido de Sitio web de Servicio Nacional de Aduanas Chile: http://www.aduana.cl/aduana/site/edic/base/port/inicio.html

SNA. (2014). *Tratados comerciales OMA: Servicio Nacional de Aduanas*. Recuperado el 19 de Octubre de 2014, de Sitio web Servicio Nacional de Aduanas Chile: http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070301/pags/20070301122328.html

Toso, R., & Feller, A. (1983). *La crisis economica de la decada del treinta en Chile: Lecciones de una experiencia.* Santiago: Serie de estudios economicos Banco Central.

Valdés.p, S. (1989). ORÍGENES DE LA CRISIS DE LA DEUDA. *Centro de Estudios Publicos*, 136.

ANEXOS

ANEXO 1: GLOSARIO DE TÉRMINOS

Aduana: Servicio público encargado de vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, de intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, y de generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras, sin perjuicio de las demás funciones que le encomienden las leyes.

Aforo: Operación única que consiste en practicar en una misma actuación el examen físico y la revisión documental, de tal manera que se compruebe la clasificación de las mercancías, su avaluación, la determinación de su origen cuando proceda, y los demás datos necesarios para fines de tributación y fiscalización aduanera.

Agente de Aduana: Profesional auxiliar de la función pública aduanera, cuya licencia lo habilita ante la Aduana para prestar servicios a terceros como gestor en el despacho de mercancías.

Depósito Aduanero: Lugar habilitado por la ley o por el Servicio donde se almacenan mercancías bajo su potestad hasta el momento del retiro para su importación, exportación u otra destinación aduanera, con exclusión de los almacenes particulares.

Almacén Particular: Locales o recintos particulares habilitados por el Servicio por un período determinado, para el depósito de mercancías, sin previo pago de los derechos e impuestos que causen en su importación.

Certificado de Origen: Documento que sirve para acreditar el origen de las mercancías, para efectos preferenciales arancelarios, no preferenciales, aplicación de cupos y para cualquier otra medida que la ley establezca.

Importación: Introducción legal de mercancía extranjera para su uso o consumo en el país.

Mercancía: Todos los bienes corporales muebles, sin excepción alguna.

Despachador de Aduana: Los Agentes de Aduana y los consignantes o consignatarios con licencia para despachar.

Régimen Aduanero: Dícese del tratamiento aplicable a las mercancías sometidas al control de la aduana, de acuerdo con las leyes y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación.

Valor CIF: Costo de la mercancía + prima de el seguro + valor del flete de traslado.

Servicio de Impuestos Internos: Servicio Público dependiente del Ministerio de Hacienda que tiene por misión Fiscalizar y proveer servicios, orientados a la correcta aplicación de los impuestos internos; de manera eficiente, equitativa y transparente, a fin de disminuir la evasión y proveer a los contribuyentes servicios de excelencia, para maximizar y facilitar el cumplimiento tributario voluntario. Realizado por funcionarios competentes y comprometidos con los resultados de la Institución

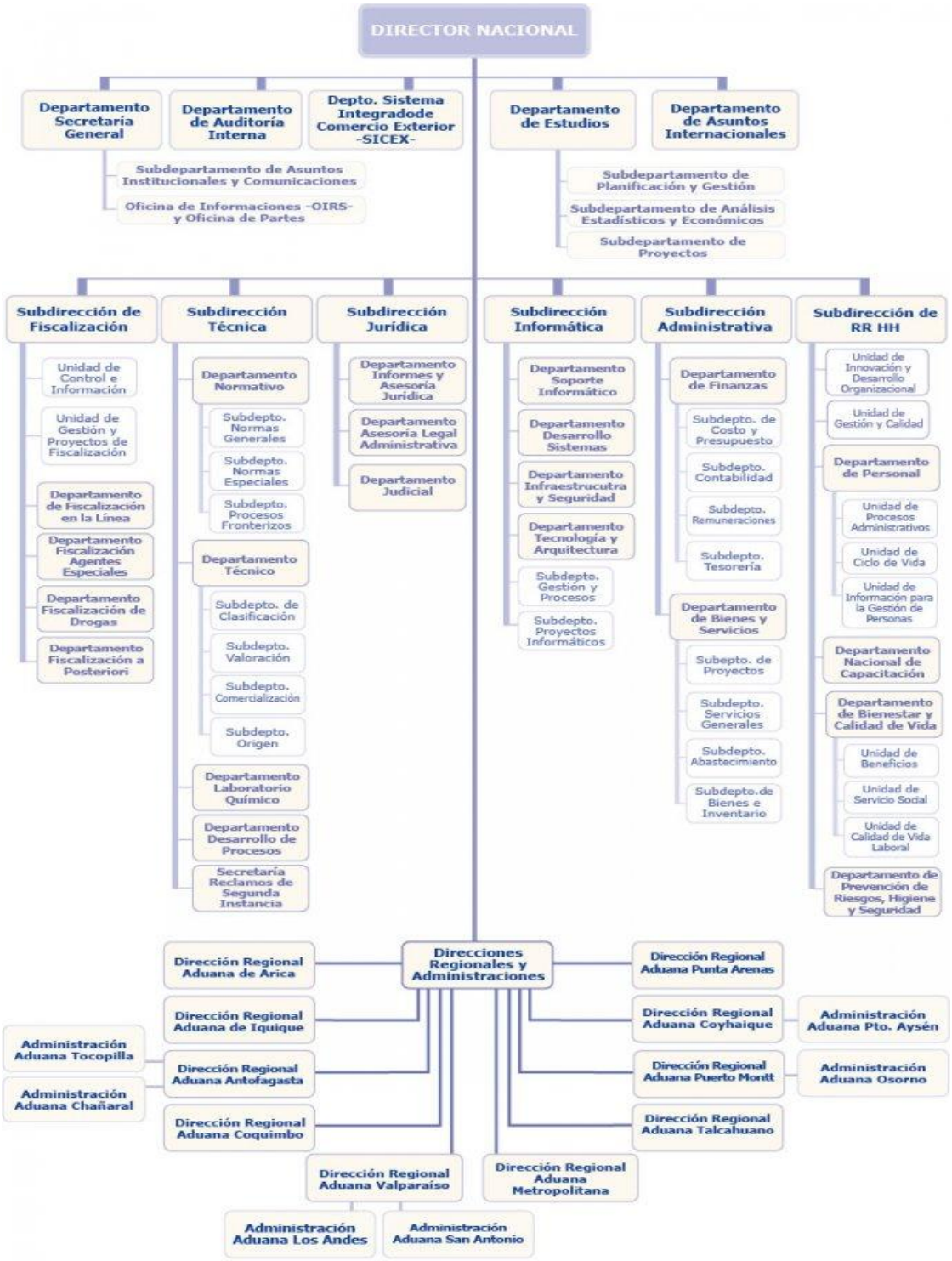
Evasión tributaria: Incumplimiento doloso de las obligaciones tributarias, generalmente acompañado de maniobras engañosas que buscan impedir que sea detectado el nacimiento o el monto de esta

Impuesto al Valor Agregado (IVA): Es el principal impuesto al consumo que existe en Chile y grava con una tasa de 19% las ventas de bienes corporales muebles e inmuebles (en el caso de inmuebles cuando son de propiedad de una empresa constructora construidos totalmente por ella o que en parte hayan sido construidos por un tercero para ella).

Desaduanamiento: Cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para exportar, importar o para realizar cualquier destinación aduanera.

Fuente: Los términos del glosario, fueron obtenidos de las siguientes fuentes bibliográficas: 1) Compendio de normas aduaneras, http://www.aduana.cl/compendio-de-normas-aduaneras/aduana/2007-04-23/125943.html, 2) Sitio web del Servicio de Impuestos Internos http://www.sii.cl, 3) Instituto Chileno de Derecho Tributario http://www.ichdt.cl/files/ELUSION_JGarcia.pdf, 4) Sitio web del Servicio Nacional de Aduanas http://www.aduana.cl, 4) Portal comercio exterior http://www.portalcomercioexterior.cl/glosario_terminos.

ANEXO 2: ORGANIGRAMA SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS



Fuente: Servicio Nacional de Aduanas (2014)

ANEXO 3: TRATADOS COMERCIALES SUSCRITOS POR CHILE

Parte Signataria	Tipo de acuerdo	Entrada en vigencia internacionalmente
Australia	Acuerdo de Libre Comercio	6 de marzo de 2009
Bolivia	Acuerdo de Complementación Económica[33]	6 de abril de 1993
Canadá	Acuerdo de Libre Comercio	5 de julio 1997
China	Acuerdo de Libre Comercio	1 de octubre de 2006
Colombia	Acuerdo de Libre Comercio	8 de mayo de 2009
Corea del sur	Acuerdo de Libre Comercio	2 de abril de 2004
Cuba	Acuerdo de Complementación Económica	27 de junio de 2008
Ecuador	Acuerdo de Complementación Económica	25 de enero de 2010
EFTA (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza)	Acuerdo de Libre Comercio	1 de diciembre de 2004
Estados Unidos	Acuerdo de Libre Comercio	1 de enero de 2004
India	Acuerdo de Alcance Parcial	17 de agosto de 2007
Japón	Acuerdo de Asociación Económica	3 de septiembre de 2007
Malasia	Acuerdo de Libre Comercio	1 de abril de 2012
MERCOSUR[34]	Acuerdo de Complementación	1 de octubre de 1996

[33] **Acuerdo de complementación económica**: Es una denominación que usan los países latinoamericanos en los acuerdos bilaterales que contraen entre sí para abrir recíprocamente sus mercados de bienes, los que se inscriben en el marco jurídico de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Apuntan a una apertura de mercados mayor a la de los Acuerdos de Alcance Parcial, pero menor que los Tratados de Libre Comercio. En este tipo de acuerdos se negocian todos los productos de ambos países. Extraído de http://www.direcon.gob.cl/glosario/

[34] Con respecto al MERCOSUR, Chile solo participa como país asociado

	Económica	
México	Acuerdo de Libre Comercio	31 de julio 1999
P4 (Chile, Nueva Zelandia, Singapur y Brunei Darussalam)	Acuerdo de Asociación Económica	8 de noviembre de 2006
Panamá	Acuerdo de Libre Comercio	7 de marzo de 2008
Perú	Acuerdo de Complementación Económica	1 de marzo de 2009
Turquía	Acuerdo de Libre Comercio	1 de marzo de 2011
Unión Europea	Acuerdo de Asociación Económica	1 de febrero de 2003
Venezuela	Acuerdo de Complementación Económica	1 de julio de 1993
Centroamérica	Acuerdo de Libre Comercio	14 de febrero de 2002
Vietnam	Acuerdo de Libre Comercio	1 de enero de 2014

Fuente: Elaboración Propia (Datos extraídos de http://www.direcon.gob.cl/

ANEXO 4: TABLA DE IMPORTACIONES POR PAÍS (1991-2013)

IMPORTACIONES CLASIFICADAS POR PAIS(monto CIF en millones de US$)						
País	**1991**	**1995**	**2000**	**2005**	**2010**	**2013**
América	**3.817,7**	**8.265,0**	**9.796,8**	**16.634,8**	**26.615,7**	**36.534,2**
Canadá	156,8	315,1	509,6	406,2	710,1	1.526,5
Estados Unidos	1.581,9	3.792,9	3.277,9	4.707,2	9.374,5	15.036,6
Aladi	**2.035,3**	**4.036,1**	**5.924,9**	**11.422,0**	**16.009,7**	**18.626,4**
Mercosur	**1.331,5**	**2.677,1**	**4.327,1**	**8.761,8**	**10.049,9**	**9.996,4**
Argentina	553,6	1.384,5	2.867,8	4.771,9	4.668,5	4.143,9
Brasil	697,6	1.194,6	1.333,7	3.772,4	4.632,1	5.095,1
Uruguay	21,0	40,0	59,0	100,0	136,4	186,4
Paraguay	59,4	58,0	66,7	117,4	612,9	571,0
Bolivia	19,5	24,7	29,9	37,6	91,6	154,7
Colombia	159,5	149,9	205,0	344,9	1.533,2	1.715,1
Ecuador	121,5	209,1	254,2	270,9	797,6	2.514,5
México	138,2	600,6	615,8	761,0	2.037,0	2.383,6
Perú	63,6	147,4	255,4	1.108,1	1.330,6	1.723,5
Venezuela	197,9	226,8	236,7	135,9	163,8	132,9
Cuba	3,6	0,5	0,7	1,7	6,0	5,8
Costa Rica	1,7	15,1	4,0	9,3	27,2	25,1
El Salvador	0,5	1,1	2,0	2,2	11,9	41,0
Guatemala	2,4	25,6	13,2	13,7	103,5	135,8
Panamá	4,0	9,4	6,3	10,7	21,2	25,7
Rep. Dominicana	0,0	0,3	0,3	3,5	18,7	19,5
Ter.Holan.en América	24,4	41,2	47,9	18,5	0,5	0,0
Trinidad y Tobago	6,3	19,9	1,6	7,2	306,6	1.045,8
Resto de América	4,4	8,4	9,2	34,1	31,8	51,7
Europa	**1.752,8**	**3.421,0**	**3.157,6**	**5.375,5**	**7.992,0**	**12.530,8**
Unión Europea (28)	**1.585,7**	**3.208,3**	**2.887,0**	**5.031,8**	**7.560,4**	**11.770,6**
Chipre	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,7
Malta	0,5	0,3	0,3	0,9	0,7	1,2
Polonia	6,0	9,1	10,2	36,5	47,1	94,3
Hungría	3,6	3,5	9,4	11,5	28,6	52,4
Republica Checa	8,4	16,0	7,4	19,8	32,5	51,2

Rep. Eslovaca	0,0	1,9	0,8	4,5	19,1	11,9
Eslovenia	3,0	2,5	2,6	4,9	6,6	13,2
Estonia	0,0	0,0	0,0	6,4	1,4	3,5
Letonia	0,0	0,0	9,7	11,6	1,4	2,2
Lituania	0,0	0,6	0,8	0,7	3,1	4,8
Bulgaria	0,7	0,7	0,2	3,8	29,0	9,9
Rumania	1,7	17,9	3,1	18,6	20,7	43,6
Croacia*	-	-	-	-	-	2,0
Unión Europea (15)	**1.561,8**	**3.155,5**	**2.842,5**	**4.912,2**	**7.370,1**	**11.479,8**
Alemania	498,6	789,7	601,1	1.178,8	1.977,6	3.173,8
Austria	26,6	41,7	47,1	102,3	180,4	357,9
Bélgica	59,5	121,0	98,1	177,0	269,8	445,2
Dinamarca	30,9	87,3	73,7	107,6	129,7	231,5
España	148,4	445,0	426,6	616,8	945,2	1.693,4
Finlandia	44,8	90,3	85,9	513,7	242,8	354,5
Francia	240,5	445,9	442,6	682,0	819,1	1.181,8
Grecia	0,6	2,2	2,9	7,6	6,7	15,7
Holanda	54,8	106,4	92,8	170,4	287,0	616,0
Irlanda	22,5	40,1	42,2	47,1	70,8	101,8
Italia	177,1	508,6	417,9	517,4	934,6	1.265,8
Luxemburgo	2,8	4,6	2,4	14,5	13,5	17,9
Portugal	10,0	32,7	50,6	59,7	68,2	113,7
Inglaterra	163,0	247,0	176,6	266,6	967,9	1.463,2
Suecia	81,9	193,2	282,0	450,6	456,7	447,6
Islandia	0,7	0,9	2,5	3,0	6,3	10,1
Noruega	29,9	30,5	25,1	59,5	77,7	80,2
Rusia	38,3	33,1	71,9	21,6	33,1	62,4
Suiza	96,2	124,5	122,9	137,5	208,7	328,4
Turquía	1,6	10,8	19,7	31,9	92,0	244,3
Ucrania	0,0	9,6	24,0	83,4	2,2	2,4
Resto de Europa	0,4	3,2	4,6	6,9	11,5	32,5
Asia	**1.316,9**	**2.655,5**	**2.940,9**	**5.745,0**	**16.746,7**	**21.462,5**
Arabia Saudita	0,0	5,0	24,5	5,7	25,0	53,0
Corea del Sur	167,8	527,4	534,7	1.076,0	3.372,1	2.574,6
China	152,7	498,5	994,0	2.629,5	8.320,4	13.860,5
Emiratos Árabes	11,0	0,2	0,5	1,8	3,2	25,0
Filipinas	8,3	15,7	31,3	12,8	32,1	36,3
India	5,6	34,1	70,1	134,3	381,7	693,9

Indonesia	11,3	82,7	80,8	144,0	198,6	167,5
Irán	0,4	9,5	0,8	1,4	1,3	0,7
Israel	23,4	41,9	57,1	57,9	93,4	133,7
Japón	645,6	1.012,9	703,7	1.017,0	2.928,5	1.890,2
Malasia	104,1	76,4	70,6	135,0	126,1	245,3
Pakistán	7,0	25,1	41,8	44,8	65,9	74,3
Singapur	30,0	57,0	19,1	30,8	65,8	74,5
Siria	0,1	0,4	0,5	0,8	0,3	0,0
Sri Lanka	6,9	10,6	14,9	17,5	26,8	35,7
Tailandia	24,4	41,0	84,7	158,3	565,6	730,0
Taiwán	111,6	201,8	190,4	235,5	288,0	346,5
Vietnam	0,0	5,3	12,3	38,8	104,9	268,3
Resto de Asia	6,9	10,2	9,2	3,1	147,2	252,5
África	**456,0**	**315,5**	**513,8**	**1.596,7**	**766,4**	**136,1**
Angola	23,8	70,5	95,1	1.197,1	0,2	0,0
Argelia	0,0	0,0	19,1	0,0	60,9	0,5
Congo	0,0	0,0	24,4	64,5	0,0	0,1
Egipto	0,2	2,4	1,2	1,7	82,8	11,1
Liberia	0,0	0,1	5,5	0,0	0,0	0,2
Marruecos	0,0	1,0	0,9	1,6	1,0	5,1
Mauricio	0,0	0,3	0,9	0,1	0,7	0,4
Namibia	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Nigeria	200,0	166,6	313,0	259,6	1,1	0,2
Sudáfrica	62,9	71,9	52,4	69,4	85,6	113,1
Túnez	0,0	0,0	0,2	0,2	1,5	1,5
Zimbadwe	0,0	0,6	0,4	0,0	0,0	0,2
Resto de África	169,1	2,1	0,7	2,5	532,7	3,7
Oceanía	**65,1**	**173,5**	**151,5**	**205,6**	**345,5**	**521,2**
Australia	47,0	119,1	108,3	164,6	310,0	408,5
Nueva Zelanda	16,8	54,4	43,1	40,9	35,3	112,4
Resto de Oceanía	1,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
Otros	**44,2**	**72,5**	**85,5**	**222,6**	**405,9**	**741,2**
TOTAL	**7.452,6**	**14.903,1**	**16.646,1**	**29.780,3**	**52.872,3**	**71.926,1**

Fuente: http://www.aduana.cl

ANEXO 5: OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES Y PAUTA ENTREVISTAS

Objetivo de búsqueda	Variable	Pauta entrevista
Identificar la importancia de la facilitación en el comercio exterior	Importancia de la facilitación del comercio exterior	¿Qué importancia le asigna a la facilitación comercial en el desarrollo del comercio exterior?
		¿Qué momento del control aduanero es preponderante para garantizar una optima facilitación comercial que no entorpezca con el rol fiscalizador de la aduana?
Conocer la percepción de los actores clave, respecto del momento del control aduanero que es preponderante para garantizar la facilitación.	Relación fiscalización-facilitación	¿Qué momento del control aduanero es el preponderante para garantizar una optima facilitación comercial que no entorpezca con el rol fiscalizador de la aduana?
		Del total de las mercancías que ingresan al país. ¿A cuanta se les realiza efectivamente aforo físico?
		¿Cree que es adecuada la cantidad de mercancías a las que se le realiza aforo físico?

Conocer el desarrollo institucional del Servicio Nacional de Aduanas para llevar a cabo un sistema de control	Desarrollo del sistema de control del Servicio Nacional de Aduanas	¿Existe un apoyo material, tecnológico y de capacitación a los funcionarios fiscalizadores?
		¿Existe una definición operativa del ámbito de acción para cada unidad de fiscalización?
Identificar los cursos de acción y el rol del Servicio Nacional de Aduanas respecto de las mercancías a las que no se les realiza aforo físico o con las empresas que importan estas mercancías	Claridad del momento en que se realiza el control posteriori	¿Cuál es el procedimiento con las mercancías que no se les realizó aforo?
		¿En qué momento y a que mercancías se debe aplicar el control posteriori?
		Una vez que las mercancías se desaduanaron. ¿Cuál cree que es la función que debe cumplir la aduana respecto de estas o de las empresas importadoras?
Conocer el actual procedimiento de control	Funcionamiento del control posteriori	¿Cómo se estructura el plan de fiscalización respecto al

posteriori del Servicio		control posteriori?
		En el control a posteriori actual; ¿Existe una distinción entre la revisión diferida (post despacho) y la fiscalización integral sobre operadores?
		¿El actual procedimiento de control posteriori incluye fiscalización por empresas y grupos de operación?
		¿Existe un procedimiento de retroalimentación basado en los resultados del control posteriori?
Identificar la visión y la importancia asignada al control posteriori	Percepción del control a posteriori	¿Cómo cree que debe ser un adecuado control a posteriori?
		¿Qué importancia tiene el control posteriori en la gestión fiscalizadora de la aduana?

Identificar la relación actual y las proyecciones del Servicio Nacional de Aduanas con el Servicio de Impuesto Internos en materia de fiscalización	Coordinación institucional	¿Existe una coordinación del Servicio Nacional de Aduanas con el SII en materia de fiscalización?
		¿Cómo debería ser la coordinación entre ambos servicios en el corto y mediano plazo?

ANEXO 6: ENTREVISTAS

Rubén Parra Jefe Departamento De Fiscalización A Posteriori

¿Qué importancia designa usted a la facilitación comercial en el desarrollo del comercio exterior? (Como influyen a la importancia que tienen en la aduana)

Bueno, lo que pasa es que... Haber tu ahora... estamos trabajando, tu estas ahora en la subdirección de fiscalización, dentro de ella hay distintas áreas de trabajo de fiscalización, por lo tanto nosotros del punto de vista de la fiscalización, es una línea de trabajo del servicio de aduana. Hay otra línea de trabajo que se encarga con lo que es la facilitación de mejorar la norma, que sea más uniforme, más eficiente, mas estandarizada, de mayor compresibilidad, de mayor transparencia, etc. Por lo tanto, hoy día en ese ámbito que es distinto al que estamos trabajando ahora, en ese ámbito, hoy día para el servicio, para el país, y para el ministerio de hacienda es clave el tema de la facilitación del comercio porque en definitiva el comercio forma parte del producto interno bruto, por lo tanto en la medida que hayan mas acuerdos comerciales, mayor facilitaciones en el comercio exterior, permite una mayor fluidez de dinamismo en el comercio.

Ahora, hay que diferenciar un poco, te fijas como te decía... Ese es el área que básicamente maneja el área técnica, nosotros manejamos el área de fiscalización por lo tanto en la medida que nosotros como fiscalización hagamos una fiscalización más exacta, más oportuna, o '' intervengamos menos en la cadena logística'', pero que las intervenciones sean súper selectivas, súper bien apuntadas, vamos a permitir facilitar el comercio.

En base a eso, Ud. ¿A qué momento del control le asigna como mayor valor en cuanto a la intervención o a generar una facilidad en este caso para la misma facilitación del comercio?

Lo que pasa es que ahí hay que diferenciar. Nosotros en fiscalización trabajamos en base a riesgos, por lo tanto, hoy día tanto esta aduana como cualquier aduana del mundo moderna, enfoca sus esfuerzos de fiscalización y facilitación según los riegos. Por lo tanto, que te quiero decir, si los riesgos hoy día están asociados a lo que es contrabando ,y esos riesgos de contrabando tu los ves en la zona primaria, en los puertos del aeropuerto, (porque no los puedes ver después porque ya se consumió), por lo tanto nuestras áreas de fiscalización en lo q es los riesgos de contrabando van a abordar sobre

todo en los puertos, aeropuertos, pasos fronterizos, por lo tanto, tanto la parte de fiscalización como la parte normativa de facilitación, va orientado a ese ámbito de riesgo. Ahora bien, todos los riesgos que tengan que ver con temas comerciales, fraudes, temas de valoración, de origen, para ver si corresponden los tratados de libre comercio, etc. Esos riesgos y esas normativas, se basan o se debieran basar de acuerdo a la normativa internacional en lo que una fiscalización a posteriori. O sea, eso quiere decir que las aduanas del mundo, de alguna manera, aceptan esos riesgos de valor, que pasen, pero sin prejuicio a eso nosotros tenemos las facultades para que todo lo que es valoración, origen, sea fiscalizado después de que hayan pasado las mercancías.

O sea, en cuanto a lo que es fiscalización en línea, le dan prioridad a lo que es el contrabando, le dan prioridad a ese tipo de cosas, más que a lo que es fraude aduanero, valor y origen se supone o no?

Claro, Justamente hoy día, esta aduana, este año manifestó formalmente su estrategia de abordar los riesgos, por lo tanto todo lo que tenga que ver con riesgos de contrabando, de drogas, de propiedad intelectual, de sites, nuestra principal preocupación esta abordar las fronteras, y todo los riesgos que tienen que ver con riegos comerciales, nosotros asumimos ese riesgo que pasa por la línea porque igual tenemos facultades varios años por revisar, un año en realidad para formular el cargo y tres años para ver si hay dolo, los vemos a posteriori, y de alguna manera esa sincronización entre la estrategia de fiscalización con el área técnica o el área de generación de normas que '' también se relaciona con la facilitación'', van también en armonía.

En base a eso, ¿Aproximadamente cuánto es lo que efectivamente se le realiza en este caso aforo físico o aproximadamente del total de las mercancías que ingresan al país?

No te voy a decir el número exacto. Haber mira... esto es bien interesante porque el general el publico que no conoce de comercio exterior pensaría que la aduana fiscaliza o afora el 100% de la mercancía o todo lo ve. Nosotros aplicamos desde hace ya más de 2 décadas y de acuerdo a recomendaciones de la organización mundial de aduana el principio de gestión de riesgo. En base a ese principio de gestión de riesgo y de perfiles de riesgo nosotros estamos hablando del orden del 3 a 4 % de las operaciones de ingreso que se realizan físicamente, lo cual está dentro de los estándares mundiales, incluso

podríamos estar alto respecto de los estándares de la OCDE, pero ese es el % de revisión física que se maneja.

En base a eso, desde su mirada como jefe en este caso del área de posteriori, ¿Le parece adecuado ese estándar como de revisión que se da a nivel internacional o usted desde lo personal lo aumentaría o disminuiría quizás?

Lo que pasa es que, haber... dentro de fiscalización hay un área que es la fiscalización en línea y una fiscalización a posteriori, yo trabajo más bien en el área a posteriori. Por lo tanto, yo podría no responderte la parte de la línea pero te voy a hacer una opción más estratégica del terma porque también fui jefe del área de la línea en algún momento. Ahí lo que te puedo decir es que los esfuerzos de este servicio y de todos los servicios de la aduana en el mundo están orientados a disminuir lo que el aforo físico pero aumentar la asertividad que de alguna manera generaría lo que es la facilitación pero hoy día el concepto facilitación más que facilitación(eso es importante que te sirva la primera pregunta) es estandarización de proceso, optimización del flujo proceso más que facilitar porque a veces cuando se habla de facilitar se tiende a pensar que no se revisa o que no se supervisa o que no se visualiza por los sistemas, que es distinto.

Prefieren hacer una estrategia de fiscalización más inteligente al final.

Claro, justamente.

¿Para tener una mejor utilización de recursos?

Claro, entonces, como el principio de gestión de riesgo hoy día nos dice de que bajo los recursos que tenemos que son siempre escasos, tenemos que ser cada vez más eficientes en la fiscalización en la línea o en general en la fiscalización. Por lo tanto hoy día si tú me preguntas a mí, nosotros estamos dentro de los parámetros normales de revisión física pero siempre en mejorable, disminuyendo la tasa y mejorando la asertividad.

Respecto al desarrollo como de los sistemas de control llamado más de forma general en el servicio, ¿Existen en este momento material de apoyo, tecnológico, capacitación a los funcionarios de forma constante en cuanto a lo que son los procesos de fiscalización? ¿Existe algún programa en este caso de capacitación?

Si, mira dentro de la estrategia de fiscalización del servicio 2014-2018, bueno, y viene también de antes. Bueno, partamos con antes. Antes se existe un plan de capacitación, que se llaman los famosos PAC (plan anual de capacitación), donde cada área del servicio manifiesta las necesidades para fortalecer sus propias aéreas. En este caso nosotros como subdirección de fiscalización postulamos a esos PAC y capacitación nos aprueba o depende de la prioridad estratégica esos recursos y se generan esos planes específicos de capacitación para que los funcionarios de aduana en general se capaciten de acuerdo a la estrategia. Ese es una línea de capacitación.

Una segunda línea de capacitación tiene que ver con lo que es la malla de perfeccionamiento regular, que esa malla los funcionarios del servicio pueden postular a esa malla que en definitiva es como meterse a un curso intensivo durante varios meses, no seguido, sino que varios meses donde se les nivela sobre ciertos conocimientos básicos de la parte del área técnica, del área legal, normativa, fiscalización. Por lo tanto hay áreas de capacitación que se hacen de forma regular y también a pedido.

Adicional a eso por ejemplo ¿Existe un manual de fiscalización, un manual de apoyo en este caso de los fiscalizadores?

Si, hoy día hay varias. Dentro del plan estratégico de fiscalización 2014-1018 también está contemplado generar estándares de revisión y de procedimiento. Ya el año pasado el servicio certificó ISO, por lo tanto hoy día hay distintas aduanas del país que tienen procedimientos estandarizados de revisión o en realidad de procedimientos de fiscalización o de tramitación en general. Adicionalmente a eso este año el servicio en base a la misma norma ISO y en base a un diagnostico que se efectuó se trabajó en procedimientos específicos de fiscalización de tal manera de que siguiendo la lógica de que a una fiscalización que se haga en Arica sea la misma que se hace en Punta Arenas, implique de que haya un procedimiento o un check list más estándar de tal manera que los fiscalizadores apliquen ese procedimiento, y ese hoy en día ya está funcionando.

O sea, bajo esa lógica saco por deducción que existen como ámbitos de acción, o sea, una definición operativa de cada ámbito de acción de la unidad de fiscalización por así decirlo.

Sí, bueno quizás es importante a lo mejor ahí complementarte cuando tú hablas de ámbitos de acción que mas que ámbitos de acción nosotros como te comentaba hoy día

la estructura de fiscalización va orientada a los riegos y donde se abordan. En base a esos riesgos, se genera los procesos y finalmente se genera la estructura en un marco lógico. En base a ese planteamiento lógico cuando tú hablas de distribución o de ámbitos de acción, más que ámbitos de acción como te decía, nosotros tenemos como 2 negocios, 2 riegos, el riesgo del contrabando y el riesgo del valor o de la recaudación fiscal básicamente. Entonces esos dos riesgos se abordan en distintas instancias como te contaba al principio, uno se aborda en la línea y uno se aborda a posteriori y consecuentemente hoy día hace como 6 meses atrás se reestructuro la subdirección justamente con esos procesos, hoy día en la subdirección tienes 4 departamentos, un departamento que es la fiscalización en la línea que aborda los riesgos de contrabando; un departamento de drogas que aborda riesgos de contrabando pero especifico de drogas por lo tanto es como una ‘’célula’’ ; aparte, tienes un departamento de fiscalización a posteriori que ve todo lo que tiene que ver con valoración, origen, clasificación, franquicia; y otra , una célula aparte de ese fiscalización a posteriori es un departamento de fiscalización de agentes especiales que son los sujetos de la facultad disciplinaria del director de aduana como por ejemplo se les ejecuta auditoria a los agentes de aduana, los almacenistas, etc. por lo tanto básicamente son 2 ámbitos de acción cuando tu lo llamas, yo lo abarco por riesgos que de alguna manera se traduce como un ámbito de acción y eso se refleja hoy día en la estructura.

O sea, este caso principalmente a la mercancía que no se le realiza foro es a la parte más comercial, al de riesgo más comercial en este caso de tributación

Claro ahí es importante señalar de que no se les realiza foro pero ojo que siempre los funcionarios tienen revisiones físicas o a foro físico por lo tanto una alerta de una valoración o de una mala clasificación, o de algo que te dude por ejemplo viene una prenda que dice made un china.. O no, viene de... Que no se acoge al tratado de libre comercio, esa alerta igual son pasadas al área a posteriori, o sea, en la parte en la línea igual saltan alertas pero no es prioritario, en la parte de la línea se ve el contrabando, la parte posteriori se ve ya información y análisis más masivo de los contribuyentes como los de puesto interno.

Respecto a las mercancías cuando ya se liberan de aduana o se desaduanan por así decirlo, ¿Cuál cree que es la función que debe cumplir la aduana respecto a esa mercancía o a la empresa en este caso que importa hablando netamente de la importación de mercancías?

Mira lo que pasa es que una vez desaduanado, o sea, entendamos por desaduanado que ya se despacho la mercancía y ya las mercancías quedan de una manera a disposición del importador, ahí la verdad es que aduana básicamente no interviene digamos en la materia comercial, aun cuando por los articulo 22 y 23 de la ordenanza de aduana nosotros tenemos la facultad para ir a visitar a las empresas y hacerles un chequeo completo de su contabilidad, del punto de vista del comercio exterior y ver si es que efectivamente todo lo que dijo, que pago respecto de los aranceles, y el impuesto al IVA, las importaciones, los derechos específicos sean de acuerdo a lo que corresponda y cumplan con la normativa, por lo tanto, más allá del tema comercial porque finalmente después del desaudanamiento la mercancía queda en poder del importador e independiente que eso se haya consumido, etc. Nosotros igual tenemos la facultad para revisarlo.

Pero independiente de que si esa facultad esta, ¿hoy en día está incorporado como dentro del proceso de control o no?

Hoy día está incorporado dentro del proceso de control generar fiscalización a posteriori a las empresas, por lo tanto hoy día estamos en un proceso de auditoría a varias empresas en las cuales se está chequeando en base a un perfil de riesgo previamente seleccionado, si la empresa ha cumplido, está cumpliendo con el pago, las condiciones, la normativa de manera en general.

O sea, hoy en día. ¿Ya se comenzó a hacer la auditoria a empresas efectivamente?

Este año... Haber es que hay que diferenciar el concepto de fiscalización a posteriori, del concepto de auditoría a posteriori. El primero podríamos decir que son todas las acciones después del despacho, porque es a posteriori con el objeto de que el servicio verifique que esas operaciones estén de acuerdo a la norma, por lo tanto ahí podríamos hacer una serie de acciones de fiscalización como por ejemplo revisiones documentales, análisis de riesgo a las bases de datos, investigaciones, podríamos también hacer verificaciones de origen, analizar unas operaciones y consultar a una aduana, consultar al importador, etc. Y además hacer auditoria. O sea, la auditoria es dentro de las estrategias que fiscalización a posteriori. O sea, la auditoria es parte del ámbito de la fiscalización a posteriori.

Hoy día con esta administración, uno de los puntos fuertes y centrales considerando además la reforma tributaria, es que la aduana tiene que empezar a fortalecer la fiscalización a posteriori, específicamente al implementar una estrategia de auditoría, por lo tanto ya llevamos varios meses en la cual distintas aduanas del país han hecho auditoria a alguna empresa y esto también va de la mano con lo que es la reforma tributaria, porque la reforma tributaria nos significa que tiene que ver con resguardar el interés fiscal y aumentar la recaudación y disminuir la evasión, por lo tanto todo eso esta abordado con lo que es la estrategia de fiscalización a posteriori.

En base a eso, ¿Cómo hoy día se estructura el plan de fiscalización respecto a lo que es control a posteriori? y ¿en qué áreas se estructura?

Hoy día los planes de fiscalización están en base a las nuevas estructuras y a los nuevos procesos y a los riesgos que te había comentado y en lo que es a posteriori hoy día tenemos una seria de planes para verificar finalmente la valoración de la mercancía, por lo tanto en esas playas de valor con distintas aduanas se ejecutan distintas acciones con respecto a empresas vinculadas, respecto a dudas razonables, respecto a precios comparables, etc. Tenemos también un plan de origen donde en base a un análisis de riesgo y de acuerdo a lo que cada una de las aduanas mayormente tranza según el tratado de libre comercio, hay planes de origen, y esos planes de origen están orientados a verificar si están cumpliendo de acuerdo a los tratados de libre comercio, se generan verificaciones de origen, se generan revisiones de origen; un tercer plan tiene que ver con lo que son las franquicias de vehículos; un cuarto plan tiene que ver con lo que es la fiscalización de los productos mineros que hoy día también está en boba y también tiene que ver mucho con temas de la reforma tributaria, básicamente todos los planes que estamos viendo acá son de la reforma tributaria.

¿Son todos del 2014 en adelante?

Claro; y, el último plan, el quinto que está a cargo del área de la fiscalización a posteriori tiene que ver con lo que son las zonas de tratamiento especial como lo que son las zonas francas, porque la zona franca cuando tú haces a los usuarios de la zona franca una revisión de inventario, aquello que no esta se presume que se importo por lo tanto son derechos que se dejaron de percibir.

¿Todo esto una vez que la mercancía ya se salen de aduana, todos estos procesos?

Todos estos procesos una vez que la mercancía salen de aduana

O sea, ¿cuando están en poder del importador?

Sí, pero que no se te olvide que como te comentaba, nosotros tenemos plazo para la formulación de los cargos, en los casos en que nosotros veamos que hay un tipo de infracción asociado a lo que es valoración, o derechos dejados de percibir tenemos plazo para formular los cargos un año desde la tramitación del documento aduanero, y en caso de probar dolo podemos incluso revisar 3 años, por lo tanto es todo después de que la mercancía se a desaduanado.

En el control posteriori que se realiza actualmente o la fiscalización posteriori, ¿Existe una distinción por ejemplo entre la revisión post despacho lo que vendría siendo más documental por así decirlo, y la fiscalización integral sobre los mismos operadores o no?

Si, hoy día dentro de lo que te explicaba de la fiscalización a posteriori hay diferentes productos, un producto son las revisiones previsionales, las bases de datos, las carpetas, los agentes de aduana, para revisar digamos que los despachos se ajusten a todos estos riesgos que te comente, entonces eso es una parte, y otra parte también es que hay planes de auditoría que se están ejecutando hoy día por lo tanto son planes que se están andando en paralelo.

¿Pero, la forma en este caso de seleccionar las empresas a quienes se les va a realizar la auditoria se hace a través del mismo análisis de los riesgos cierto?

Si, no se te olvide que la aduana funciona en base a lo que es el principio de gestión de riesgo de hecho hay artículos de la ordenanza por ahí que dice que aduana fiscalizará selectivamente las obligaciones, y universalmente la organización mundial de aduana recomienda a todas las aduanas del mundo utilizar el principio de gestión de riesgo, por lo tanto aquella empresa en base a estos riesgos que yo te comente, valor, origen, franquicia, etc. Nosotros percibamos algún riesgo que se esté presentando, nosotros tabulamos, analizamos, lo vemos y si la empresa o el operador económico son riesgosos en base a estos parámetros se les audita. Ahora, hay que ver los recursos, se les audita

o se les solicitan las carpetas, o se hace una investigación que es un tema más pequeño, o se le hacen consultas, o se le consulta al importador o se le consulta afuera a una aduana extranjera. Ahí hay distintas herramientas que se le aplican en el control posterior.

¿Se utilizan las mismas experiencias con esto de la empresa en las cuales se les realiza el control posteriori y/o la documentación que se le realiza a la gente de aduana un proceso de retroalimentación hacia el mismo sistema o hacia el otro momento del control a priori o en línea?

Como proceso estructurado, la verdad es que se da en la práctica, pero no es que nosotros tengamos un manual. Si nosotros por ejemplo, si el área en la línea ve que hay un riesgo asociado como: una persona aparte de traer un problema de contrabando tiene problemas de facturas, etc. Nos van a avisar a nosotros, y lo mismo nosotros. Si vemos que hubo un derecho asociado a cigarrillos por ejemplo, y esta contrabandeando le mandamos la alerta a la línea, o sea, no está documentado pero es una práctica o un modo de trabajo.

En su visión, ¿Cómo cree que debe ser un adecuado control posteriori o una fiscalización posteriori, o sea, que faltaría en este caso avanzar por ejemplo?

Bueno yo creo que hoy día estamos en un franco proceso de implementar con fuerza la auditoria con mayores recursos, o sea, en el ámbito de la reforma tributaria, en el ámbito que tanto todos los servicios públicos asociados a haciendas, están adquiriendo recursos para aumentar la cobertura de fiscalización, el desafío que viene ahora es justamente eso, aumentar la cobertura a empresas de mayor tamaño, a empresas de multinacional, un mayor desafío digamos. Pero eso siempre en la medida de los recursos que nosotros dispongamos para lo que se nos viene de la reforma tributaria, pero está muy ligado a lo que es la reforma tributaria, por lo tanto en la medida que los recursos nos lleguen vamos a poder aumentar la cobertura de fiscalización.

Esto es como vender un proyecto en definitiva. Si tu rentabilidad del proyecto es buena, o sea en el fondo tu vas a aumentar la cobertura de fiscalización, ok te lo compro y te entrego tus recursos, pero espero que con tus recursos al menos ejecutes o hagas las acciones, o sea, aumentes la cobertura y además tengas una rentabilidad de retorno, es decir, mayor recaudación y disminución de la evasión.

¿Qué importancia le asigna usted al control posteriori en la gestión fiscalizadora de la aduana?

Hoy día dentro de lo que es los desafíos asociados a lo que es la reforma tributaria y al hecho de entregar recursos a una serie de reformas estructurales que el país tiene que desarrollar, el control posterior debería o tiene que entregar mayores recursos para financiar toda esta reforma. Por lo tanto hoy día todo lo que es el control posterior es clave dentro de la estrategia de la fiscalización de servicio, de hecho es más, tal como te comentaba, como te hacia la alusión al tema de proyectos, hasta hace poco postulamos a una serie de proyectos para tener mayor recursos para que en el ámbito de la reforma tributaria podamos tener mayor cobertura, mayor fiscalización, y por tanto el desafío va en eso, en que cuando tengamos los recursos podamos implementar masivamente, lo antes posible esos recursos y que entren en producción.

¿Hoy en día existe alguna coordinación entre el servicio de aduana y el servicio de impuestos internos?

Si, de hecho ayer tuvimos el curso que nos brindo puestos internos a nosotros y la próxima semana le haremos un curso nosotros a ellos, y hay mesas de coordinación, mesas de coordinación de fiscalización.

¿Y cómo funciona?

Nos juntamos cada 3 semanas, compartimos experiencias, vemos como nos podemos potenciar, como intercambiamos información, como nos capacitamos mutuamente y como hacemos alguna acción de fiscalización en conjunto.

¿Y esas acciones que realizan en conjunto como en qué línea van?

Van en ambas, en el área de la línea estamos programando también lo que son trabajos de fiscalización a posteriori.

Es bien transversal el trabajo con impuestos internos, y de hecho aparte de este trabajo que nació entre ambos servicios de seguir perfeccionándose y mejorando su coordinación y su sinergia, esto también descienda por otra parte de que hoy en día no están solicitando estas coordinaciones por lo tanto hoy día tenemos no solamente de mutuo propio ambos servicios mejorar y fortalecerse, sino que también hoy en día ascienda a ejecutar un rol fuerte de coordinación y de sinergia entre los organismos y tenemos

reuniones periódicas con impuestos internos, con la Corporación Chilena del Cobre, con del Servicio Agrícola Ganadero, con SERNAPESCA, etc. No solo tenemos con impuestos internos.

Pero estas reuniones con servicios de impuestos internos mas allá de compartir en este caso información o las capacitaciones que se pueden hacer con ustedes en el caso más yo creo de fiscalización y ellos por tomar la parte tributaria, ¿Existe una coordinación y un trabajo como conjunto en cuanto a lo que es fiscalización, o pueden saber el comportamiento tributario de las empresas que importan, ese tipo de cosas, o a un no llegan a eso?

Sí, hay un intercambio de información en la cual nos permite a ambos servicios perfilar de mejor manera a algunos operadores, a nosotros operadores y a ellos contribuyentes.

Y en el futuro: ¿Cómo cree usted que debe ser la comunicación entre ambos servicios del punto de vista más ambicioso?

El escenario ideal diría yo es bases de datos completamente compartidas, profundizar el trabajo de reuniones permanentes, quizás incluso formalizar estar reuniones en un ámbito como convenio de cooperación o darle un carácter más institucional y aparte seguir generando capacitaciones y fiscalizaciones conjuntas, para seguir compartiendo experiencias.

Hoy día el mundo globalizado es tan complejo que en la medida que tengamos más información para el análisis de riesgo de los distintos organismos, podemos perfilar mejor al operador para ir a fiscalizarlo o no, en definitiva nos repercute los recursos también.

¿O sea, se podría decir que desde el año 2014 se profundizó, o venía ya desde harto tiempo todo esto de la reforma tributaria, los grandes cambios que se están realizando con el cambio a la administración?

Claro, muchas de las cosas que te he comentado vienen con la actual administración y sin prejuicio de ellos entiendo que administración anterior igual habían reuniones de coordinación, la diferencia está en que hoy día hay una reforma tributaria que hay que sacar adelante y que se relaciona con el control posterior, con los organismos de tributación, por lo tanto esta el escenario dado para generar este trabajo conjunto.

Orlando Aranguiz Agente de Aduanas de Agencia de Aduanas Juan León y Cía. Ltda.

Cuál es la descripción general del comercio exterior

Dentro del comercio exterior chileno en términos generales existen 2 tipos de situaciones que son realmente claras, objetivas y reales. Una es el ingreso al país de mercancías extranjeras y dos, la salida del país de mercaderías nacionales y/o nacionalizadas. Para efectuar este tipo de tramitaciones de ingreso y salida de mercaderías nacionalizadas al exterior, existe una institución de la ley denominada agentes de aduana que somos nosotros que en representación de nuestros mandantes: importadores y exportadores, efectuamos la tramitación pertinente para lograr que la mercadería ingrese legalmente al país o salgan legalmente del país cumpliendo con todas las disposiciones legal y reglamentarias que rigen en cada una de ellas.

Los agentes de aduana de acuerdo a la ley somos ministros de fe y en todos los datos que le entregamos al servicio de acuerdo a los documentos que nos obran a nuestro poder y que se materializan a través de lo que se denominan destinaciones aduaneras. Estas destinaciones aduaneras son varias, pero en lo sustantivo en mercadería extranjera que arriban al país, a los puertos, aeropuertos y aduanas terrestres son dos: mercadería que vienen para su importación de productos, para el uso y consumo del país; dos, mercaderías que ingresan al país bajo un régimen suspensivo de origen, esto es que no pagan a su ingreso los derechos expuestos que correspondan, si no que vienen ya sea para su almacenamiento, ya sea para conformar otros productos, para que estos sean exportados y/o que tengan en demostración para ferias internacionales por ejemplo autorizadas por el supremo gobierno. Estas destinaciones aduaneras las preparan, las confeccionan los agentes de aduana y las presentan electrónicamente al servicio.

Aceptada estas declaraciones estamos hablando de mercadería extranjera. Aceptada estas quiere decir que se ha legalizado el documento de destinación correspondiente y por ende la mercancía, cancelando los impuestos y derechos que correspondan puedan ser retiradas para su libre circulación en el país.

Al contrario, las mercaderías que salen del país es lo mismo, se confeccionan las declaraciones de exportación, se tramitan electrónicamente si están conformes o no aceptadas y esta mercadería puede ser embarcada y salir del país.

Ahora, que significa las características esenciales de cada una de instituciones fundamentales en materia de destinaciones aduaneras. Uno que te consagra a ti el derecho de utilizar, consumir legalmente la mercadería extranjera que ingreso al país, porque esta se supone que cumplió con todas las disposiciones que rigen sobre ella, por ej: si es que es de uso humano, que ha cumplido con los controles del servicio de salud; si es de control de alguna planta, vegetal, animal que ha cumplido con todos los requerimientos y exigencias del SAG; si es un producto químico o especial para el uso de fabricación o que este sujeto a la fiscalización de la dirección general de la movilización de las fuerzas armadas que tú tienes dado, que se presentaron autorizaciones correspondientes y así sucesivamente. Hay aproximadamente una centena de disposiciones que limitan o deben cumplir los exportadores para extraer mercadería al país. Por ej. En estas fechas, los juguetes que ingresan al país tienen que venir premunido dentro de la documentación de uso certificado del fabricante y/o exportador en que se señale la cantidad de tolueno que viene en cada uno de estos juguetes como también la bio disponibilidad química de algunos elementos que están usando, etc. Esto son juguetes hasta los 14 años se reputa de juguete todo aquello que es para la manipulación de niños de 14 años, esto significa que los niños pueden echárselo a la boca, a los ojos, etc.

A su vez la exportación ocurre otro tanto, si tú tienes o estas sacando del país elemento del mar tienes que tener las autorizaciones pertinentes del servicio SERNAPESCA y así sucesivamente.

Ahora, nosotros como agente de aduana estamos sujetos a las facultades jurisdiccionales y disciplinarias del Director nacional de aduana, como a todos los actores que intervienen en la cadena (navieros, almacenistas, etc.). Nuestro labor es colaborador del servicio, somos nosotros los archiveros porque nosotros somos los que guardamos todo los documentos que nuestro mandante nos entrega, tanto para el ingreso como para la salida de mercadería, documentos que tenemos que tener a disposición de cualquier ordenamiento que exija el servicio de aduana para su fiscalización posterior.

Usted me hablaba antes acerca de la labor del servicio que está cumpliendo hoy en día respecto a la fiscalización y la importancia que esta tenia

El servicio de aduana hoy es un servicio fundamental y esencialmente fiscalizador en el plano del comercio internacional, pero en nuestra opinión ocurre que el servicio hoy a

desviado su carácter esencial que era su fiscalización sobre mercancía, que estas pagaran sus impuestos aduaneros que le corresponden fijados en a ley. Hoy día el arancel aduanero promedio general es de menos el 1%, pero hay un IVA incorporado que tienen todas las mercancías que ingresan al país sin excepción alguna, eso era por cuestiones de impuestos internos, pero por cuestiones de simplicidad se incorporó el IVA al documento comprobante de pago aduanero y aparece hoy día aduana recaudando un 33, 34% de la renta total del IVA del país lo aparece recaudando aduana.

¿Y por qué sucede eso?

Porque te vuelvo a repetir, el IVA es un impuesto creado el año 1974, partió el primero de enero del 75. Es un impuesto que grava las mercaderías, todas las mercaderías de origen extranjero se consigue una renta. Ocurre que antiguamente cuando partió el IVA había un comprobante de pago de los derechos de aduana y había un comprobante de pago para los impuestos de carácter interno, como los impuestos a los alcoholes, impuesto a las bebidas, impuesto a los cigarrillos

¿Y eso no se paga una vez que de desaduana la mercancía, el IVA?

Se paga al momento. La mercancía no se considera legalmente importada al país mientras no se paguen los impuestos al valor agregado que es un impuesto de carácter interno te repito que está consagrado en la ley del IVA y que a la importación la considera una venta. Al hecho mismo de internar una mercadería al país, llega al país y tu le manifiestas al servicio de aduana su voluntad, tu voluntad de ingresar esa mercadería al país, en ese minuto ficticiamente se está considerando que esa importación es una venta y por lo tanto afecta al IVA, al impuesto, hoy día es del 19%. Cuando estos dos antiguamente te repito, había un giro comprobante de pago de aduana, un giro comprobante de impuesto interno, y para ese efecto de simplificar la tramitación, el papeleo, se refundió en un comprobante y paso el IVA a meterse en este comprobante aduanero, aparece hoy que aduana el 97-98% de la mercadería tiene 0 derecho de aduana, pero todas tienen 19% del pago al impuesto del IVA. Entonces aduana sostiene que hoy día el servicio se encuentra recaudando aproximadamente alrededor de 33-34-35% del total del IVA que se recauda impuesto interno en el país, lo que es efectivo, pero no es un impuesto de carácter aduanero. Ahora bien, es obvio que el IVA como impuesto a las importaciones se calcula sobre el valor CIF declarado ante el documento de destinación aduanera que es un precio valor que es de resorte exclusivo del servicio de

aduana porque está regulado dentro del concepto de las normas de valoración del GAT T de la OMC, organización mundial del comercio. Entonces una vez que la aduana dice: la mercadería vale 100, sobre ese 100 se calcula el 19% por concepto de impuesto al valor agregado. Este 100 es un valor CIF que representa el costo de la mercadería, el origen, todos los gastos hasta llegar a costo chileno o a aduana chileno, incluyendo gasto de transporte y gasto de seguro. Este es el concepto de valor aduanero o CIF en algunos casos. Hoy día los agentes de aduanas tienen la misión por ley de preparar, reciben de sus mandantes los documentos que dan origen a una compraventa de mercancía extranjera y preparan, confeccionan, estudian, analizan y preparan el documento respectivo para ser presentado al servicio de aduana.

Respecto al comercio exterior en general ¿Qué importancia le asigna usted a la facilitación del comercio?

Primero es un viejo anhelo de la organización mundial de comercio o GAT que viene señalando en las distintas reuniones internacionales de los países adheridos a la OMC inculcando, tratando de que los países adhieran el concepto de facilitación y mientras menos trabas, mas rápido, más flexible se traduce el ingreso de producto a los distintos países, lo que genera un ahorro de divisas que lo han calculado una impresionante cantidad de millones de dólares. Ahora bien, hay que irse con cuidado en este tema, la facilitación hoy no quiere decir que los servicios de aduana de los distintos países se desprendan de su labor que tienen por ley de fiscalizar. En la actualidad hay otros matices o rubros que los servicios de aduana tiene mucha importancia, control o colaboración en materia de drogas, en materia de estupefacientes, en materia de impedir el ingreso de productos como plagas, insectos que ingresan al país, que si bien es cierto son mecanismos de otros servicios de aquí en Chile como en distintos países del mundo, pero es aduana la que tiene los papeles en la mano para poder colaborar, ayudar a estos otros servicios para señalar e indicar en un momento dado que : A esta trayendo queso de Nueva Zelanda para que sea el servicio agrícola ganadero quien empiece a actuar y pida los certificados sanitarios, de producción, de fabricación de la planta de este queso que viene al país. Entonces es evidente que la aduana tiene un valor esencial, fundamental, pero no sobre hoy, sobre el impuesto propiamente tal de este producto, queso en el ejemplo, sino que de toda esta otra cantidad de situaciones que tienen o afectan a la mercancía de ingreso al país. Piensa tu que hoy todo el tráfico de drogas, fundamentalmente salen por los puertos y aeropuertos del mundo, donde aduana es el

que autoriza o fiscaliza la salida de productos del país, entonces, tiene un aspecto relevante pero en ese aspecto y debería de dedicarse a buscar los elementos de fiscalización adecuados, tecnológicos adecuados, de infraestructura adecuado para orientar hacia allá su labor esencial en el mundo.

O sea, ¿Usted en qué momento del control aduanero tomando en consideración el control en línea y control posteriori, es preponderante para garantizar en este caso la facilitación comercial?

En mi opinión, el servicio de aduana hoy debería implementar con mucha mayor eficacia los controles tecnológicos que se disponen hoy y si se trata de mercadería nacional o nacionalizada que salen del país debería establecer un catastro a nivel nacional por rama de la producción, ¿quiénes son los que están exportando?, ¿quiénes son?, ¿donde están ubicados?,¿ que compran, que producen?, de tal manera que cuando lleguen a la etapa final el embarque propiamente tal ya sea en buque, avión, camión , aduana ya tenga, sepa por el efecto que de si aparece una declaración de exportación de ‘’Manuel Machuca de Angol’’ sepa quién es Manuel Machuca, que hace, que fabrica, que produce, que compra y no cuando ya el producto salió del país a posteriori porque a posteriori ya no tiene vuelta, ya la cosa se fue, y a lo mejor se fue algo que no era lo que se dice que era, no era la cantidad que se decía, no era la calidad que era, no tenía el precio que se dice tener y dentro además este señor lo único que hacía era llevar droga, por ejemplo.

¿Y respecto a la importación?

Respecto a la importación igual, respecto a la importación hoy en nuestra opinión es relevante también emplear la tecnología tal que aduana pueda tener en su base de datos ubicado por actividad quienes son los importadores, que extraen, de donde compran ,a cuanto compran, que compran, cual es el precio de compra a objeto de cuando llegue, ingrese a país traspasar la información electrónicamente, tecnológicamente al servicio de impuestos internos para que este señor que declaro de traía por ejemplo 50.000 peinetas para el pelo, esas 50.000 peinetas ingresen y que impuestos internos pueda verificar que esas 50.000 peinetas se ingresaron en la existencia del libro del importador que se está declarando y que esas fueron al mercado formal y no los miles y miles que ingresan al mercado informal, ambulante, etc.

En consecuencia hay mucho por hacer. Te colocaré otro ejemplo que hoy día es digno de Ripley en nuestro país, permanentemente tu estas escuchando que el ministerio público a través de distintas fiscalías del país está persiguiendo a los juegos traga monedas, que están en distintas comunas inundados, se calcula que hay unos 340.000 de estos aparatos en el país, en distintas comunas, en distintas regiones. Todos esos ingresaron de alguna parte, ingresaron por alguna parte al país, se encuentran todas autorizadas de acuerdo a la ley, y por otro lado vienen otro servicio del estado y los persigue, que no están autorizados. Entonces, para poder entender el complejo comercio exterior hoy día se debe llevar a una ahora que tanto se hablan de reformas, de reformas, de reformas a una reforma estructural del comercio exterior creando una subsecretaría de comercio exterior donde estén los servicios incorporados para que haya una coordinación de estos, y analizar concienzuda y en profundidad que queremos que llegue al país y las mercaderías que lleguen al país cumplan todo los requerimientos que las distintas instituciones del estado exigen, pero hoy en que existen centenares de servicios que están involucrados, lo único que se está tratando hoy día de hacer desde hace 6 -10 años es el sistema integrado de comercio exterior SICEX, que hasta donde yo tengo entendido hay una operación 1-2 o 3 operaciones que se han hecho desde que apareció el SICE.

El otro día en la entrevista que le hice a Don Rubén Parra(Jefe del Departamento de Fiscalización a posteriori), me manifestaba que el Servicio Nacional de Aduana tiene una política en este caso de fiscalizar en línea todo lo que es temas de riesgo aduanero, contrabando, droga y que dejan a posteriori todo lo que es valoración, lo que es tributo y me manifestaba que aproximadamente lo que efectivamente se realiza es como alrededor de un 3% que está dentro de las normas internacional y dentro de las aduanas del mundo. ¿Qué le parece a usted esta política de fiscalización o que se realice en 3% en aforo físico?

Mire, yo soy absolutamente contrario y enemigo de lo que se denomina hoy día de que aduana este metiendo sus narices en los cajones, pallets, en los contenedores, eso es lo mismo que colocar en una carretera a un carabinero con el respeto que me parece, y pasan 50.000 autos y le pasan el parte a uno. Con lo que yo le explicaba con anterioridad, si el servicio tuviese una base de datos donde se estableciera quienes son los que exportan y los que importan, de donde están, donde están ubicados, que lo que hacen, su negocio establecido, etc. En conjunto con impuestos internos no podría eventualmente, o se reduciría al mínimo el contrabando, ¿El contrabando de qué? , cada vez que existe

este un impuesto aduanero demasiado alto, el contrabando recrudece eso. Hoy la mayor cantidad de contrabando que se detecta son de cigarrillos y no existe otro, no conozco yo en los últimos años que se haya detectado un contrabando que no sea de cigarrillo.

Y respecto a la gestión de riesgos que utiliza la aduana en ese caso. ¿No considera la base de datos de los que importan?

No sé como lo hace, tienen un sistema de filtro que en mi modesta opinión es de año, está atrasado 25 años. Mañana detectan en Puerto Montt por decir que un exportador de madera cuyo un Rut es tal y que en lugar de exportar madera estaba exportando por decirle algo grosero, está exportando pescados, lo que dio origen a una investigación y que se reputo como contrabando de exportación por lo que el declaro que era madera, y estaba mandando pescado. Ocurre que cual es el efecto si aduana tuviera una base de datos real, objetiva, clara, hoy día usted no podría o tendría un elemento de juicio muy certero en decir que en Puerto Montt no puede estar este señor que no tiene cámara frigorífica, que no tiene instalación, no tiene ni refrigerador este mandando 40 toneladas de pescado, entonces hay que ir al origen del que está produciendo. Si mañana hay una producción y que le dice la fabrica cecina avaria por ponerle un ejemplo, está exportando cecinas usted sabe que cecinas avaria tiene instalaciones en Paine, Santiago, Puerto Montt, Llanquihue, tiene instalación de cecinas, pero si mañana cecina avaria estará exportando productos químicos, porque mañana cecinas avaria el Rut de cecinas avaria tiene que estar contrarrestado, usted lo tiene que mirar, con lo que cecinas avaria declaro como giro en impuestos interno y ese mismo número aparece en la declaración aduanera de tal manera que usted, lo que yo sostengo, lo que vengo señalando en los distintos foros que aduana debería tener al igual que la aduana norteamericana y otros países adelantados, debería tener así como las unidades de control de tránsito, debería tener las pantallas abiertas diariamente en que están entregando, si tuviéramos todo esto implementado tecnológicamente, si está apareciendo Puerto Montt, si está apareciendo que está ingresando al sistema una declaración de exportación donde se está embarcando 50 toneladas de oro, usted automáticamente el filtro, tendría que alertar al sistema aduanero para que la aduana de Puerto Montt en ese caso viera físicamente la mercadería que esta declarándose, porque no existe empresas en Puerto Montt que tenga una mina de oro por ejemplo, de tal manera que la tecnología a usted lo va a ayudar antes de que exporte.

Y por ejemplo ese tema de asegurarse previamente de cómo la mercancía que sale o no sale

El 3% hoy día en el país se está discutiendo un concepto nuevo que ha salido a raíz en el último tiempo vio de sorpresa una huelga general de los camioneros que sacan carga en los puertos del país ¿cuál es el problema?, el problema que manifiestan los camioneros es la excesiva demora en este 3% que organizan los servicios fiscalizadores aduana, SAG, etc. Y hay una demora excesiva, lo servicios fiscalizadores dicen que no tienen gente para atender veloz, rápida y eficientemente estos requerimientos solo del 3%. Imagínese usted asciende a 5, 6, a 7 a 8 como algunos pretenden. No va haber lugar en los puertos y aeropuertos de la republica para atender a los camiones que se estén dando vuelta. El concepto hoy día que esta imperando es lo que se denomina la carga limpia entregar al vehículo que retira de los recintos de depósito aduanero la carga de origen extranjero es cuando ya todos los servicios han fiscalizado lo que llega y no al momento en que usted lo tenga cargado porque ese camión empieza a darse vuelta se fija entonces hoy que es lo que admite evidente que el servicio no puede perder su facultad esencial señalada en la ley de fiscalización pero una fiscalización eficaz, inteligente ya sea posteriori lo que fuere

El servicio posteriori fundamentalmente tiene su interés en los precios declarados en nuestra opinión ojala chile recibiera mayor cantidad, ojala toda la mercadería de origen extranjero a precio rebajado, menos divisas que salen del país. Y los impuestos que generan la velocidad en el circuito económico de esa mercadería con creces recuperan dentro del impuesto lo que se dejo de percibir en la aduana. En aduana no hay derecho de aduana.

¿Todo ingresa por IVA?

El IVA usted vende y lo vuelve a pagar, lo vende y lo vuelve a pagar. El IVA lo apaga al final el que lo consume, el usuario. Si usted trae mañana una prenda y si usted este bestón lo declara en un dólar va a pagar el 19% de uno lo va a vender en Falabella y Falabella lo va a vender en 5, va a pagar el 19% de 5. ¿Qué efectos tiene que aduana le diga esta prenda vale 2 y usted en la entrada pague el IVA de dos? Lo lleva a Falabella y dice que vale 5 y paga el impuesto de 5. Se retraso un poquitito en recuperar pero siempre lo va a recuperar de tal manera que nosotros somos de opinión que el servicio no

debería perder la facultad de fiscalización pero en forma inteligente en forma eficaz en forma flexible, utilizando y empleando todas las tecnologías a su disposición.

Pero por ejemplo el Servicio declara principalmente en línea no va a ver los temas de valor y tributación. Todo ese lo ven de forma posteriori. En ese caso ¿qué importancia le asigna usted al hecho de que se haga una fiscalización posteriori a las mercancías que no se ve cuando ingresa, ósea no se sabe por tanto si efectivamente traen lo que dicen declarar?

Entonces volvemos de nuevo a lo que yo le respondí con anterioridad. Después va revisar el valor. ¿Para qué? Para que pague los derechos aduaneros correspondientes. ¿Cuál? Ósea hay más de 60 tratados comerciales esta el 98 cubierto.

¿Pero el IVA? De todas formas hay pagarlo. Por ejemplo si declara traer cierto tipo de producto y efectivamente trae otro y paga el IVA por del producto que declaró.

Eso es contrabando

Pero eso finalmente lo revisan a posteriori, porque son temas de valoración

Puede que lo detecte con posterioridad, pero estamos hablando aquí del valor propiamente tal, suponiendo el caso que la mercadería ha entrado entre comillas legalmente al país al amparo de un documento de destinación aduanera declaración de ingreso-importación, y usted declaro en aduana un precio por sus camisas de 5 U$. Después con posterioridad el servicio tiene un año para poder revisar a posteriori y después de una serie de investigaciones, dudas razonables le dice que la camisa vale 10 U$. Usted no pago al ingreso al país 19 % de 5 U$. Pues pago 5 en la entrada, pero aduana dijo que valía 10. Esa camisa usted la vendió en calle banderas o a quien sea en 20 U$, ¿el IVA de cuánto? 20 U$ ¿se ahorro qué?, ¿donde usted se ahorro y qué cosa? Pagar al comienzo el 19% de 5. ¿Significara el aparataje de tener un servicio dedicado a esto?, ¿cuánto recupera en el año? ¿Cuánta gente dispone en el año hora/hombre, funcionario para llegar a que de lo mismo?, en mi opinión da lo mismo. Ahí tenemos una tremenda discusión.

Había un viejo ministro de hacienda que todavía vive, se llamaba Hernán Buchi, que en una oportunidad a la asociación de industriales y metalúrgicos, lo que yo le estoy señalando. Dijo “ojala que a este país llegaran todas las cuestiones regaladas”. No habría

cobros, no habría egreso de divisas que pagar. Entonces es una materia muy discutible, muy discutible. Yo por lo menos tengo una opinión que el Servicio de Aduanas gasta recursos, gente. Para nada.

Entonces: ¿cómo debería ser un control posteriori?

Un control posteriori debería ser aquellas cosas que real y objetivamente de acuerdo a los análisis reales y con la tecnología apropiada, de que si usted mañana es un importador de productos químicos, y trae y declara acido sulfúrico por ejemplo. A la posteriori la aduana fiscalice y vea que uso le dio al acido sulfúrico.

¿Más allá de la valoración?

Más allá de valoración. Porque a mí me interesa que ese producto (acido sulfúrico), es un propulsor para hacer drogas, me interesa a donde fue. Eso es mucho más importante que la valoración, mucho más importante en mi opinión. El servicio está ahora que quiere mil funcionarios mas, dos mil. Están locos, perdona.

Ósea bajo su punto de vista, estaría mal estructurado el plan de fiscalización, en cuanto a fiscalizar valor, origen a posteriori. No le da mayor importancia.

No, no le doy ninguna, absolutamente ninguna. Supóngase usted, que traiga mercadería que se yo, que declare al ingreso que era de Italia y después de una senda fiscalización se dio cuenta usted que la mercadería era de Francia. ¿Cuál es el efecto aduanero que tiene?, cero. Francia también está en la unión europea y tiene cero. Con que país, hoy día están quedando le vuelvo a repetir, 4 o 5 países de menor desarrollo que no tienen acuerdo comercial con Chile. No tiene ningún efecto en mi opinión.

Y usted: ¿qué valor le asigna a la fiscalización por empresas o grupos de operación? Que es lo que recomiendan las instituciones internacionales de fiscalización a posteriori.

La fiscalización a posteriori fundamentalmente se tiene que referir, vuelvo de nuevo a insistir en una tecnología adecuada y apropiada para que esa gran empresa efectivamente la cantidad que recibe sea la que declaró. Ejemplo: si mañana Falabella le dice a usted que trae cien mil poleras. Que efectivamente sean cien mil y no doscientas mil. Porque va a caer en un rango de cien mil para vender en el mercado informal. Yo no estoy diciendo que sea lo que está haciendo hoy Ripley Falabella y los demás. Lo estoy

poniendo a manera de ejemplo. El tipo que trae mañana bolitas para jugar, si declara en aduana un millón, sea efectivamente un millón y no quinientos millones, porque tiene un rango tremendo para llevarlo al mercado informal, en que no da boletas, no da facturas, no da nada. Ahí sí que hay una ganancia ilegitima de todos los actores

¿Y eso se haría mediante una fiscalización integral a la empresa?

Una fiscalización integral, en que dos servicios deben actuar mancomunadamente, en forma unitaria y coordinada. Impuestos internos y aduana. Lo que salió de aduana es lo que recibió en bodega el importador o la empresa, y esa empresa con los mecanismos adecuados de fiscalización de parte del Servicio de Impuestos Internos, lo que tiene que salir, ya sea a grandes tiendas al retail, que se yo, etc.

Ósea en este caso, la opción que debería tomar el Servicio es una fiscalización principalmente a la empresa en su conjunto, más allá de ponerse a ver valor por separado, origen. A eso usted no le da valor

Nada de valor

¿Usted cree que existe hoy en día existe una coordinación del Servicio Nacional de Aduanas con el servicio de impuestos internos?

Ninguna

Ellos (Aduana), manifiestan que tienen reuniones, pero básicamente son de capacitación por lo que yo entiendo. ¿Cuál es su opinión al respecto?

Hay un viejo principio que te dice que, todo lo que te digan, con el respecto que me merecen los funcionario a los cuales conozco mucho. Todo lo que te digan tú tienes que entenderlo con alguna cuota de duda, me explico. Hoy día después de no sé cuantos años he sabido que funcionarios del servicio fueron a capacitar a inspectores del SII, hoy sale la reforma tributaria y en materia de comercio exterior la gente de impuestos internos a través del país, no tiene la menor idea del mecanismo operacional de cómo está actuando el servicio de aduanas. Yo te podría señalar en este minuto, que un importador me pidió que trajo una mercadería, la interno legalmente y esa mercadería nacionalizada por tratarse de mercadería de origen extranjero legalmente importada al país. Me está pidiendo que la quiere devolver porque llego con defectos. Existe un mecanismo en la ordenanza, pero vamos a cual es el documento que tiene que emitir el importador para

devolver esa mercadería al extranjero. Eso es una exportación hoy, porque las mercadería de origen extranjero que ingreso legalmente al país cumpliendo todos los tramites paso a ser nacionalizada, y para sacar una mercancía nacionalizada de Chile se requiere una factura de exportación. Todavía estoy discutiendo con una jurisdicción del SII de Santiago Oriente, según ellos estoy equivocado. Me acaba de llegar hoy un fax de la Dirección Nacional de Impuestos Internos, que yo tengo la razón, después de dos meses, en que un pobre importador tuve que recurrir a cuanto divino SII hay para poder denunciar una compraventa. Si eso te da a ti una imagen de que hoy día no existe, tú vas aquí a la dirección regional de Valparaíso. Bueno, pero no existe una coordinación alguna, hay muchas formas de SII, aduana debería estar colaborando de una manera extraordinaria con SII en materia de cantidad de mercadería que ingresan al país, quiénes son los que están ingresando mercadería al país, dónde declaran, dónde tienen su domicilio comercial, o cuál es su representante legal, de dónde están trayendo la mercadería, qué cantidad de ella están declarando en aduana.

Entonces hoy en día el SII desconoce

Totalmente, no tiene la menor idea.

Este pobre y humilde contribuyente soy el que más he dado temas al SII para su control de fiscalización. El SII hace pocos días acaba de emitir y reglamentar el uso y compra de desperdicios de metales, una materia que yo vengo de señalar a SII que es el producto de la mayor evasión de IVA exportador hoy. Recién SII me acaba de hacer caso y acaba de reglamentar. La mayor evasión del IVA exportador se produce en ese tipo de exportación, porque ninguno tiene los elementos completos para decir: dónde lo compró, a quién se lo compró, qué cantidad le compró, a qué precio le compró, dónde lo exportó, a quien se lo vendió, y al servicio de aduana colaborándole, entregándole al SII también este mecanismo, todos estos elementos; no existe, ojalá que las nuevas autoridades lleven a una real, objetiva, cabal coordinación de los servicios y podrían por ejemplo, si mañana te vuelvo a repetir, si a mí un importador me declara que compró en Panamá, en la zona libre de Panamá compró 200.000 poleras que efectivamente sean 200.000 y no 250.000

O sea, esa es la función finalmente de la fiscalización posteriori

Esa sería la labor esencial porque ocurre que van a haber en este caso del ejemplo van a haber 50.000, 100.000 o 20.000 unidades que van a salir al mercado informal. ¿Por qué

hoy día es imparable el comercio ambulante? **Porque no se sabe lo que ingresa.** Por dónde ingresó, quién vendió, por qué él le vende a los ambulantes. El 99% de toda esa mercadería ha entrado por alguna parte, alguien la está vendiendo y no lo declaró y no pagó, y el tipo que está vendiendo en la calle tampoco va a declarar o el tipo tiene un permiso municipal y eso.

Y en ese caso ahí sí que se evade el IVA 44.59 y ahí va la protección del IVA que tiene que hacer el servicio. Exacto, ahí entonces esquina para allá, todas esas cuadras hay gente vendiendo peinetas de todo, pero de dónde ingresó, por el aire no tiene que haber llegado. ¿Qué falta en consecuencia para resumir? Efectiva, real estudio y luego coordinación entre las dos entidades. Lo que pasó por aquí por la frontera del ingreso de la mercadería del país debería estar siendo comunicada, transmitida a las unidades que corresponda de los SII, analizada para que ellos puedan verificar a su turno la real venta de ese producto, y cuando ellos lleguen a los inventarios de los de los grandes importadores chilenos, cualquier cosa que se escape de esto, ahí está el contrabando. Si yo declaré 20 y tengo 50 hay 30 que ingresaron que me tiene que justificar y la empresa, importador o lo que fuera me tiene que justificar de dónde aparecieron y si no me puede justificar. Es contrabando.

Y hoy, día al no existir la información y coordinación no se puede saber

Así es. Hoy día hay todo un análisis, el Servicio de Aduanas está en una etapa que están estudiando una nueva modernización. No se para donde va, pero mientras en la cabeza de las dos entidades no esté el concepto de integrar los dos servicios. Integrar en el concepto real efectivo, en el sentido de coordinar, porque si no se van a integrar, hay que coordinar los dos servicios. ¿Qué información es útil para ellos?, ¿qué información es útil para el otro? Y todo este tipo de fiscalización a posteriori y que mañana te manda una resolución a ti para investigar en la calle Portugal a un repuestero de vehículos ¿cuál es el resultado? Tú no puedes investigar más allá que lo del tipo de la calle Portugal declaro en aduana. Declaro que traía repuestos de vehículos. ¿A ver los repuestos de vehículos? ¿Donde los compro?, primero donde los compro.

¿Y sin una coordinación con impuestos internos?

Vas a perder el tiempo.