

RELACION DE LA LABOR DE LAS ADUANAS CON LAS ESTADISTICAS DE COMERCIO EXTERIOR

Arturo Maynard de Céspedes

Jefe de Comercio Exterior, Dirección General
de Estadística y Censos

El presente comentario fue presentado por el señor Arturo Maynard de C. Jefe de la Sección de Comercio Exterior de la Dirección General de Estadística y Censos, al Seminario sobre aspectos administrativos aduaneros, celebrado en la Escuela Superior de Administración Pública América Central (E. S. A. P. A. C.), entre el 25 y 30 de noviembre de 1963.

1.- Introducción

En todo país debe existir una estrecha colaboración entre las aduanas y la Dirección de Estadística, para obtener las cifras nacionales del comercio exterior. Los documentos enviados por las aduanas a las Direcciones de Estadística, son la base que permite a éstas obtener, por medio de sus Secciones de Comercio Exterior, los datos relativos al intercambio comercial, de lo cual se desprende que, cuanto más exactos sean los datos consignados, o verificados, por las aduanas en los documentos que tramitan, tanto más exactos o confiables serán las cifras del comercio internacional. La colaboración entre las aduanas y las Direcciones de Estadística debe incrementarse en nuestros países, si se quiere resolver los múltiples problemas de tipo estadístico, que los planes de integración económica centroamericana han comensado a plantear actualmente. Esta colaboración no debe ser unilateral, como prácticamente lo ha sido hasta el momento, sino recíproca, pues si bien los funcionarios aduaneros comprenden que su función no es puramente fiscal sino que debe llenar necesidades de tipo estadístico, hasta la hora no se han realizado, por parte de las Direcciones de Estadística, esfuerzos serios tendientes a puntualizar cuales son estas necesidades y la mejor manera de satisfacerlas. La identificación del personal aduanero con las necesidades estadísticas de sus respectivos países, debería ser uno de los primeros objetivos de las Direcciones de Estadística, máxime ahora que son necesarias cifras confiables de comercio exterior, para el estudio de las implicaciones económicas y fiscales del mercado común centroamericano.

En términos generales las necesidades de tipo estadístico que deben ser satisfechas por el personal aduanero, para que se lleve a cabo la debida compilación de las estadísticas de comercio exterior, podrían clasificarse en tres grupos:

a) Que se llenen las pólizas (o formularios) de importación y exportación para todas las transacciones que deben ser incluidas en las estadísticas de comercio exterior.

b) Que todas las pólizas de importación y exportación sean remitidas de las aduanas a las Secciones de Comercio Exterior.

c) Que la información contenida en las pólizas (o formularios) sea la correcta para fines estadísticos.

En la satisfacción de estos requisitos consiste primordialmente la colaboración prestada por todas las aduanas de un país a la Dirección de Estadística del mismo, sin embargo, en este comentario me referiré especialmente a las aduanas situadas en los puestos fronterizos, por ser éstas las que en la actualidad presenten los mayores problemas en el registro estadístico del comercio exterior centroamericano, seguramente por no contar, con excepción de las de Nicaragua, con el equipo y personal de que las otras aduanas disponen.

Las prácticas aduaneras a las que me referiré seguidamente, y que en mi concepto son las que originan los mayores problemas de tipo estadístico, tuve la oportunidad de apreciarlas personalmente, como integrante del Grupo de Trabajo que, financiado por la R.O.C.A.P., y organizado por la S.I.E.C.A., con el asesoramiento del I.A.S.I., y el Departamento de Comercio Exterior de los Estados Unidos, se dedicó a estudiar, en el mes de octubre próximo pasado las causas de discrepancia en las estadísticas del comercio intercentroamericano.

En Centroamérica, actualmente, toda mercadería objeto de libre comercio absoluto o tratamiento preferencial, requiere para su trámite únicamente del formulario aduanero, ya que este hace las veces de solicitud de despacho y de certificado de origen. En Costa Rica, y creo que en Nicaragua, se elabora de oficio en las aduanas una póliza de desalmacenaje o embarque, con base a los datos del formulario, y una copia de esta póliza es la que se envía a la Dirección de Estadística en vez de la copia del formulario. Sin embargo, en adelante nos referiremos únicamente al formulario, debiendo sobreentenderse como éste, las pólizas que Costa Rica y Nicaragua emplea para la compilación de las estadísticas del intercambio comercial del Istmo.

2.- Verificación entre los Datos del Formulario Aduanero y la Mercadería Amparada por éste

Los datos de interés estadístico que contiene el formulario son: país de origen, la descripción de la mercadería, la partida arancelaria, las unidades de cantidad, el peso y el valor. La errónea consignación de uno o varios de estos datos, así como la falta de comprobación entre la mercadería importada o exportada y el documento que la ampara, trae como consecuencia errores en las estadísticas, que a su vez, son fuente de discrepancia en las cifras de intercambio de nuestros países.

Uno de los más grandes problemas que se confrontan en la actualidad es el de que, como las mercaderías exportadas o las amparadas a los tratados de integración no pagan impuestos, entonces el personal aduanero de los puestos fronterizos no les da la mayor importancia y por lo general se mueven a través de

los países sin ser verificadas, dando por ciertos los datos contenidos en los formularios. Muchas veces los exportadores en camino a las fronteras de su país recogen carga que no es incluida en el formulario aduanero o bien al pasar en tránsito por un país venden ahí parte o la totalidad de su mercadería sin modificar el formulario o comunicar estas ventas al país exportador. Como en las aduanas fronterizas no existe por lo general verificación de mercaderías, una gran parte del comercio entre nuestros países no está apareciendo en las estadísticas, o bien aparece pero en forma errada en lo que se refiere al país de origen (o procedencia) y destino.

Actualmente, la falta de personal y equipo en la mayor parte de los puestos fronterizos del área hacen difícil sino imposible esta verificación de la mercadería realmente importada o exportada con los datos del formulario aduanero, sin embargo, deberían hacerse los mayores esfuerzos para conocer el volumen real de nuestro comercio, ya que esto es de vital importancia para el conocimiento y organización de nuestras economías.

3.- Mercadería en Tránsito

Otro aspecto del comercio centroamericano que considero importante es el que se refiere a las mercaderías en tránsito. Aunque este tipo de comercio no se incluye en las estadísticas de comercio exterior del país intermedio ya que se supone que sólo va a transitar por él, en la realidad está sucediendo que gran parte de esta mercadería se queda en los países de tránsito, constituyendo así importaciones no registradas en esos países y cargadas al país de destino original, con las consiguientes discrepancias con el país exportador. Como esta práctica de vender las mercaderías en los países por los cuales se supone va únicamente a transitar, sin comunicarlo a las autoridades aduaneras, aumenta día a día, debe buscarse, a la mayor brevedad posible, el medio de registrar el volumen de este comercio en tránsito que no llega al país de destino original, para así incluirlo en las estadísticas de los países en los cuales realmente se quedó parte o la totalidad de este comercio.

Para llevar a cabo el control y registro del comercio en tránsito, se ha considerado la posibilidad de que las aduanas interventoras elaboren una "guía de tránsito", tanto a la entrada como a la salida del país por donde se efectúe el tránsito, en la cual se especificaría: número de bultos, país de origen y destino, aduana de entrada y salida, descripción de la mercadería, partida arancelaria, peso, valor y unidades. La comparación de las pólizas de entrada con las de salida, permitiría registrar el volumen de la mercadería en tránsito que quedó en el país e incluirlo en sus importaciones, y si es posible, comunicarlo también al país de origen, para que éste pueda modificar sus estadísticas de exportación.

Naturalmente, la elaboración de esta póliza será difícil de aplicar en la mayor parte de los puestos fronterizos por la carencia de personal de que adolecen sin embargo, en la actualidad parece ser el único medio factible de controlar este comercio en tránsito que desde ahora está introduciendo graves discrepancias en las estadísticas del comercio exterior intercentroamericano.

4.- Envío de la Documentación a las Oficinas de Compilación Estadística

Otra práctica aduanera que es fuente de errores, o más bien de omisiones en el registro estadístico del comercio, es la que se refiere al envío de los formularios a las oficinas encargadas de la compilación estadística. La mayoría de las Secciones de Comercio Exterior de nuestros países reciben los formularios aduaneros con mucha irregularidad y además en ningún caso se tiene la seguridad de que estén recibiendo todos los formularios tramitados por un puesto fronterizo en determinado período. Para ilustrar el problema estadístico que esta falta de control en el envío de los formularios pueda causar, baste mencionar el caso de un solo puesto fronterizo que, el año pasado, dejó de remitir trece mil formularios a la Dirección de Estadística respectiva, sin que ésta pudiera comprobar la omisión sino al cabo del tiempo, a pesar de su volumen. Este tal vez sea un caso extremo que sin embargo afirma la suposición de que se estén produciendo estas omisiones, aunque en menor grado, en otros puestos fronterizos.

Un medio de controlar la remisión de los formularios desde los puestos fronterizos a las oficinas de compilación estadística, podría ser el de establecer en aquéllos el mismo sistema empleado por las otras aduanas, o sea el de enumerar en forma corrida los formularios al momento de tramitarlos, usando una numeración diferente para la importación y para la exportación. Si este sistema no pudiera implantarse, podría emplearse entonces otro más abreviado aunque tal vez menos efectivo, que consiste en agrupar los formularios según fecha de trámite y enviarlos así, en grupos, a la Sección de Comercio Exterior; de esta manera se ahorra al personal aduanero el trabajo de numerar cada póliza y el personal estadístico el de estar controlando las interrupciones en la numeración de las pólizas, limitándose su trabajo a cuidar que cada grupo corresponda a una fecha y que ésta siga el orden cronológico respectivo.

Los anteriores no son más que dos de los métodos que podrían establecerse para controlar el envío de los formularios, sin embargo, son los funcionarios aduaneros los que están en mejor capacidad de establecer sus propios medios de control, ya que sólo ellos tienen conocimiento exacto de las características y funcionamiento de su propia aduana.

5.- Utilidad Estadística de los Datos Consignados en el Formulario

Además de asegurarse de que existe un formulario para toda la carga importada o exportada, el empleado aduanero tiene la responsabilidad de comprobar que la información contenida en el formulario es la indicada para propósitos estadísticos. Es en este campo donde existe la mayor necesidad de cooperación entre las aduanas y las Direcciones de Estadística, y es también en este campo donde existen las mayores dificultades de tipo estadístico, debido a que el personal aduanero, por lo general, no se preocupa por la información que no es útil para propósitos fiscales.

Como los importadores y exportadores del área no están obligados a presentar facturas u otros documentos fuera del formulario, los empleados aduaneros deberían revisar la información contenida en este último, no sólo para comprobar que todos los datos de utilidad estadística han sido incluidos sino que además los mismos sean consistentes, ya que por la misma falta de documentos, el personal estadístico no está en capacidad de realizar dicha comprobación.

En esta revisión, el funcionario aduanero debería verificar especialmente los siguientes datos:

- 1.- Fecha de trámite del formulario
- 2.- País de origen y destino de la mercadería
- 3.- Descripción y naturaleza del artículo, con la correspondiente partida arancelaria.
- 4.- Unidades de cantidad
- 5.- Pesos y valores para cada artículo, por separado
- 6.- Fletes, seguros y otros gastos

Con respecto a esta revisión se recomienda también que cuando sea necesario realizar una modificación, esta se consigne en todas las copias del formulario y además, si es posible, se haga del conocimiento de la aduana de origen, aunque lo más indicado sería que las correcciones y sobre todo las revaluaciones se hicieran de mutuo acuerdo entre los países interesados.

Con el fin de lograr que los datos consignados en los formularios fueran lo más exactos posible, se podría también llevar a cabo entre los importadores y exportadores una amplia campaña de divulgación para hacerles comprender la importancia de que declaren el verdadero volumen de sus transacciones, así como también cuando éstas se realicen con un país diferente al consignado en el formulario. Debe desterrarse de los comerciantes el temor a hacer declaración efectiva de sus transacciones, así como hacerle ver la inutilidad y el perjuicio causado por alterar estas declaraciones. En tanto no exista verificación de las mercancías objeto de comercio, por parte de las autoridades aduaneras, la confiabilidad de las estadísticas de este comercio estará basada únicamente en la buena fe de los que lo realizan.

La descripción de algunas otras prácticas aduaneras que afectan también el registro estadístico del comercio intercentroamericano, así como las sugerencias para modificarlas, pueden encontrarse en el informe del Grupo de Trabajo a que hice referencia anteriormente, el cual será publicado en fecha próxima por la Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana (S. I. E. C. A.).
