

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORIA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA
CON ENFASIS EN ADUANA

**EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA APLICACIÓN DEL AFORO ADUANERO EN
LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADUANA**

CARLA OBANDO JULIO

5 16-643

PANAMÁ REPÚBLICA DE PANAMÁ

2010

INDICE GENERAL

	PAG
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTO	
INTRODUCCION	1

CAPITULO I

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

A PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	2
1 Generalidades	2
2 Definicion del Problema	6
B PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN	8
C OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	10
1 Objetivo General	10
2 Objetivos Especificos	10
D IMPORTANCIA O RELEVANCIA DEL ESTUDIO	12
E JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACIÓN	14
F ALCANCE Y COBERTURA	14
G FUENTE BASICA DE INFORMACION	15
H CLARIFICACION Y DELIMITACION DEL ESTUDIO	18
I VIABILIDAD	46
J METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN	46

CAPITULO II

EL AFORO ADUANERO

A	CONCEPTO DEL AFORO	48
B	FINALIDAD DEL AFORO	53
C	REQUISITOS PARA QUE SE DE LA OPERACIÓN DEL AFORO	55
D	CARACTERISTICAS DEL AFORO	58

CAPITULO III

PROCEDIMIENTOS DEL AFORO

A	ETAPAS DEL AFORO ADUANERO	68
B	TRAMITES DE LA IMPORTACIÓN LIBRE DE DERECHOS Y LA OPERACION DEL AFORO ADUANERO	80
C	MERCANCIAS SUJETAS AL REGIMEN DE LA LEY 3 DE 1985 SOBRE PROTECCION A LA INDUSTRIA	91
D	IMPORTANCIA DE LOS DOCUMENTOS DE EMBARQUE Y DE OTROS DOCUMENTOS UTILIZADOS PARA LA IMPORTACION DE MERCANCIAS Y REQUERIDOS POR EL RECINTO O DEPOSITO DE ADUANAS AL MOMENTO DE REALIZAR EL AFORO ADUANERO	94
E	MATERIAS Y OBJETOS NO CONSIDERADOS COMO MERCANCIA AFORABLE	105

F DESADUANAMIENTO O ENTREGA DE LAS MERCANCIAS	106
1 Definicion	106
2 Aspectos relevantes sobre la entrega de las mercancías	109
3 Clasificación y entrega de Mercancías	110
G DEPOSITO DE ADUANA	116

CAPITULO IV

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION DE CAMPO

A METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION	120
B POBLACIÓN BENEFICIADA	122
C INSTRUMENTO PARA LA RECOLECCION DE DATOS	122
D ANALISIS INTERPRETATIVO DE LOS DATOS	123
E ANALISIS INTERPRETATIVO DE LOS RESULTADOS	146

CAPITULO V

LA DISCREPANCIA EN EL AFORO Y SU METODO DE SOLUCIÓN

A ASPECTOS MAS SOBRESALIENTES DE LA CLASIFICACION DE LA MERCANCIA	152
B DISCREPANCIA DE AFORO	153
C CUANTIA EQUIVALENTE A LA DISCREPANCIA DE AFORO	164
D PROCEDIMIENTOS QUE SE REALIZAN CUANDO SE LEVANTA	

UNA DICREPANCIA DE AFORO	166
E MECANISMO PARA DICTAMINAR LA DISCREPANCIA DE AFORO	169
F COMO SE RESUELVE LA DISCREPANCIA	170
1 Análisis Merceológico	170
2 Estudio de las Notas Explicativas y el Arancel Nacional de Importación	174
3 Productos de materia plástica se procedera a llevarlo al Laboratorio de la Autoridad Nacional de Aduanas	176
4 Consultas en la Base de Datos	177
5 Elaboracion de un Memorando	179
6 Resolución	179
G DICTAMEN DE LA DISCREPANCIA	180
H COMISION ARANCELARIA	182
CONCLUSION	189
RECOMENDACIONES	194
BIBLIOGRAFIA	200

DEDICATORIA

Primero y antes que nada dar gracias a Dios por estar conmigo en cada paso que doy por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el período de estudio

Agradecer hoy y siempre a toda mi familia

Para mis padres Yico y Lidia por su comprensión y ayuda en momentos malos y menos malos Me han enseñado a encarar las adversidades sin perder nunca la dignidad ni desfallecer en el intento Me han dado todo lo que soy como persona mis valores mis principios mi perseverancia y mi empeño y todo ello con una gran dosis de amor y sin pedir nunca nada a cambio Mi triunfo es de ustedes ¡Los amo!

A mi esposo Luis A Correa quien me brindó su amor su cariño su estímulo y su apoyo constante

para que pudiera terminar el grado son evidencia de su gran amor ¡Gracias!

A mis adorados hijos Juan Milenys y Gloria quienes me prestaron su tiempo que les pertenecía para terminar y me motivaron siempre No te rindas y Sé fuerte ¡Mil gracias!

A mi querida hermana y segunda madre sabe quien cuidó de mis hijos mientras realizaba mis estudios ¡Gracias!

A mi director de tesis Magister Fermín Góndola a él debo realizar la Maestría en esta Universidad tan prestigiosa como lo es la Universidad de Panamá

AGRADECIMIENTO

Agradezco primeramente a Dios por permitirme cumplir una meta anhelada

Y por supuesto el agradecimiento más profundo y sentido va para mi familia Sin su apoyo colaboración e inspiración habria sido imposible llevar a cabo esta ardua labor A mis padres Yico y Lidia por su ejemplo de lucha y honestidad

A Luis quien me acompaño en esta aventura que significó la maestria y que de forma incondicional entendieron mis ausencias y mis malos momentos Desde un principio hasta el día de hoy sigues dándome ánimo para terminar este proceso

De igual manera mi más sincero agradecimiento a mi director de tesis Mgter Fermín Góndola a todos los profesores de la tesis que de una u otra forma intervinieron compartiendo sus conocimientos a todos ellos mil gracias

Finalmente debo agradecer a la Autoridad Nacional de Aduanas por el financiamiento de la finalización de esta tesis magistral mediante la concesión de una beca

A todos y cada uno que de una y otra forma han intervenido ¡mil gracias!

INTRODUCCIÓN

Los ingresos publicos fortalecen la economía de un país siempre y cuando exista suficiente sistema tributario sobre el cual se apliquen las normas y controles necesarios para garantizar la captacion efectiva y oportuna de dichos ingresos publicos. Bajo este parámetro nuestro sistema para la aplicación de las normas de valorización y control del respectivo fraude no representa garantía para una mejor captación de los tributos aduaneros.

De allí que se necesite analizar profundamente nuestra realidad en estos aspectos con el propósito de lograr a corto mediano y largo plazo transformaciones significativas en este sentido.

En tal sentido uno de los principales objetivos de este trabajo es detallar y explicar el Aforo Aduanero como una de las operaciones o actividades que realiza la Aduana para el cumplimiento de sus objetivos legales o funcionales.

En relación a los capítulos su organización guarda una estructura lógica para desarrollar los temas que se encuentran desarrollados en el contenido de este trabajo.

El primer capítulo relativo a la Metodología de la Investigación donde se plantea el problema sus generalidades y definición del mismo el propósito por el cual

se realizara la investigación los objetivos tanto general como específicos la importancia o relevancia que tiene el estudio un resumen de los documentos básicos consultados las fuentes básicas de información (fuentes bibliográficas y fuentes vivas) clarificación y delimitación del estudio antecedentes y definición de términos básicos

El marco teórico estructurado trata de forma consistente al tema expuesto a través de los conceptos y definiciones que se encuentran desarrollados en esta tesis de Maestría

En tal sentido el segundo y tercer capítulo versa sobre el Marco Teórico y refleja la compilación de la información bibliográfica que permitirá conocer conceptos

En el segundo capítulo introducimos el tema con la definición de Aforo Aduanero de mercancías importadas que es un acto conformado por varias operaciones (reconocimiento valoración clasificación de las mercancías en la nomenclatura y la liquidación de los impuestos) entre otros aspectos como es la finalidad del aforo los requisitos para que se dé la operación del aforo las características del aforo

El tercer capítulo trata sobre el aforo aduanero sus pasos la importancia de los documentos de embarque los aspectos importantes que debe conocer el funcionario aforador materias y objetos no considerados como mercancías aforables el desaduanamiento y entrega de las mercancías

Hemos consignado en el cuarto capítulo la Metodología de la Investigación de campo aquí incluimos la encuesta que se aplica a diez (10) funcionarios de la Zona Aeroportuaria de Tocumen a fin de conocer cuáles son los conocimientos con que cuentan estos funcionarios sobre el Aforo Aduanero

El quinto capítulo es sobre la discrepancia de aforo que representa un incentivo para aquellos funcionarios que llevan con responsabilidad y honestidad sus obligaciones como Inspectores de Aduanas por lo tanto esta Tesis de Maestría ofrece un análisis del tema con el cual las autoridades respectivas podrán elaborar los planes y programas tendientes al seguimiento que requiera un efectivo sistema aduanero destinado al logro de metas y objetivos trazados

CAPÍTULO I
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

A PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1 Generalidades

En la actualidad la Autoridad Nacional de Aduanas no cuenta con los recursos necesarios para realizar la modernización del proceso del aforo aduanero aunque en tecnología ha superado a otros países centroamericanos. Es deficiente en Recurso Humano calificado para realizar dicha labor ya que no tiene programas que permitan capacitar continuamente a los funcionarios aduaneros. En los recintos aduaneros los funcionarios no tienen a su disposición un Libro de Aranceles actualizado, Notas Explicativas y otras legislaciones que le faciliten verificar si las mercancías han sido clasificadas de manera correcta.

Cabe señalar que el aforo para la importación de mercancías involucra un pleno conocimiento de las funciones aduaneras y otras que forman parte de esta actividad comercial tales como:

- Examinar la documentación que debe acompañar a la Declaración Aduanera. No es más que la verificación de los documentos de embarque. Los mismos deben coincidir con lo declarado ante la aduana y es una de las operaciones más importantes del acto para la determinación de la obligación tributaria aduanera. Por lo general los datos cualitativos encontrados en los documentos deben corresponder con los de las

mercancías declaradas ya que de ello dependerá su correcta identificación y clasificación

- **Reconocimiento físico de las mercancías** Por su particularidad de presentarse en estado líquido se suelen confundir Es aquí donde un análisis merciológico a los diversos productos da a conocer la naturaleza (área de procedencia de las mercancías) composición (constitución química definida o no y mezclas) grado de elaboración o preparación usos aplicaciones y presentación del producto en el mercado
- **Valoración de las mercaderías** Con el objeto de promover el desarrollo económico del país se adoptó el Sistema de Valoración en Mercancías en Aduanas mediante Decreto de Gabinete No 26 de 1 de agosto de 1996 que contiene las normas aplicables para valorar mercaderías que ingresan al país para el consumo El valor ante las Aduanas debe basarse en criterios sencillos y equitativos tener un alcance general en su aplicación y en la mayor medida posible en los documentos comerciales En el mismo se determina que para la valoración de las mercancías se tomará en cuenta lo siguiente

El valor de transacción Precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando estas se venden para su exportación al país de importación

Valoración conforme a mercancías idénticas Si el valor en Aduanas de las mercancías importadas no puede determinarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior se utilizará el valor de transacción de mercancías idénticas vendidas para la exportación al mismo país de importación y exportados en el mismo momento que las mercancías objeto de la valoración o en un momento aproximado

Valoración conforme a mercancías similares Si el valor en Aduanas de las mercancías importadas no puede determinarse con arreglo a lo dispuesto en los artículos anteriores se utilizará el valor de transacción de mercancías similares vendidas para la exportación al mismo país de importación y exportadas en el mismo momento que las mercancías objeto de valoración o en un momento aproximado (Gaceta Oficial No 23 096 1996 p 3)

- **Clasificación de las Mercaderías en el Arancel Aduanero** El arancel no es mas que una tarifa conformada por una Nomenclatura y la Tabla de los impuestos. El mismo está compuesto con una enumeración descriptiva ordenada y metódica bajo las cuales se agrupa un gran numero de mercancías con sus respectivas tarifas arancelarias segun reglas o criterios técnicos jurídicos formando un sistema completo de clasificación
- Este conglomerado de partidas y subpartidas permiten las aperturas necesarias para clasificar cualquier producto que se importe. Para

simplificar esta labor el Arancel Nacional de Importación se divide en cinco Secciones que a su vez están conformadas por 99 Capítulos de los cuales 96 son actualmente utilizados por el Sistema Armonizado y 2 están reservados para uso exclusivo de las partes contratantes Esta separación permite la clasificación de la materia merciológica y otros productos ya sean productos del Reino Animal Vegetal Mineral o Productos Terminados (Gaceta Oficial No 23 412 1998 p 1 2)

- Liquidación de los Impuestos Aduaneros Reconocidas las mercancías valoradas y clasificadas solo queda determinar los Derechos e Impuestos Aduaneros que le son aplicables en este momento tiene lugar la obligación tributaria que nace con la incorporación de artículos para ser mercaderías extranjeras al país para ser nacionalizadas Una vez confeccionada la Declaración de Aduanas deberá efectuarse la liquidación del impuesto de Importación TASA y los demás gravámenes que procedan de conformidad con las disposiciones legales vigentes
- Extinción de la obligación tributaria Realizado el cálculo de los Impuestos y Derechos Aduaneros correspondientes se da existencia legal al trámite de aforo emitiendo la Boleta de pago documento que muestra un resumen general de los impuestos a pagar y es emitido en las oficinas de los Agentes Corredores de Aduanas Una vez cancelados los impuestos de importación se extingue la obligación tributaria y se procede a desaduanar

las mercancías. De no haber discrepancias de aforo concluye el acto de lo contrario se procede a realizar un alcance (operación que permitirá calcular los impuestos dejados de pagar)

La Autoridad Nacional de Aduanas en conjunto con los Agentes Corredores de Aduanas son los encargados de velar por que se lleven a cabo cada uno de los procedimientos anteriores de la mejor manera. Siendo la principal función de ambos fiscalizar los tributos aduaneros sin dejar de lado la misión de aduanas ser facilitadora del Comercio Exterior

2 Definición del Problema

El control de las funciones aduaneras lo ejerce el Estado a través de las aduanas. Esta gestión pública la auxilian los Agentes Corredores de Aduanas quienes se desenvuelven en el sector privado como los únicos autorizados por cuenta de terceros para tramitar todas las destinaciones aduaneras y sus gestiones conexas

El aforo es una función administrativa que permite a los funcionarios aduaneros tanto públicos como privados cuantificar el monto de los Derechos e Impuestos al momento de la importación determinándolos directamente con la colaboración del importador

El acto de reconocer tanto documental como físicamente una mercancía es la tarea más importante entre todas las que se realizan en la Aduana ya que

constituye la operación de aforar y o clasificar correctamente las mercancías a través de un funcionario especializado denominado "Inspector Aforador" el cual complementará su práctica en los casos que lo requiera y bajo su propia iniciativa o a solicitud del interesado. Los análisis químicos o físicos por los laboratorios especializados, los exámenes de perito, la utilización de planos, catálogos u otros, lo que obliga en ocasiones a que la operación de aforo no se cumpla de una vez.

En la actualidad, la problemática existente se da por diversas razones:

- Sin los conocimientos en el área de Nomenclatura Arancelaria y Mercilogía, las mercaderías son susceptibles de clasificarse en partidas arancelarias que no le corresponde, lo que acarrea alcances en las declaraciones de Aduanas de los productos importados y recargos en los impuestos de importación, ocasionando pérdidas y retrasos en los despachos aduaneros.
- La Autoridad Nacional de Aduanas cuenta desde 1989 con un laboratorio químico aduanero; sin embargo, en la práctica se ha observado que es el reconocimiento de los productos de las industrias químicas, alimenticias, textiles, plásticas y otras.
- Los usuarios de los servicios aduaneros no reciben capacitaciones constantes en materia tributaria aduanera, por lo tanto hay discrepancias al

momento de hacer los cálculos aritméticos para obtener el impuesto que se debe cancelar

Con este planteamiento se tratará de buscar una integración de las funciones aduaneras haciendo recomendaciones para el mejoramiento del trámite de aforo de las mercancías importadas a la Republica de Panamá

Por otro lado el Estudio sobre Discrepancia de Aforo Aduanero es investigado y desarrollado ya que la discrepancia constituye una operación unica que solo puede ser detectado y realizado por los funcionarios aduaneros especialmente facultados para ese objetivo por la ordenanza y sus reglamentos y en las zonas primarias de jurisdicción de la Aduana o en los recintos colocados temporal o parcialmente bajo su potestad

B PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN

Este estudio es presentado con la finalidad de explicar la función que realiza un funcionario Inspector Aforador en el Recinto Aduanero tales como comprobación registro aforo físico cotejo de documentos contra bultos existentes

Además analizamos los instrumentos básicos utilizados al momento de aforar los productos para poder responder a las siguientes preguntas

¿Qué es Aforo Aduanero y cuál es la finalidad del mismo dentro de la Administración Pública?

¿Qué importancia tiene el reconocimiento e identificación de las mercaderías en un estudio sobre aforo aduanero?

¿Qué ventajas se tienen al controlar las importaciones de mercancías a través del Ministerio de Salud y otras instituciones gubernamentales?

¿Cuál es la importancia de hacer recomendaciones extensivas al mejoramiento y agilización de la tramitación aduanera del aforo?

¿Cuáles son los requisitos para levantar una discrepancia de aforo?

¿Cuál es la función de un Inspector Aduanero en un recinto aduanero?

¿Cuáles son los pasos a seguir cuando hay una discrepancia?

¿Cuál es la importancia de los documentos de embarque que son utilizados para la importación de mercancías?

¿Cuál es la importancia que posee el conocimiento de embarque al momento de retirar una mercancía?

Además de responder a estas interrogantes esta investigación busca despertar interés en descubrir a manera un poco más profunda de lo usual el tema sobre discrepancia

Tratar de que las dudas sean despejadas y conocer en sí que debemos hacer en caso de detectar una discrepancia de Aforo siendo funcionarios o como

representantes de la empresa Este estudio pretende ser un instrumento valioso como fuente de información y de mucha utilidad para el que tenga acceso a él

C OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1 Objetivo General

- Analizar la situación actual del aforo aduanero de las mercancías importados a la República de Panamá con la finalidad de hacer recomendaciones para el mejoramiento y agilización de la tramitación aduanera y administrativa de los mismos desde la instancia en que se hace el pedido de compra en el extranjero hasta su nacionalización y desaduanamiento de modo que el planteamiento permita a los usuarios de los Servicios Aduaneros estar en condiciones de dar respuestas prácticas precisas y concisas al aforar estas mercaderías

2 Objetivos Específicos

- Definir qué es aforo aduanero y cuál es su finalidad dentro de la Administración Pública
- Determinar la importancia que tiene el reconocimiento e identificación de las mercancías en la tramitación aduanera
- Señalar algunas de las ventajas que se tienen al mantener un control en la importación de las mercancías por parte del Ministerio de Salud y otras Instituciones gubernamentales (órganos anuentes)

- Explicar la tributación que poseen las mercancías así como su cálculo aritmético al momento de fiscalizar el impuesto de importación TASA impuesto selectivo al consumo y demás derechos aduaneros
- Hacer recomendaciones que permitan el mejoramiento y agilización de los trámites en Aduanas para la importación de las mercancías
- Definir conceptos merciológicos importantes tales como Presentación del producto propiedades físico químicas composición y usos así como el proceso industrial de fabricación
- Reconocer la importancia que tiene para la industria contar con un régimen que contemple los controles técnicos adecuados y que sea a la vez flexible y que facilite el Comercio Exterior
- Facilitar técnicas para el cálculo aritmético de los Impuestos y otros Derechos de Aduanas
- Reconocer la importancia de la automatización de los datos en los Servicios Aduaneros
- Analizar la importancia que tiene el Aforo de una mercancía dentro de nuestro sistema aduanero
- Conocer el rol que desempeña el funcionario aduanero como Inspector Aforador
- Entender la regulación de los Depósitos de Aduanas dentro del territorio aduanero

- Explicar la importancia de los documentos de embarque y de otros documentos utilizados en el Aforo de las mercancías
- Elaborar esquemas que permitan apreciar los pasos que se llevan a cabo en el Aforo Aduanero y en el Desaduanamiento de mercancías
- Identificar las causas – efectos que involucra la Discrepancia de Aforo
- Explicar todo lo relacionado con la Discrepancia de Aforo
- Que los procedimientos de la Discrepancia de Aforo sean conocidos en todos sus aspectos por los estudiantes los diferentes organismos involucrados dentro de las áreas que se desarrolla
- Dar a conocer los requisitos para levantar una discrepancia de Aforo
- Determinar los mecanismos para dictaminar la Discrepancia de Aforo
- Señalar los principales aspectos cuando la controversia es a favor de la empresa o a favor del Inspector de Aduanas
- Mencionar como se resuelven las discrepancias de Aforo

D IMPORTANCIA O RELEVANCIA DEL ESTUDIO

Esta investigación es importante ya que permite analizar el conjunto de procedimientos y actuaciones que conforman el aforo aduanero de las mercancías que entran al territorio nacional las cuales son analizadas con el fin de conocer la naturaleza origen de dichas mercancías de modo que estas características permitan ubicarlos correctamente en el Arancel de Importación de la Republica de Panamá También es significativa porque es a través de una

investigación científica que se validarán los datos obtenidos procedentes de trámites aduaneros llevados a cabo en el proceso de importación y a la vez permitirá hacer recomendaciones y facilitar alternativas de solución para el mejoramiento del aforo aduanero

Representa un aporte para los egresados de la carrera en Administración Pública Aduanera ya que contará con un manual que sintetiza los procedimientos aduaneros a seguir para importar las mercancías que ingresan al territorio nacional

El estudio es relevante porque contemple una visión técnica de los Servicios Aduaneros con recomendaciones extensivas al mejoramiento agilización y flexibilidad en el trámite de importación La mejor vía para lograrlo es a través de capacitaciones continuas de manera que se prepare profesionalmente a los usuarios de los Servicios Aduaneros con el propósito que adquieran los conocimientos básicos actualizados sobre las normas leyes y procedimientos que se realizan en la importación de estos productos

Podemos agregar que el funcionario Inspector Aforador es el primero en detectar una Discrepancia de Aforo en las mercancías y su proceso depende de sus conocimientos profesionalismo y con la honestidad requerida para este puesto

Además su importancia radica en que el Aforo es un acto de control de entrada y salida de la mercancía de los recintos. Las medidas que se realizan cuando se levanta una Discrepancia de Aforo garantiza el respeto a las normas legales y reglamentarias cuya aplicación está encaminada a la Aduana para así disminuir en gran medida el contrabando y defraudación aduanera que es un problema que estamos enfrentando hoy día.

La Discrepancia de Aforo tiene también importancia para los actuales y futuros Inspectores Aduaneros ya que les ayuda para el logro del excelente funcionamiento y desenvolvimiento de su actividad y eliminar el mal concepto que se tiene sobre el funcionario aduanero.

E JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Esta tesis de Maestría proporciona la información vigente que busca inducir al lector a que se informe acerca de las bases técnicas procedimientos reglas y sistemas que involucra específicamente el Aforo Aduanero como una norma o acto que contribuye a la economía nacional.

F ALCANCE Y COBERTURA

A través de este medio se brinda información sobre las fuentes de derecho y forma de aplicación del Sistema Aduanero en nuestra República el cual es indispensable al momento de garantizar los intereses fiscales de la nación.

El contenido y manejo de este tema abarca el personal de la Autoridad Nacional de Aduanas los estudiantes de esta carrera y todas aquellas personas que requieren ilustrarse y tener una idea central sobre el mismo

G FUENTES BASICAS DE INFORMACION

El estudio está compuesto por la investigación documental descriptiva y de campo

Es documental por la consulta de documentos bibliográficos que permitió conocer conceptos normas métodos de control características descripción origen naturaleza

Para realizar el estudio se consultaron diversas bibliotecas Ministerios Instituciones Publicas que tienen que ver con la comercialización de los productos La información aunque escasa permitió obtener conocimientos a partir de la comparación de datos que han sido recolectados o analizados en otras investigaciones y extraídos de diversas fuentes bibliográficas

1 Fuentes Primarias de Información

La búsqueda de la información que sustente y la parte teórica de este proceso de investigación se utilizó las fuentes primarias en términos de monografías

libros relativos al tema Además de recurrir al Departamento de Estudio de la Autoridad Nacional de Aduanas

La teoría de organización se puede encontrar el tema de las funciones en cualquier institución al extraer de ellos información de gran interés en el análisis de este problema planteado

El Recinto de Tocumen Carga fue el principal lugar de investigación

2 Observación

En la realización de este estudio se utilizó la observación donde se registró información válida y confiable del comportamiento o conducta de los procedimientos de Aforo en la Sección de clasificación del Departamento de Operaciones de la Autoridad Nacional de Aduanas Se pudo utilizar la observación como instrumento de medición en muchas circunstancias Nos sirvió también para la determinación en el análisis del problema planteado

Este instrumento nos permitio captar gran cantidad de información experiencia y conocimientos en cuanto al estudio sobre el Aforo

3 Entrevista

A través de conversaciones entre las personas que se desenvuelven a diario con la revisión de mercancías es decir Inspectores Aforadores en el Recinto de Tocumen Carga como los funcionarios de la Aduana se obtuvo información y documentación muy valiosa con respecto al Aforo

De esta manera se logró información de algunos funcionarios de la Autoridad Nacional de Aduanas los cuales dominan este tema

4 Fuentes Bibliográficas

- Autoridad Nacional de Aduana
- Ministerio de Economía y Finanzas (Dirección General de Ingresos Departamento de Alcoholes y Licores)
- Ministerio de Economía y Finanzas (Departamento de Timbres Fiscales)
- Ministerio de Economía y Finanzas (Biblioteca Don Manuel Amador)
- Ministerio de Comercio e Industrias (Dirección General de Industria)
- Ministerio de Salud (Departamento Nacional de Protección de alimentos y Departamento de Farmacias y Drogas)
- Universidad de Panamá (Biblioteca Simón Bolívar)
- Universidad de Panamá (Biblioteca del Instituto Especializado de Análisis)

H CLARIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO

1 Limitaciones del Estudio

La limitante más grande encontrada durante el desarrollo de esta investigación es la escasez de bibliografía ya que no se cuenta con una biblioteca especializada en materia aduanera

También es difícil el acceso a las empresas que importan las mercancías ya que no ofrecen información alguna ya que suponen que las investigaciones son para sacarlos del mercado

Colateralmente si bien es cierto antes de que se aborde un tema como este se necesita saber que para llegar a una discrepancia se realiza un aforo por tal motivo el Aforo se convierte en la idea central y la Discrepancia sólo se menciona sin profundizar el mundo de procedimientos que se desatan al detectar la misma

La mayoría de los trabajos de investigación que se acercan a este tema se centran en estudiar el Aforo Aduanero conceptos sus procedimientos entre otros puntos Debido a esto encontrar información accesible fue nuestra primera limitación en nuestro estudio siendo la Discrepancia de Aforo un tema estudiado de manera muy superficial

En la Discrepancia de Aforo se realizan muchos procedimientos con documentos en la cual no se puede tener acceso fácilmente aun los trámites que se efectúan dentro de la aduana como las resoluciones con las respuestas a las discrepancias son informaciones estrictamente confidenciales siendo esta situación la segunda limitación de nuestro tema de estudio

2 Antecedentes

Etimológicamente la palabra aforo proviene del latín afforare forma sustantiva abstracta de afforare que consistía en tasar el valor de las cosas según el precio que tenían en el mercado público

La finalidad primera del aforo era realizar un acto de accertamiento tributario en el cual el Estado a través del fisco Aduanas determinaba los Derechos Impuestos de las mercaderías objeto del despacho aduanero Este procedimiento se daba a través de las Aduanas oficinas públicas donde se registraba los géneros y mercaderías que se importaban y exportaban

Con la Merciológia palabra derivada del latín mercianus que proviene de merx (mercancía) y de logos (estudio o tratado) se provee la descripción de los artículos desde su origen forma de obtención los procesos de su transformación hasta el punto tal cual fuera presentado al comercio

Así surge la necesidad de uniformidad en materia arancelaria estableciendo una Nomenclatura Aduanera Internacional aceptada por la mayoría de los países

En 1903 en Panamá existía una lista de productos que aunque no llenara las expectativas de cada clasificación se podían comparar los datos estadísticos procedentes del comercio exterior

En 1913 se adopta la lista mínima de comercio documento que permitía la clasificación de las mercancías Fue aprobada en la Segunda Conferencia Internacional sobre estadística comercial celebrada en Ginebra y firmada por 29 países y contenía 186 artículos distribuidos en 5 grupos Animales vivos alimentos y bebidas materias primas oro y plata

En 1931 con el advenimiento del proyecto de Nomenclatura Aduanera y de la lista mínima se consolidan las bases para establecer una nomenclatura en Panamá

En 1937 nace la Nomenclatura de Ginebra con una estructura arancelaria dividida en 21 secciones 86 capítulos y 991 partidas con el propósito de ampliar la codificación de los productos objeto de aforo aduanero

En los años 40 continúan los avances técnicos con nuevas versiones de la nomenclatura enfocadas en la necesidad de reconocer y clasificar químicamente las mercancías. Se comienza por agrupar las mercancías según su origen y de acuerdo con la industria de su procedencia. Razón que hace que vayan adquiriendo importancia al ser aforadas. Esta importancia se reafirma con la Teoría Merceológica que incluía los siguientes artículos: productos alcaloides vegetales, café, té, cacao, especias, vinagre, tabaco, alcohol etílico y las bebidas derivadas.

En 1950 la Clasificación uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) surge como una Nomenclatura cuyo propósito era recoger los datos estadísticos procedentes de las operaciones comerciales entre países, dividida en 10 secciones, 53 capítulos, 151 grupos y 253 subgrupos. En ese mismo año la Nomenclatura CUCI continúa su proceso de adaptación con un Arancel estructurado que permitía un criterio más amplio para la clasificación de los productos objetos de comercio. Para aquel entonces en Panamá las prácticas de reconocimiento de mercancías, valoración y otros trámites aduaneros no tenían fundamento científico alguno.

Es mediante el Decreto Ley No. 25 de 23 de septiembre de 1957 que se adopta el Arancel Nacional de Importación (ANI), un Arancel estructurado que incluía

ciertas secciones que se caracterizaban por ser científicas tales como la Sección 3 denominada combustibles y minerales la sección 4 sobre aceites y mantecas y la sección 5 de productos químicos

Esta norma obligó que la Administración de Aduanas buscara mecanismos coherentes con la realidad que se vivía. Por esta razón durante los años 60 y 70 tanto la Aduana como la Comisión arancelaria se vieron en la necesidad de solicitar al laboratorio Especializado de Análisis de la Universidad de Panamá apoyo para realizar los análisis químicos de algunos productos de importación con el fin de determinar su naturaleza y composición química para ubicarlos correctamente en el Arancel de Importación

En 1959 la Nomenclatura de Bruselas establece una estructura para un Arancel Aduanero más completo con una terminología aduanera amplia capaz de aforar las mercancías según su origen, composición química y por la industria de su procedencia contaba con 21 secciones, 99 Capítulos y 1011 Partidas. Posteriormente en 1978 se da la correlación entre la NCC y la CUCI dando como resultado la creación de las Notas Explicativas Complementarias, texto oficial que permitía la interpretación de la Nomenclatura Arancelaria.

En 1985 Panamá adopta la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera y se hace necesario contar con una estructura aduanera técnica con ese fin se crea ese mismo año el Laboratorio Químico Aduanero donde se analizarían todos aquellos productos que fuera necesario observarlos químicamente o aquellos que por su complejidad caían en discrepancias de aforo. Dentro de sus asignaciones también tenía otras funciones especiales tales como Emitir certificados de análisis químicos merciológicos sobre la identificación de productos previos a su importación contribuir a la capacitación técnica y científica del personal aduanero y otras instituciones realizar las investigaciones necesarias mediante análisis de laboratorios para el descubrimiento de posibles fraudes fiscales

En 1988 la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de mercancías denominado comúnmente Sistema Armonizado establecía una versión actualizada para las Aduanas. Esta cumplía con los principales objetivos de las estadísticas de comercio de la CUCI y con los objetivos del Arancel Aduanero NCCA dando como resultado una correlación entre ambas nomenclaturas

El 1 de enero de 1995 entra en vigencia en Panamá el Arancel de Importación en Términos de la Nomenclatura del Sistema Armonizado según Decreto de

Gabinete No 21 de 13 de julio de 1994 que comenzó a regir en enero de 1995 Toma el aforo un nuevo aspecto basándose en las exigencias del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio) hoy día OMC (Organización Mundial del Comercio) armonizado los servicios aduaneros y del comercio a nivel internacional

En la Autoridad Nacional de Aduanas uno de los primeros cambios que se da es la automatización de los servicios aduaneros con la creación de la RENAD (Red Nacional de Aduanas) que ejecuta en enero de 1997 el Sistema Informático de Aduanas (SIDUNEA) con este logro los Agentes Corredores de Aduanas tienen acceso desde sus oficinas a la Central de la que en ese momento era la Dirección General de Aduanas ubicada en el edificio principal a las terminales de Tocumen Paso Canoas David almirante y Guabito oficinas administrativas de colón y Recintos Portuarios de Colón Sixaola y demás depósitos de mercancías y otros recintos aduaneros

También se crea mediante el Decreto de Gabinete No 26 de 1 de agosto de 1996 el sistema de Valoración de Mercancías que contempla los criterios de valoración del Artículo VII del GATT de manera flexible al alcance de los Agentes Corredores funcionarios de aduanas e importadores

3 Definición de Términos Básicos

- **Acta** Es el documento legal que recoge todo lo actuado en una sesión del Pleno de la Comisión Arancelaria (Casos de apelaciones presentados a este cortesías de salas solicitadas por el representante legal de la empresa o el corredor de aduanas asuntos varios etc)
- **Aduanas** Es la Institución pública encargada de velar por el cumplimiento de las normas aduaneras y los convenios internacionales que Panamá haya ratificado sobre la materia aplicar los derechos e impuestos a la importación exportación de mercancías y otros que establezcan las leyes controlar el paso de las mercancías que entran o salen del país y prevenir perseguir reprimir y sancionar las infracciones aduaneras
- **Aduana de Destino** Toda oficina aduanera habilitada donde finaliza una operación aduanera
- **Aduana de Partida** Toda oficina aduanera donde se inicia una operación aduanera
- **Aduana de Paso o de Destino Intermedio** Toda oficina aduanera que no siendo ni la aduana de partida ni la aduana de destino interviene en el control de una operación aduanera
- **Aforo o reconocimiento de las mercancías** Conjunto de acciones realizadas para determinar la naturaleza origen estado cantidad clasificación arancelaria valor y derechos de importación o de exportación de

una mercancía. El procedimiento de aforo será realizado previa decisión de la autoridad aduanera competente por los funcionarios aduaneros habilitados para ello y de preferencia en presencia del declarante o su mandatario aduanero.

Pueden aplicarse dos tipos de aforos:

El aforo documental corresponde a la verificación de la información de la clase de mercancía y el arancel aplicado en la declaración sin necesidad de examinar en forma física la mercancía.

El aforo físico es el examen o verificación física de las mercancías que le permiten a la Aduana asegurarse de que su naturaleza, origen, estado, cantidad y valor coinciden con lo expresado en la declaración aduanera.

Aforo Documental consiste en una verificación sólo en base a que lo declarado coincida con los documentos de acompañamiento del DUI, confirmando que la mercadería esté bien declarada en lo que se relaciona a la clasificación arancelaria y al valor de la mercadería.

Aforo Físico es la operación de reconocer las mercancías, verificar su naturaleza y valor y establecer su peso, cuenta o medidas clasificadas en nomenclatura arancelaria y determinar los derechos que le son aplicables.

Agente de Carga persona natural o jurídica que presta servicios de transporte de carga a comisión en representación de las líneas transportadoras de carga
Incluye los servicios de consolidación / desconsolidación de carga

Agente Corredor de Aduana personas naturales que auxilian la gestión publica aduanera y los unicos autorizados por el Estado para confeccionar refrendar tramitar o retirar por cuenta de terceros las destinaciones aduaneras y su gestión conexas con excepción de las que las normas senalen

Alcance corresponde al saldo o diferencia de impuestos por pagar determinado en el momento del aforo fisico de las mercancías y el arancel aplicado en la declaración

Aforo operación unica que sólo puede ser realizada y repetida por funcionarios aduaneros especialmente facultados para ese objeto en zonas primarias o en recintos colocados temporal o permanentemente bajo su potestad y que consiste en el examen de la declaracion de destinación respecto de la clasificación de la mercancía en el arancel y en la estadística a la fijación de su cuota de derechos si los hubiere y su evaluación para la aplicación de los impuestos y tasas de cualquier especie que pudieren corresponderle

Aforo operación única de reconocimiento de mercancías que conlleva la verificación de su naturaleza valor peso cuenta o medida ubicación en una posición arancelaria específica de acuerdo a la nomenclatura del arancel nacional vigente y la determinación de los tributos que les sean aplicables de acuerdo al régimen de que se trate

Alertas fiscales y estadísticas se refiere a llamados de atención que presenta el sistema producto de irregularidades en cuanto a mercancía informada requiere licencia previa declaración no puede ser registrada por tratarse de mercancía prohibida peso declarado es diferente al informado en el conocimiento carga no destinada a Panamá etc Los Alertas pueden ser de dos tipos

Alerta que no impide el registro de la declaración

Alerta con impide el cual no permite el registro de la declaración

Estos alertas serán indicados por el sistema y serán utilizados para no permitir el mecanismo de aforo con semáforo verde indicado en el módulo de selectividad

La mercancía con alerta deberá someterse al aforo físico

Almacenaje Corresponde a la actividad de recepción y mantenimiento en custodia de una mercancía que se encuentra bajo la potestad o control

aduanero realizado en un recinto a cargo de la Aduana o en un recinto habilitado a cargo de particulares

Arancel Aduanero tarifa oficial que reviste la forma de ley que determina los derechos que se han de pagar sobre las mercancías importadas o exportadas el cual se establece de conformidad a las necesidades de la economía de un país dentro del marco de convenios internacionales relacionados con las disposiciones aduaneras

Arancel de Importación Tarifa oficial cuya finalidad es gravar solamente a las mercancías en su importación a un territorio aduanero

Autoridad Aduanera se refiere a las distintas unidades administrativas de la Autoridad Nacional de Aduanas incluyendo la Dirección General Departamentos Administraciones Regionales oficinas y funcionarios que tienen la facultad de dar cumplimiento a las disposiciones relativas al régimen de aduanas

Bulto es la manera como se presenta la carga ya sea en cajas receptáculos envolturas entre otras formas que son comunes en el comercio internacional Puede contener uno o diversos artículos o mercancías específicas (piezas de autos televisores etc)

Certificado de origen es el documento emitido por una autoridad competente que identifica expresamente las mercancías originarias de una región de un país o parte de él de acuerdo con las reglas de origen

Clave de Acceso (Pass Word) se refiere a la identificación confidencial (sólo el usuario debe conocer su clave) que permite que el sistema lo reconozca a fin de darle acceso a las funciones para las cuales fue autorizado

Comisión Arancelaria es el organismo encargado de conocer y resolver las apelaciones que se interpongan contra los aforos que hagan los Avaluadores de Aduanas

Concesionario persona natural o jurídica habilitada por la ley o por el servicio de aduanas para operar en los recintos de depósitos aduaneros

Conocimiento de Embarque (Bill of Landing) es un título valor que determina la propiedad de la mercancía por parte del consignatario y que también se constituye como el documento que hace prueba de un contrato de transporte marítimo y acredita que el porteador ha recibido y transportado determinada mercancía contra el pago de un flete El conocimiento de embarque puede ser Particular Que corresponde a un solo consignatario Master Incluye líneas de mercancías consignadas a diferentes propietarios como consecuencia de envíos de carga consolidada

House Corresponde al desagrupaje realizado al conocimiento master

Conocimiento House consiste en líneas de mercancías con propietarios específicos en las cuales se divide o desagrupa un Conocimiento de Embarque Guía aérea o Guía Terrestre (Master) como consecuencia de envíos consolidados y se le expresa como Conocimiento House

Consignatario de una mercancía es la persona natural o jurídica a quien el remitente envía una mercancía y que aparece con esa denominación en el conocimiento de embarque guía aérea carta de porte u otro documento equivalente en calidad de dueño o como representante del expedidor de las mismas

Consolidador de Carga persona natural o jurídica dedicada a la actividad de agrupar mercancías de distintos consignatarios para su tramitación y envío a un determinado país de destino

Control Aduanero es el conjunto de normas o facultades que tiene el servicio de aduanas para hacer cumplir las leyes y reglamentos que la aduana está encargada de aplicar

Declaración Acto por el cual se proporcionan por escrito u oralmente las informaciones necesarias para la Aduana

Declaración de Aduanas o Declaración de Importación / Exportación es el documento que contiene información sobre la nacionalización y salida de mercancías de territorio aduanero y el pago de los derechos tasas u otros gravámenes aplicables según el régimen aduanero que corresponda a fin de formalizar el estado de tales mercancías

Declaración de Mercancías Declaración realizada del modo prescrito por la Aduana mediante la cual las personas interesadas indican el régimen aduanero que deberá aplicarse a las mercancías de las cuales sean consignatarios proporcionando la información requerida para la aplicación del régimen aduanero correspondiente

Derecho Arancelario es el tributo aduanero que grava a las mercancías por su importación o exportación de acuerdo al arancel vigente

Derechos e Impuestos de Importación se refieren a los derechos de aduanas y cualesquiera otros derechos impuestos gravámenes tasas o importación o con motivo de la importación de mercancías con excepción de los gravámenes e imposiciones cuyo importe se limite al costo aproximado de los servicios prestados

Desaduanamiento Procedimiento aduanero bajo el cual las mercancías importadas son dejadas a disposición de su dueño por Aduanas después de cumplir con todas las formalidades aduaneras necesarias y el pago de derechos e impuesto de importación que las gravan a consecuencia de la cual tales mercancías pueden quedarse definitivamente en territorio aduanero de régimen general

Descarga operación física que consiste en sacar desde un vehículo a tierra mercancías ya sea para que éstas queden en un depósito fiscal o para que vayan a un recinto particular

Despacho Aduanero Acto por el cual se certifica que una mercancía ha sido recibida por Aduanas o que por haber cumplido con toda la tramitación legal exigida se puede retirar de la potestad aduanera Conjunto de trámites ante Aduanas con el objeto de retirar mercancías de la potestad aduanera

Despacho Anticipado de Mercancías tipo de importación en que la Declaración es elaborada registrada y cancelado los derechos e impuestos aduaneros antes de la llegada de la carga al país Esto constituye una facilidad para adelantar el trámite de declaración y pago de los impuestos para el rápido retiro de las mercancías

Documentos de Embarque son aquellos documentos que se envían al importador o a otros usuarios del comercio exterior que tienen que ver con el transporte de mercancías. Entre los principales se encuentran el conocimiento de embarque, la Guía Aérea y la Guía Terrestre o Cartas de Porte.

Discrepancia de Aforo consiste en la diferencia detectada por el Inspector de Aduanas en el reconocimiento físico de la mercancía y la declaración. Ante tal situación pueden ocurrir dos situaciones: aceptación de la discrepancia o desacuerdo con la discrepancia lo cual provoca una controversia.

Embarque conjunto de mercancías o mercadería que es enviada efectivamente en un vuelo o viaje al consignatario a través de un medio de transporte marítimo, aéreo o terrestre. De acuerdo con el envío, el embarque puede ser total o parcial.

Endoso Aduanero orden que se coloca al dorso de un documento por medio del cual se transfiere a otro los derechos que se tienen. Ceder a favor de otro un documento de crédito haciéndolo constar al dorso.

Examen de la Declaración de Mercancías operación efectuada por la Aduana para comprobar si las mercancías han sido declaradas correctamente, si se han

unido los documentos justificativos exigidos y si éstos responden a las condiciones de autenticidad y validez prescritas

Exportación es la salida legal de mercancías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior

Factura Comercial es el documento privado que el vendedor de una mercancía extiende a favor del comprador en donde se establece el precio de la compraventa y las principales condiciones en que se realiza así como la fecha de emisión nombre del comprador clase cantidad y descripción de las mercaderías al igual que su costo unitario y total

Firma Electrónica que corresponde a un número de control y seguridad que lleva la boleta de pago y el comprobante de importación / exportación y pase de salida con aplicación de algoritmo que permite comprobar que el documento fue emitido por el sistema

FOB Abreviatura usada en algunos contratos de ventas internacionales cuando las mercancías son valuadas en un punto designado según lo convenido entre el comprador y el vendedor donde el producto se considera Franco a Bordo En tales contratos el vendedor está obligado a tener la mercancía embarcada y lista para el envío desde el punto convenido y el

comprador acepta cubrir todos los gastos de transporte terrestre y asume los riesgos en el país exportador así como los costos de transportes subsecuentes

Formalidades Aduaneras son el conjunto de trámites que deben realizarse para dar cumplimiento a las disposiciones aduaneras

Frontera Aduanera límite del territorio aduanero Espacio del territorio físico del país considerado como límite para aplicar un régimen definitivo o espacial en el trato de las mercancías

Guía Aérea o Conocimiento Aéreo (Airway Bill) es un título valor que determina la propiedad de la mercancía por parte del consignatario y que también se constituye como el documento que hace prueba de un contrato de transporte aéreo y acredita que el porteador a recibido y transportado determinada mercancía contra el pago de un flete

La guía aérea puede ser

Particular Que corresponde a un sólo consignatario

Master Incluye líneas de mercancías consignadas a diferentes propietarios como consecuencia de envíos de carga consolidada

House Corresponde al desagrupaje realizado al conocimiento master