

PROYECTO DE LEY QUE MODERNIZA LA LEGISLACIÓN ADUANERA

BOLETÍN N° 10165-05

| | |
|---------------------------|--|
| OBJETIVO | El proyecto tiene por objeto introducir mejoras en los procesos aduaneros, con la finalidad de simplificar el desarrollo de las operaciones de comercio exterior, manteniendo la fiscalización sobre las mismas. |
| TRAMITACIÓN | SENADO – SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL - |
| ORIGEN DE LA INICIATIVA | Mensaje |
| NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL | No tiene |
| URGENCIA | Sin Urgencia |
| COMISIÓN | Hacienda |

IDEAS CENTRALES

El proyecto busca, tal como lo señala el mensaje, *“aumentar el comercio internacional, lo que conllevará un aumento en la recaudación aduanera. Se persigue el surgimiento de nuevos actores del comercio internacional, lo que requerirá de una Aduana dotada de las potestades suficientes para garantizar el cumplimiento de la ley, fiscalizando y denunciando las operaciones fraudulentas que ponen en riesgo el mercado nacional y la imagen del país en el exterior”*.

Contenido

- 1) Facultad para retirar mercancías previa garantía de pago de gravámenes aduaneros

El artículo 104 de la Ordenanza de Aduanas señala que, por regla general, el pago de los derechos aduaneros, impuestos, tasas y demás gravámenes causados por una importación será previo al retiro de las mercancías. El proyecto le agrega tres nuevos incisos mediante los cuales se otorga la facultad a ciertas personas (aquellas que se sometan al régimen de tributación simplificada para los pequeños contribuyentes y los Operadores Económicos Autorizados) de retirar las mercancías de la potestad aduanera sin pagar los gravámenes aduaneros previa constitución de una garantía de pago que caucione dichos gravámenes aduaneros.

2) Creación de la Destinación Aduanera de Depósito

Permitirá la realización de operaciones menores, hasta por el plazo de un año, sin previo pago de los derechos, impuestos y demás gravámenes que cause en su importación, con la finalidad de preparar mercancías para su comercialización. Los requisitos, exigencias y garantías para acogerse a este régimen también se determinarán mediante Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda.

3) Perfeccionamiento del Régimen de Admisión Temporal

El régimen de Admisión Temporal permite autorizar la admisión de mercancías extranjeras al país sin que pierdan la calidad de tales. Esta admisión temporal estará gravada con una tasa cuyo monto es variable según el plazo que permanezca en el país.

El proyecto sustituye el artículo 108 de la Ordenanza de Aduanas, incorporando una nueva modalidad que simplifica los requisitos que se deben cumplir para el otorgamiento del régimen.

4) Incorporación del Operador Económico Autorizado

Bajo el amparo del programa SAFE (Marco de Normas para la Seguridad y Facilitación del Comercio Mundial), de la Organización Mundial de Aduanas, suscrito el año 2005 por Chile, se busca incorporar a nuestra legislación la figura del Operador Económico Autorizado. En el programa referido se resumen y sistematizan un conjunto de iniciativas tanto para la facilitación

como para la seguridad de la cadena de suministro a través del fortalecimiento de las asociaciones entre la Aduana y las empresas, por medio de programas de operadores económicos autorizados.

La figura del Operador Económico Autorizado es utilizada en más de 50 países en el mundo, y surgió a propósito del aumento del riesgo en terrorismo, drogas, contrabando y violación de propiedad industrial e intelectual, lo que quedó evidenciado con el atentado a las Torres Gemelas, el 11 de septiembre de 2001.

El proyecto le otorga al Director Nacional de Aduanas la facultad de certificar a operadores del Comercio Exterior que cumplan con las obligaciones, requisitos y condiciones que establecerá un Reglamento expedido por el Ministerio de Hacienda.

5) *Ampliación del plazo para la suspensión del despacho de mercancías infractoras de la propiedad industrial e intelectual.*

Actualmente, la Ley N° 19.912, en su artículo 16, establece la facultad del Servicio Nacional de Aduanas de suspender el despacho de una mercancía, cuando del simple examen de la misma resultare evidente que se trata de mercancía de marca registrada falsificada o de mercancía que infringe el derecho de autor. Dicha suspensión tendrá un plazo máximo de 5 días hábiles. Con el proyecto tal plazo se aumenta a 10 días hábiles.

6) *Ampliación de plazos para la formulación de cargos por parte del Servicio Nacional de Aduanas.*

El actual artículo 92 de la Ordenanza de Aduanas establece que el Servicio Nacional de Aduanas podrá formular cargos dentro del plazo de un año contado desde la fecha de la legalización de las destinaciones aduaneras cuando los derechos de aduana pagados resultan ser menores que los que corresponden. Mismo plazo tendrá el interesado para solicitar la devolución del exceso de derechos de aduana, si los pagados resultan ser mayores que los que corresponden. En el caso que se constatare la existencia de dolo o uso de documentación maliciosamente falsa en las declaraciones presentadas al Servicio, el plazo de un año se ampliará a dos.

Con la nueva redacción propuesta para el artículo 92, sumado a la incorporación de un nuevo artículo 92 bis, los plazos aumentarían a 2 y 4 años respectivamente.

COMENTARIOS

Descontando los cambios realizados durante la Reforma Tributaria y los experimentados con la creación de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, la Ordenanza de Aduanas, correspondiente al DFL N°30, del año 2004, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N°213 de 1953, sufrió su última modificación relevante el año 2009, cuando se modificaron aspectos procedimentales, aduaneros y de comercio exterior.

En razón de lo anterior, resulta de suma importancia actualizar la legislación chilena, con la finalidad de adecuar nuestras normas aduaneras a los tiempos actuales, propiciando la facilitación del comercio aduanero, el cual se ha ido masificando cada vez más con el correr de los años. Además, el comercio internacional ha modificado de manera sustancial su logística y forma de operar, tanto en la producción, transporte, distribución y consumo de los bienes, por lo que se requiere de una mejor institucionalidad.

El comercio internacional se ha ido diversificando y complejizando debido, principalmente, al exponencial aumento que ha vivido. En Chile, este ha aumentado más de un 105% en los últimos 10 años. Asimismo, nuestro país ha suscrito una serie de acuerdos internacionales, de carácter comercial, que incorporan reformas en materias aduaneras, lo que obliga a adecuar los procedimientos aduaneros contemplados en nuestra legislación, tanto para el desarrollo más dinámico de la actividad económica internacional, como para fortalecer la fiscalización de estas operaciones. En este último punto, a raíz de la masificación del comercio internacional, han surgido nuevas formas para vulnerar la legislación, lo que obliga a aumentar las potestades para fiscalizar, y así garantizar el cumplimiento de la ley, con la finalidad de que el mercado funcione de buena manera.

La importancia de regular de buena manera la actividad económica que se realiza en las aduanas se refleja, principalmente, en la recaudación tributaria. En el año 2014, Aduanas determinó tributos por un monto total de US\$14.000 millones, lo que corresponde a casi un tercio de los ingresos tributarios totales del Fisco de Chile.

Plazos de prescripción

El actual artículo 92 de la Ordenanza de Aduanas establece que el Servicio Nacional de Aduanas podrá formular cargos dentro del plazo de un año contado desde la fecha de la legalización de las destinaciones aduaneras cuando los derechos de aduana pagados resultan ser menores que los que corresponden. Mismo plazo tendrá el interesado para solicitar la devolución del exceso de derechos de aduana, si los pagados resultan ser mayores que los que corresponden. En el caso que se constatare la existencia de dolo o uso de documentación maliciosamente falsa en las declaraciones presentadas al Servicio, el plazo de un año se ampliará a tres.

El ejecutivo presentó una nueva redacción para el artículo 92, sumado a la incorporación de un nuevo artículo 92 bis, que aumenta los plazos a 3 y 6 años respectivamente. Esto fue rechazado por la comisión de Hacienda de la Cámara en una primera instancia. El gobierno intentó reabrir el debate sobre esta norma, pero haciendo uso del reglamento, los diputados de la UDI se opusieron. Luego, el ejecutivo decidió presentar la indicación, por tercera vez, en sala, teniendo que ser devuelto el proyecto a la comisión. Fue nuevamente rechazada. Finalmente, se presentó la indicación nuevamente en la Sala de la Cámara, pero esta vez aumentando los plazos a 3 y 5 años respectivamente. Fue aprobado y despachado así al Senado. En la Cámara Revisora, por acuerdo entre el ejecutivo y la Cámara Aduanera, el plazo se redujo a 2 y 4 años.

Cabe hacer presente que la discusión respecto al aumento de plazos para formular cargos se ha planteado en 5 ocasiones anteriormente, siendo siempre rechazada. Es más, esto ya fue discutido en el marco de la Reforma Tributaria, desatando variadas críticas de los sectores representantes del Comercio exterior chileno, por lo que se retiró la ampliación. De haberse aprobado la norma se hubiese creado una incertidumbre poco conveniente dada la rapidez con que se realizan hoy en día este tipo de operaciones. Al año se efectúan más de 1,5 millones de operaciones de comercio

exterior, por lo que la incertidumbre se multiplica. A mayor abundamiento, el Servicio Nacional de Aduanas tiene acceso en línea a cada una de las operaciones que se realizan, además de que luego de la aprobación de la Reforma Tributaria aumentará su dotación y la calificación de su personal. En esta materia, más que aumentar los plazos, se requiere de mayor eficiencia en los procedimientos por parte de aduanas, ya que el comercio exterior necesita de rapidez y certeza en sus operaciones.

En ese sentido, aun cuando se redujo el plazo en función de lo aprobado en la Cámara, creemos que el aumento experimentado en comparación con la ley actual generará un perjuicio al dinamismo del comercio internacional, debido a que habrá menos certeza jurídica.

Zonas Francas

Los representantes de las zonas francas de Chile manifestaron su preocupación respecto a la iniciativa, toda vez que con la creación de la Destinación Aduanera de Depósito y el perfeccionamiento del Régimen de Admisión Temporal, se estaría otorgando facultades que hoy son privativas de estas zonas, a todo el país. Este fue uno de los motivos por el cual la Sala del Senado aprobó que la iniciativa fuera vista en primer término por la Comisión de Zonas Extremas y luego por la Comisión de Hacienda.

En relación a la Destinación Aduanera de Depósito, la Comisión de Zonas Extremas del Senado modificó el inciso cuarto del nuevo artículo 111 bis, estableciendo que la destinación sólo podrá ser cancelada mediante una destinación aduanera de importación, debiendo pagarse los derechos, impuestos, tasas y demás gravámenes respectivos, con exclusión de los correspondientes a las partes, piezas e insumos nacionales o nacionalizados incorporados en el proceso respectivo. La norma original señalaba que dicha destinación sólo podría ser cancelada mediante una destinación aduanera definitiva.

Luego, en la Comisión de Hacienda, se incorporó en la ley que el régimen que se establece no será aplicable en la región en que se sitúe una zona franca, salvando así el derecho de exclusividad con que cuentan estas zonas.

Contrabando

El proyecto no contempla modificaciones al procedimiento de contrabando y sus sanciones, contempladas en los artículos 180 a 189 de la Ordenanza de Aduanas. Esto, a pesar de haber sido solicitado por la Cámara Nacional de Comercio, y de la contundente exposición de British American Tobacco en la Comisión de Hacienda de la Cámara, en la cual se señaló que el comercio ilícito de cigarrillos (contrabando) privó al Fisco de recaudar más de 215 millones de dólares en 2015.

Aun así, se aprobó en la Comisión de Hacienda una indicación del Senador Coloma al artículo 178, que permite el comiso de los vehículos que hubiese sido utilizado para la comisión del delito de contrabando, en caso de tratarse de mercancía afecta a tributación especial o adicional, y se aumentan las multas asociadas al ilícito.

Segundo Informe Comisión de Hacienda del Senado

En esta etapa, se le realizaron cambios menores a la iniciativa, con excepción del artículo 199, relativo a la responsabilidad solidaria del agente de aduana.

Se aprobaron artículos que mejoraban la redacción de la norma, y dos materias importantes:

- En relación a la indicación del Senador Coloma al artículo 178, que permite el comiso de los vehículos que hubiese sido utilizado para la comisión del delito de contrabando, en caso de tratarse de mercancía afecta a tributación especial o adicional, y aumenta las multas asociadas al ilícito, **se establece que el comiso de los vehículos se aplicará como pena accesoria al delito, en caso de existir condena, mientras que durante el período en que dure la investigación, el Ministerio Público podrá solicitar la incautación de dichos vehículos.**

- Respecto al artículo 199, que regula la obligación solidaria de los Agentes de Aduana para el pago de *“todos los gravámenes, cualesquiera sean su naturaleza y finalidad, cuya aplicación y fiscalización correspondan al Servicio de Aduanas”*, se incorporó que dicha obligación se limitará al plazo de prescripción señalado en el artículo 92 bis (el cual es de 2 años). Asimismo, y en lo que constituye la mayor novedad, se establece que esta obligación solidaria solo se hace efectiva cuando estos gravámenes deriven de *“contravenciones cometidas en un despacho a su cargo **y siempre que el error que causa la multa sea imputable a su agencia**”*. La norma actual señala que en caso de que existan contravenciones cometidas en un despacho a cargo de la Agencia, el Agente deberá responder solidariamente, sin importar que el error que causa la multa sea imputable a su agencia. Sólo se le permite repetir contra el mandante en caso de que el error no le sea imputable, pero no eximirse de su obligación solidaria.

Así, se modifica el régimen existente, ya que la solidaridad solo operará en casos calificados. Se argumentó que esta modificación se debe a que, en aquellos casos en que el Agente de Aduanas cumpla su gestión ajustándose a los datos que emanan de los antecedentes que establece el Servicio Nacional de Aduanas, no debiera poder atribuírsele el pago de la multa.

Debido a la modificación, el ejecutivo señaló que presentaría una indicación en sala, ya que de mantenerse así el artículo, se haría más difícil la persecución del pago de la multa, afectando la recaudación del Fisco.

*En definitiva, el proyecto se constituye en una necesaria modificación de una legislación que, al ser tan dinámica, requiere de constantes actualizaciones. Dentro de aquellas actualizaciones, el aumento de los plazos de prescripción se convierte en el aspecto más polémico de la iniciativa, y sugerimos rechazarlo.