

# ¿Recaudar o facilitar? ¡gran dilema de la administración aduanera!

*Algunos comentarios sobre la facilitación del comercio exterior luego de haber transcurrido cuatro años desde la fusión entre SUNAT y ADUANAS*

**Charles Castle San Martin**

Abogado por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).  
Abogado del Rodrigo, Elías & Medrano Abogados.  
Especialista en comercio exterior y aduanas.

*A mi hijo, Charles Castle Lay, por ser la razón de mi vida.*

Luego de haber transcurrido cuatro años desde la fusión entre SUNAT y ADUANAS (ahora ambas denominadas Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT), resulta oportuno hacer una breve reflexión sobre lo que, desde nuestro punto de vista, debería ser considerado, por la Administración Aduanera, como un Principio del derecho aduanero: «facilitar el comercio exterior», a pesar que el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Aduanas<sup>1</sup> no lo califica expresamente como tal. Este principio, al parecer, habría quedado desplazado del ámbito de las actuaciones de esta Entidad, como consecuencia del «principio recaudador» impuesto por la entidad absorbente (SUNAT).

El «Principio de Facilitación del Comercio Exterior» (así lo denominaremos para efectos del presente artículo), como veremos más adelante, debería ser el eje principal de todas las actuaciones de la ADUANA. En tal sentido, este breve artículo tiene por finalidad recordar a todos los operadores del comercio exterior, y en especial a los funcionarios de la SUNAT, la relevancia de la facilitación del comercio exterior en las operaciones internacionales que realizan los dueños o consignatarios de las mercancías.

Para estos efectos, empezaremos por remontarnos a la norma que aprobó la fusión entre la SUNAT y la ADUANA, para luego analizar, desde la perspectiva actual, la finalidad que debería perseguir ésta última, y así concluir sí de acuerdo a las finalidades de ambas Entidades, es conveniente que sigan ejerciendo sus labores bajo la misma dirección.

## La fusión de SUNAT y aduanas

Como consecuencia de la dación de la Ley No. 27658, la cual declaró al Estado peruano en proceso de modernización, el 12 de junio del año 2002 se publicó el Decreto Supremo No. 061-2002-PCM, mediante el cual se dispuso la fusión de la Superintendencia Nacional de Aduanas – ADUANAS y la Superintendencia Nacional de

Administración Tributaria – SUNAT. Esta fusión se realizó bajo la modalidad de fusión por absorción, correspondiéndole a la SUNAT la calidad de «entidad incorporante».

En los Considerandos del referido Decreto Supremo, aparecen señaladas las razones por las cuales se decidió fusionar estas dos Entidades.

Según tales Considerandos «(...) la Superintendencia Nacional de Aduanas – ADUANAS tiene por finalidad administrar, aplicar, fiscalizar, sancionar y recaudar aranceles y tributos del Gobierno Central, fijados por la legislación aduanera y otros tributos cuya recaudación se le haya encomendado; así como la prevención y represión de la defraudación de las Rentas de Aduana y del contrabando, la evasión de tributos aduaneros y el tráfico ilícito de mercancías»; mientras que la SUNAT «tiene por finalidad diseñar y proponer medidas de políticas tributaria; proponer la reglamentación de las normas tributarias; administrar, aplicar, fiscalizar, sancionar y recaudar los tributos internos del Gobierno Central y otros tributos cuya administración se le asigne.» Es por ello que concluye (la norma) que «existe una concordancia sustancial entre las funciones, atribuciones recomendadas y organización de ADUANAS y SUNAT, lo cual hace factible la integración de sus actividades.»

Como bien se puede advertir, según los Considerandos de la norma traída a colación, las finalidades de la ADUANA y de la SUNAT coincidirían. De acuerdo con lo que se ha señalado, ambas deberían, principalmente, recaudar los tributos (y aranceles en el caso de la ADUANA) del Gobierno Central.

Lo señalado anteriormente, en cuanto a la finalidad de la ADUANA, encuentra sustento en la legislación nacional por medio de la Ley No. 24829, la cual creó, en el año 1988, la Superintendencia Nacional de Aduanas. Esta Ley, al igual que los Considerandos del Decreto Supremo antes mencionado, establece que es finalidad de esta Entidad «recaudar aranceles y tributos del Gobierno Central(...)».

En el mismo sentido, hay autores, como Manuel Castilla, que son de la opinión que las Aduanas no se crean «para facilitar sino para cobrar impuestos y fiscalizar la entrada y salida de mercancías (...)»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo No. 129-2004-EF.

<sup>2</sup> CASTILLA, Manuel. «Procedimientos Aduaneros». En: Seminario Internacional, Aduanas frente al siglo XXI. Lima: Superintendencia Nacional de Aduanas, 1998. p. 7.



En este contexto de ideas, las Aduanas fueron creadas para cobrar tributos; y, con esto, nos remontamos hasta la Edad Antigua, en donde Atenas y Roma aplicaban impuestos mínimos a las mercancías que ingresaban a su territorio.

En la Edad Media los impuestos aduaneros se incrementaron. No solo se debía pagar impuestos cuando las mercancías ingresaban a un territorio, sino también cuando salían. Esta situación, se agravó con la creación de las aduanas interiores. «En esa época existían aduanas de puerto, aduanas fluviales, aduanas de puentes y aduanas de paso y todas ellas aplicaban tributos a los comerciantes (...)»<sup>3</sup>. No existía una política económica para el cobro de tributos, sino más bien, dependía, de la voluntad de los señores feudales.

Es recién, en la época de los Estados Modernos, que el establecimiento de tributos aduaneros se debió a una política económica, resultando así en los inicios del ahora denominado Arancel. Esta base, estuvo dada por el Ministro de Hacienda de Carlos XIV, quien con el afán de proteger el mercado local, gravó con mayores tributos a las importaciones y eliminó las aduanas interiores creadas en la Edad Media. Sin embargo, el incremento de dichos tributos generó un menor dinamismo en el comercio internacional.<sup>4</sup>

Esta concepción, eminentemente recaudadora, tenía sentido en esa época, toda vez que las políticas arancelarias iban de la mano con las políticas comerciales de entonces. Sin embargo, somos de la opinión que «recaudar aranceles y tributos del Gobierno Central(...)» no es la finalidad, que al día de hoy, debería perseguir la ADUANA, si es que tenemos en cuenta la actual coyuntura comercial que atraviesa el Perú como consecuencia de la globalización y los Acuerdos Comerciales celebrados, y el objetivo establecido en el Artículo 1 de la Ley General de Aduanas, al cual haremos referencia a continuación.

### El «Principio de facilitación del Comercio Exterior»

El Artículo 1 del TUO de la Ley General de Aduanas establece textualmente que «Los servicios aduaneros son esenciales y están destinados a facilitar el comercio exterior, contribuyendo al desarrollo nacional y velando por el interés fiscal.»

Ante ello, podemos observar que el Artículo 1 de la Ley antes indicada, es decir, el Artículo más importante de dicha norma, el cual marca la pauta para el desarrollo de la misma, establece que el «Principio» de facilitación de comercio exterior deberá regir y prevalecer en todas las actuaciones de la ADUANA, al señalar que los servicios aduaneros están destinados, es decir, tienen como finalidad, facilitar el comercio exterior.

En ese mismo sentido, se pronuncia el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de

la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, aprobado mediante Decreto Supremo No. 115-2002-PCM, al decretar en el literal d) de su Artículo 14 que la Administración Aduanera tiene por finalidad «facilitar el comercio exterior (...)».

De esta manera, tanto la Ley General de Aduanas como el Reglamento que regula las funciones de la ADUANA (ROF), establecen con claridad una de las funciones primordiales que debe cumplir indudablemente la Administración Aduanera: facilitar el comercio exterior.

En palabras de Fernando Cosío Jara<sup>5</sup> facilitar el comercio exterior quiere decir que la Aduana «no puede resultar entorpecedora del servicio aduanero».

Abundando en el tema, el mismo autor señala que «Esta función del Estado (refiriéndose a la facilitación del comercio exterior) como ente regulador de la actividad económica y como facilitador, implica la toma de decisiones en materia aduanera que inclusive determinen la reducción o eliminación de barreras arancelarias e inclusive la limitación al aforo físico de las mercancías, en países donde anteriormente la caja fiscal tenía como fuente principal el tributo aduanero y donde el control aduanero estaba basado en el aforo total de las mercancías, ello con el propósito de atraer la inversión de los capitales foráneos, tomando en cuenta que las empresas extranjeras al considerar los factores bajo control gubernamental que afectan la decisión sobre si exportar o invertir en el exterior para fabricar artículos para la exportación, la Administración Aduanera y Puertos generales dominan por completo la mayoría de otros ahorros tributarios y un elemento clave en los ahorros en costos de las reformas de la Administración Comercial es la velocidad del despacho aduanal portuario, en virtud de este nuevo entorno la Aduana persigue brindar al usuario las condiciones necesarias para un despacho simple y eficaz con mínimas o nulas barreras arancelarias y paraarancelarias.»

En ese mismo sentido, en nuestra opinión, el Principio bajo referencia debe estar presente en cada una de las actividades e intervenciones de la ADUANA, con lo cual, ésta Entidad debe hacer fácil y ágil el tráfico internacional de mercancías, generando así incentivos para los inversionistas nacionales y extranjeros que buscan ahorro y velocidad en el despacho aduanero, haciendo competitiva la inversión en el Perú.

Entonces, en pocas palabras, podemos decir que a través de la facilitación del comercio exterior se debe buscar que la Aduana se convierta en una agente que ayude a agilizar el intercambio de mercancías entre los países.

### Es preferible que la administración aduanera se centre en facilitar antes que en recaudar

Sobre el particular, consideramos que la finalidad «recaudadora» de la Aduana establecida

3 COSIO JARA, Fernando. «Manual de Derecho Aduanero». Lima: Editorial Rodhas, 2002.

4 CAMPOS, Antonio. «Comercio Internacional e Importación». Sao Paulo: Ediciones Aduaneiras, 1990.

5 COSIO JARA, Fernando. Op. cit.

en el Decreto Supremo antes señalado, así como en la Ley 24829, estaría desfasada y no va de la mano con la actual coyuntura comercial.

Si lo que se busca, mediante las políticas tributario aduaneras, es que la ADUANA enfoque únicamente su interés en recaudar tributos, entonces desde la perspectiva de la globalización y los Acuerdos Comerciales de desgravación arancelaria celebrados por el Perú, como la Decisión 414 de la Comisión de la CAN<sup>6</sup>, el próximo TLC con los Estados Unidos, los Acuerdos firmados con los países de la ALADI, entre otros, los mismos que buscan reducir los derechos de aduana, en algunos casos, hasta 0%, no tendría sentido que el Estado destine recursos para mantener vigente una ADUANA.

Lo descrito en el párrafo precedente, encuentra mayor sustento en las reducciones arancelarias y en las modificaciones a los Aranceles de Aduana que se han aprobado desde la publicación del Decreto Supremo No. 100-93-EF<sup>7</sup>, hasta la entrada en vigencia del nuevo Arancel de Aduanas (aprobado mediante Decreto Supremo No. 017-2007-EF<sup>8</sup>); con lo cual, queda clara la inminente reducción de la recaudación tributaria generada por la importación de mercancías.

Los expertos reunidos en 1992 en Montego Bay señalaron que «la tributación debe ser un instrumento propicio para facilitar el comercio internacional al tiempo de continuar siendo, como siempre, un proveedor de recursos financieros genuinos para que los Gobiernos puedan prestar mejor los servicios esenciales a su cargo»<sup>9</sup> (subrayado nuestro)

Podemos entonces advertir que la actual política tributario-aduanera no está de acorde con lo establecido en los Considerandos del Decreto Supremo que ordenó la fusión entre SUNAT y ADUANA, ni con la Ley 24829. Mientras que aquella busca eliminar (al igual que los países que conforman la CAN, ALADI, MERCOSUR, etc.) las barreras arancelarias a fin de fomentar el libre intercambio comercial entre los países, de acuerdo a lo que hemos mencionado anteriormente; éstas (la SUNAT y la ADUANA) estarían demandando preocupación en la recaudación.

Por lo expuesto, es necesario darle una interpretación adecuada al Artículo 1 de la Ley General de Aduanas, que esté en concordancia con las normas antes referidas. De esa manera, somos de la opinión que dicho Artículo debería ser leído e interpretado de la siguiente manera: «Los servicios aduaneros<sup>10</sup> son esenciales y estarán destinados a facilitar el

comercio exterior, contribuyendo, a través de esta finalidad, con el desarrollo nacional, observando (es decir, sin perder de vista) el interés fiscal.»

Como se puede deducir, es la facilitación del comercio exterior que debe dar la pauta para el desarrollo nacional y el interés fiscal. En otras palabras, es a través y mediante la facilitación del comercio exterior que se debe fomentar el desarrollo nacional, sin ir en contra del interés fiscal (que al fin y al cabo tiene como fundamento la recaudación). Por ello, consideramos que el interés fiscal no es una finalidad, ni un objetivo, ni un medio para facilitar el comercio exterior, sino, es simplemente un límite en su actividad que debe tener en cuenta la ADUANA cuando preste los servicios aduaneros.

Es así, que no encontramos sustento alguno para que la ADUANA se siga comportando como una Entidad Estatal que tiene como finalidad sustancial o principal la recaudación de aranceles y tributos generados por la nacionalización (importación) de mercancías.

Afirmamos que la finalidad de la ADUANA no debería ser «recaudar aranceles y tributos del Gobierno Central», como «desfasadamente», desde nuestro punto de vista, se establece en los Considerandos del Decreto Supremo No. 061-2002-PCM y en la Ley No. 24829; sino, facilitar el comercio exterior.

Por ello, y a fin que la normativa en que se sustenta las actuaciones de la ADUANA estén de la mano con la actual política tributario-aduanera, creemos necesario una modificación sustancial de la Ley 24829, así como la separación de la SUNAT y la ADUANA, por cuanto, como hemos sustentando anteriormente, persiguen y tienen finalidades distintas.

### A manera de conclusión

Por todo lo expuesto anteriormente, las finalidades de la SUNAT y de la ADUANA no deberían ser sustancialmente concordantes, con lo cual no es posible la integración, a la fecha, como ya hemos dicho, de ambas Entidades. Con ello, nos preguntamos si en realidad se cumplió con el objetivo de «modernización» del Estado peruano propuesto por la Ley No. 27658, e incluso, si fue conveniente (no desde el punto de vista de la recaudación) la fusión de dichas Entidades.

Es objetivo del presente artículo dejar en claro que, como consecuencia de la fusión de SUNAT y ADUANAS, se ha perdido la perspectiva del

6 A través de la cual la Comisión de la Comunidad Andina aprobó el programa de desgravación arancelaria para los productos del universo arancelario que comercializa Perú con los demás Países Miembros.

7 A través de este Decreto Supremo se establecieron tasas arancelarias de 25% y 15% aplicables a las importaciones de mercancías.

8 Con la entrada en vigencia de este nuevo Arancel de Aduanas, las tasas arancelarias aplicables a la importación de mercancías han quedado establecidas en 0%, 12% y 20%.

9 C.I.A.T. Centro Interamericano de Administradores Tributarios, 26 Congreso Montego Bay 1992. La Tributación Frente a las Tendencias de la Economía Mundial: Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1993, pág. 10.

10 Entendiéndose como toda actividad que realiza la Aduana directa e indirectamente en el ejercicio de sus funciones.

«Principio» rector que debería guiar las actuaciones de la Aduana: ser un facilitador del comercio exterior. Esto, no se estaría cumpliendo como los contribuyentes quisieran, toda vez que, la «entidad incorporante» (SUNAT), ha impuesto, como se previó que iba a ser cuando se publicó la norma que ordenó la fusión, sus principios y objetivos recaudadores.

En consecuencia, a los cuatro años de materializada esta fusión, queda la sensación entre los inversionistas, contribuyentes y asesores legales en esta materia, que la ADUANA busca recaudar antes que facilitar, obstaculizando, más que antes, la fluidez que debería tener el comercio internacional; lo cual, no tiene sentido, dado que la tendencia mundial es eliminar, paulatinamente, las barreras arancelarias en el tráfico internacional de mercancías.

No estamos buscando criticar la labor ni el esfuerzo que viene realizando la ADUANA. Lo que se pretende, es dejar en claro que ambas Entidades

no deberían perseguir ni buscar los mismos objetivos; mientras que a la SUNAT le interesa recaudar, a la ADUANA debería interesarle facilitar, o, en todo caso, debería preferir esto antes que recaudar.

Por lo expuesto, no nos queda más que mencionar que de querer lograrse una real modernización en la Administración Tributaria y Aduanera, y así romper el paradigma de la función recaudadora que tiene la ADUANA, se deberá tener presente los objetivos reales de éstas Entidades. Máxime, si el Perú ésta a puertas de concretar un TLC con los Estados Unidos y está buscando celebrar con la Unión Europea un Acuerdo con las mismas características. Fortaleciendo el rol de facilitador de comercio exterior que debería tener la ADUANA, nos puede ayudar a lograr, como país, una ventaja competitiva sobre nuestros vecinos, y por lo tanto, convertirnos en un mercado atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros. 