

Resumen:

La presente investigación consistió en analizar el Código Aduanero del Paraguay, iniciando con la descripción del sistema, partiendo de la fuente constitucional y demás normas reglamentarias afines. Se realizó una breve descripción de los problemas que suscitan para su aplicación teniendo en cuenta los distintos regímenes aduaneros, así como las deficiencias en la ejecución de la norma por la institución llamada Dirección Nacional de Aduanas. Se evidenció varios inconvenientes que se suscitan dentro del procedimiento, para demostrarlo se recolectaron muestras significativas en todos los ámbitos, importador, exportador, funcionario aduanero, y despachante de aduanas, todas ellas personas vinculadas a la actividad aduanera en el Séptimo Departamento del Paraguay llamado Itapúa. Se utilizó una encuesta con preguntas abiertas a fin de recolectar evidencias válidas, luego de procesar los resultados se analizó si la regla aduanera es técnicamente válida para su aplicación, comparándolas con legislaciones internacionales como la normativa Aduanera Comunitaria utilizada en la Unión Europea, como así también el Código Aduanero del Mercosur, Convenios entre otras reglas que rigen la materia y realizando una comparación detallada con el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay. Como resultado se destaca la eficacia, eficiencia y modernidad de la normativa paraguaya; asimismo, se determinó porqué ellas no dan resultados y se propuso trabajar tanto por los contextos legales como institucionales para llegar a una eficiencia y cambiar las debilidades encontradas, e igualmente mejorar y actuar sobre la misma en forma integral

Palabras claves: Código Aduanero - Dirección Nacional de Aduana - importación, exportación - Eficacia.

Summary:

The present investigation analyzed the Customs Code of Paraguay, beginning with the description of the system, based on the constitutional and other regulations related to the source. A brief description of the problems raised for its application, taking into account the different customs systems held as well as shortcomings in the implementation of the rule by the institution called National Customs. It was found several drawbacks that arise in the process, to demonstrate this significant samples have been collected in all areas, importer, exporter, customs officer, Customs Broker and persons related to customs activity in the Seventh Department of Itapúa in Paraguay. A survey with open question was applied to collect valid evidence, following those results once processing has been analyzed whether the customs rule is technically valid for implementation, comparing with international legislation such as the Community customs rules used in the European Union and the Mercosur Customs Code, Agreements and other rules related to the matter and comparing with the Customs Code of the Oriental Republic of Uruguay. As a result, it is emphasized the effectiveness, efficiency and modernity of the Paraguayan law, also, it was determined why they are not efficient and it was analyzed from the legal and institutional effectiveness and change the weaknesses found, as well as improving and acting on the whole.

Keywords: Customs Code - National Board of Customs - import - export - effectiveness.

¹Universidad Nacional de Itapúa
mail:albsil15@hotmail.com

Recibido: 24/06/2015 Aceptado: 02/11/2015

Introducción

Uno de los mayores desafíos con que el Paraguay cuenta actualmente es el de combatir el contrabando, es decir la entrada o la salida y venta clandestina de mercaderías prohibidas o sometidas a derechos en los que se defrauda a las autoridades locales. Sumado a ello la corrupción de los funcionarios, la venta de cargos públicos, las irregularidades de las comunicaciones, las ambigüedades y contradicciones de las leyes, la inoperancia de parte del Estado para preparar a sus funcionarios para aplicar las leyes vigentes, con sus respectivas reglamentaciones, las situaciones desfavorables de la política exterior con respecto a potencias con salidas al mar, el aumento de poder de las élites locales y la falta de control estricto de toda mercadería que ingresa, sale o simplemente pasa por el Paraguay.

El tema inspira a investigar cómo se puede dar una solución aplicable para la importación y exportación de las mercaderías en el Paraguay, considerando que se encuentra en el corazón de América del Sur y que tiene inclusive fronteras secas con los tres países limítrofes, es decir Argentina, Brasil y Bolivia que abren las puertas de ingreso clandestino de las mercaderías al suelo paraguayo y se utiliza al mismo como un país de tránsito para comercializar ilegalmente los productos. Con esta investigación se buscó encontrar una solución jurídica a dicho planteamiento si fuere necesario o encontrar donde radica el inconveniente si existiere, es decir una norma dictada por una autoridad pública que a todos ordene, prohíba o permita, y principalmente sea aplicable en un cien por ciento por funcionarios preparados, éticos y descubrir si la normativa aduanera del Paraguay es o no eficaz. Para ello, en primera instancia se puntualiza el sistema jurídico que regula la materia aduanera, seguido de la descripción de los problemas arrojados por la investigación introduciendo los resultados más relevantes.

Se aplicaron encuestas con preguntas abiertas a fin de determinar cuáles son los obstáculos que el Estado debe combatir en materia aduanera, e igualmente comprobar si la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) está preparada o no para aplicar el Código Aduanero, cuyos resultados serán analizados a fin de obtener evidencias validas desde el punto de vista de los importadores,

exportadores, despachantes de aduanas, y funcionarios aduaneros. Las muestras se obtuvieron en el Departamento de Itapúa, es decir las personas citadas que se encuentran ejerciendo dicha actividad en la mencionada zona. De esta manera se pretende demostrar si el Código Aduanero del Paraguay posee deficiencias o debe trabajarse su normativa de fondo verificando su efectividad para su aplicación.

Una vez analizados los resultados obtenidos, se procedió a examinar las disposiciones aduaneras partiendo de la Convención Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros más conocidos como Convenio de Kyoto, a fin de determinar si el marco regulatorio Paraguayo se halla encuadrado dentro de las exigencias técnicas del Comercio internacional. Posteriormente se examinó el Marco normativo de la Organización Mundial de Aduanas para asegurar y facilitar el comercio global, teniendo en cuenta que la institución que tiene a su cargo la ejecución de las normas aduaneras en todos los países es la Dirección Nacional de Aduanas, e igualmente el Código Aduanero Europeo y el modernizado Código Aduanero Centroamericano conocido por sus siglas CAUCA.

Asimismo, normas de la región del Sur de América como es el Código Aduanero del Mercosur, del cual Paraguay es miembro, así como se ha promulgado en el año 2010 el marco regulatorio para sus países miembros. Para ello se describen los problemas existentes según lo demuestran los resultados de la investigación y se compara la legislación Paraguay en todo su contexto con el último código promulgado entre los países miembros del Mercosur y el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay cuyas siglas se conoce como CAROU, normativa que cumple en su totalidad las exigencias de los tratados internacionales. Una vez analizado y comparado el Código Aduanero del Paraguay con las citadas normativas, se investigó por qué el mismo no da resultados, y descubrir si los problemas son de las instituciones públicas o se debe trabajar en el contexto jurídico e institucional.

Materiales y Métodos

La presente investigación es de enfoque cualitativo, a través del cual se buscó principalmente la

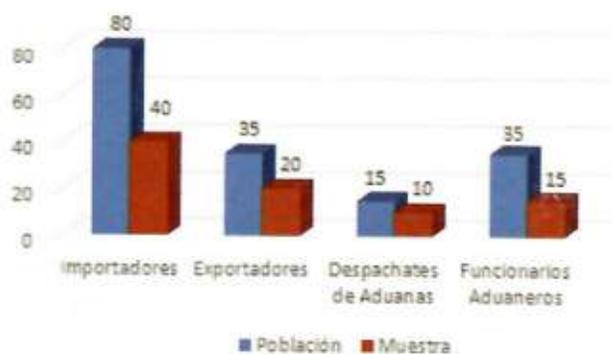
dispersión o expansión de los datos e información (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010 Pág. 10), porque existe una realidad que descubrir, construir e interpretar sobre la problemática en la aplicación del Código Aduanero del Paraguay.

Considerando el enfoque de la investigación, el diseño se enmarca dentro de la teoría fundamentada, se utilizó un procedimiento sistemático cualitativo para generar una teoría que explique un nivel conceptual una acción, una interacción o un área específica (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010 Pág. 492).

El tipo de investigación es el método comparativo, de acuerdo al procedimiento utilizado es la comparación entre las normativas de los Códigos Comunitario Europeo, Mercosur y CAROU en forma sistemática de los casos o realidades en la aplicación del Código Aduanero del Paraguay y a partir de ella se realizó un análisis de las normativas comparando con las demás normas a fin de verificar y resolver la interrogante.

La población objeto de investigación se presenta en el gráfico N° 1 y los mismos fueron encuestados con preguntas abiertas. Las mismas hicieron posible descubrir cuáles son los mayores problemas que el Estado debe combatir a los efectos de aumentar su recaudación y formalizar el comercio internacional con el objeto de determinar si existe problemática en la aplicación de las leyes aduaneras o simplemente existen factores externos que nada tienen que ver con cuestiones legales. De la misma forma se detectó el inconveniente radicado en el sistema al sistema o disposiciones legales en materia aduanera.

Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia.

Se utilizó instrumentos y técnicas propios de la investigación cualitativa, la observación: esta técnica implica adentrarse en profundidad a situaciones sociales y mantener un papel activo, así como una reflexión permanente. Durante la investigación el principal papel activo fue por parte del investigador como profesional Despachante de Aduanas quien en todo momento observó y participó en los procesos operativos en la gestión aduanera. Entrevista: Este instrumento se utilizó para recabar las informaciones con los importadores, exportadores, despachante de aduanas y funcionarios aduaneros. Revisión documental: esta técnica es la más importante en la investigación debido al diseño, enfoque y tipo adoptado. Este método se basó en dos estrategias: La elaboración de un interrogatorio de pregunta generativa, que busca relacionar conceptos y problemas. Y el muestreo teórico en base a las normativas revisadas.

Resultados

La Ley 2.422/04 ha sido brevemente descrita al inicio de la exposición de la presente investigación y ella recoge una serie de normativas internacionales citadas como fuentes tales como Mercosur, la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Convenio de Kyoto, la Organización Mundial de Aduanas, el Código Aduanero Comunitario aplicada en la Unión Europea. Es decir se halla adecuada a las normas internacionales citada y se realiza una comparación con las dos últimas normas posteriores a la creación del Código Aduanero del Paraguay, ellas son las del Código Aduanero del Mercosur CAM y el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay CAROU. Luego de una exhaustiva lectura de todas las normativas internacionales en materia aduanera se ha elegido estas normativas para comparar debido a que las mismas se correlacionan es decir todas estas normativas contemplan las mismas figuras jurídicas y contemplan instituciones idénticas con funciones similares que hacen totalmente comparable y analizable formando así un eje jurídico que permite la perfecta integración de normativas internacionales en materia económica y afines.

La norma concede autonomía administrativa, técnica, operativa y financiera a la Aduana (que pasa a llamarse Dirección Nacional de Aduanas), que lo hace una institución objetiva y eficiente en las funciones que ejerce, evitando así el ingreso de sus

funcionarios por conveniencia política permitiendo el concurso de los cargos vacantes, reduciendo así la corrupción y la discrecionalidad. Dicho código pretende mejorar los controles y las recaudaciones tributarias, ofreciendo a los usuarios del sistema seguridad jurídica e información oportuna y confiable.

Una de las grandes innovaciones de la ley acorde a las exigencias internacionales es que la legislación define claramente la potestad aduanera en la zona primaria (dentro del recinto portuario) y despeja cualquier duda sobre la intervención que tendrá en la zona secundaria (fuera de ese recinto), con lo cual se salvan enormes diferencias de criterio que se tienen con otras instituciones en la actualidad y ha sido y sigue siendo motivo de muchos hechos de corrupción.

Lo que se debe destacar del Código Aduanero es que define claramente las faltas e infracciones aduaneras y que permite acelerar los procesos de sumarios administrativos abiertos ante cualquier anomalía permitiendo que en los casos de contrabando no solo se disponga el comiso de las mercaderías, sino también de los vehículos utilizados para transportar las mercancías. La investigación arrojó que la República del Paraguay posee amplias disposiciones legales modernas y adecuados a la realidad nacional en materia tributaria así como aduaneras, perfectamente estructuradas partiendo de la Constitución Nacional, de donde se desprenden conforme al ordenamiento jurídico todas las normas de menor jerarquía con miras a la obtención de sus recursos y realización de la actividad financiera del estado, y consecuentemente sus normas se hallan integradas a las normas internacionales que lo sumerge dentro del mundo del comercio internacional totalmente efectivas.

Conclusión

La elaboración de la investigación se realizó describiendo el sistema citando cada una de los artículos Constitucionales que autoriza a la creación de las normas aduaneras y la percepción de los tributos aduaneros, seguidamente una breve descripción del Código Aduanero del Paraguay que entró en vigencia en el año 2005 con su respectiva

reglamentación, si bien son normas de Derecho Público que pretende reglar la percepción de recursos, va adquiriendo un tinte de fomento comercial, industrial, económico, financiero y combate al tráfico en todas sus modalidades como la del contrabando.

La principal fuente del derecho de dicha operación comercial se concentra en el Código Aduanero y su reglamentación, se han detectado ínfimas debilidades consistentes en la falta de claridad en la ley y su reglamentación en procedimientos aduaneros; es decir un porcentaje de delegaciones para reglamentar, abriendo brechas para una libre interpretación hacia intereses económicos particulares y dejando a oscuras al importador o exportador, sin tener certeza legal en cuanto a la forma de operar, porque depende exclusivamente de la autoridad, quien esté de turno en el control aduanero o como jefe de la dependencia pública otorgando una amplia brecha para la corrupción en zonas fronterizas con mayor población y especialmente en los lugares donde fueron tomadas como muestras de ésta investigación.

La trayectoria legal de la Unión Europea a través de su normativa el Código Aduanero Comunitario, destacando las figuras reguladas sirve como base para el CA obteniendo de ellas normas básicas que regulan el comercio internacional, la clasificación de las partidas arancelarias de las mercaderías, así como su origen, e incorporación en nuestra legislación el despacho a libre práctica, el tránsito, el depósito aduanero, el perfeccionamiento activo y pasivo, la transformación bajo control aduanero y la importación temporal y la exportación.

El Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) también ha aportado a la legislación aduanera paraguaya brindando los conocimientos y delineamientos tendientes a la modernización de la aduana otorgando modelos acorde a las necesidades actuales.

El Código Aduanero del Mercosur, luego de varias discusiones y debates se ha llegado a un acuerdo para su promulgación, ésta normativa sucede a la inversa a las fuentes del CA, es decir al ser posterior a la promulgación a la ley paraguaya el CAM toma como fuente a dicha normativa, y ha considerado figuras jurídicas relevantes al código marco, que no

regula en materia de prescripciones, determinados espacios aduaneros dejando al arbitrio de la legislación del estado parte, por el simple hecho de adoptar al CA como fuente del CAM otorgando un rango de prestigio a la legislación paraguaya. Otro punto resaltante con el Código Aduanero Comunitario de la Unión Europea es que allí funciona lo que se llama el Sistema de Derecho Comunitario (en la práctica, lo que el Parlamento Europeo decide, tienen certeza jurídica y sistema uniforme de vigencia legal en tiempo y forma). En el caso del Mercosur, todo lo dispuesto o negociado deberá tener internalización por cada estado parte. (Los Parlamentos nacionales aprobarán por ley para su entrada en vigencia).

El Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay conocido como CAROU, contempla todas las figuras modernas debido a que sus normativas son las mismas utilizadas para su redacción que el CA, las comparaciones realizadas denota que son técnicamente iguales al CA incluso previendo los mismos procedimientos aduaneros, con pequeñas diferencias considerando que Uruguay posee un territorio pequeño y con salida al mar, no así el nuestro, pero cuyas diferencias no surten efectos relevantes en su contexto.

Luego del análisis de las disposiciones legales aduaneras de la República del Paraguay a través de las comparaciones con las normas de jerarquía citada la pregunta inicial es si es efectiva o se debería proponer nuevas normativas, la respuesta es No debido que el Código Aduanero del Paraguay es una norma eficiente, técnicamente acorde a las exigencias internacionales, y comparando con otras legislaciones la República del Paraguay cuenta con una normativa aduanera modelo promulgada previo estudio y profundo análisis de la realidad paraguaya, en caso de que la normativa de aplicarse eficientemente como se halla prevista los ingresos tributarios aumentarían considerablemente en beneficio de toda una población. Es decir en definitiva el CA es autosuficiente y los inconvenientes de su aplicación no radican en la normativa sino en las instituciones y los agentes que lo aplican.

Bibliografía

- American Psychological Association. (2010). Manual de Publicaciones (Tercera Edición, traducida de la Sexta en inglés ed.). México: Manual Moderno.
- Barahona, J. C., & Garitan, R. (1999). Aduanas, Competitividad y Normativa Centroamericana. San José de Costa Rica, Costa Ricas.
- Cáceres Farias, J. d. (2005). Código Aduanero con su Reglamentación. Concordado. Asunción, Central, Paraguay: Librería El Foro S.A.
- Delzart, J. (27 de Noviembre de 2014). Código Aduanero del Mercosur. Recuperado el 22 de Enero de 2015, de <http://www.ele-ve.com.ar/Codigo-Aduanero-del-Mercosur.html> Diario Oficial de la Unión Europea. (2008).
- Reglamento (CE) N° 450/2008; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. Estrasburgo, Francia.
- Dirección Nacional de Aduana. (02 de Enero de 2015). La DNA cierra el 2014 con récord histórico de recaudación anual de más de G. 8 billones, sustancial aumento en diciembre y 11 meses de superávit mensual de ingresos en el año. Recuperado el 15 de Enero de 2015, de <http://www.aduana.gov.py/2548-8-la-dna-cierra-el-2014-con-record-historico-de-recaudacion-anual-de-mas-de-g-8-billones-sustancial-aumento-en-diciembre-y-11-meses-de-superavit-mensual-de-ingresos-en-el-antilde-o.html>
- Edición Fundación ICBC. (2010). El Código Aduanero del Mercosur desde la optica de sus redactores nacionales. Buenos Aires - Argentina. Garro, A. M., & Zuppi, A. L. (2012). Compraventa Internacional de Mercaderías. La Convención de Viena 1980. Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.
- Godoy, J. P. (2008). Los Convenios de Doble Imposición. Bogotá, Colombia: Legis Editores S.A. Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. d. (2010). Metodología de la Investigación. México, Mexico: McGraw Hill.
- Kaphammel, C., Mosco, D., & La Paz, G. (2014). Nuevo Código Aduanero de la República

Oriental de Uruguay, Montevideo, Uruguay.

- Kioto, C. (17 de marzo de 2003). Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros. Recuperado el 22 de enero de 2015, de http://europa.eu/legislation_summaries/customs/106025_es.htm
- Lugones, G. (2012). Teoría del Comercio Internacional (Primera ed.). Buenos Aires, Argentina: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Marzorati, O. J. (2007). Derecho de los Negocios Internacionales (Tercera Actualizada y Ampliada ed.). Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Moreno, J. M., & Fantasia Macchi, M. (2009). Manual del Exportador (Quinta ed.). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Macchi.
- Organización Mundial de Aduanas. (2005). Para Asegurar y Facilitar en Comercio Global. Bruselas, Bélgica.
- Ortiz Pierpaoli, F. (2006). Propiedad Industrial Instituciones que las integran (Segunda ed.). Asunción, Paraguay: Ediciones y Arte S.A.
- Ruibal Handabaka, A. (2009). Vías de Transporte y Terminales de carga en una Confederación Suramericana de Naciones. Buenos Aires, Argentina: Cengage Learning.
- Ruoti Cosp, N. L. (2011). Lecciones para Cátedra de Derecho Tributario. Asunción, Central, Paraguay: Emprendimientos Nora Ruoti S.R.L.
- Sisul Alvariza, R. A. (2001). Constitución Nacional de la República del Paraguay. Asunción: Intercontinental Editora.
- Teran Gastelum, J. M. (2013). Análisis Crítico del Recurso de Revocación Aduanero en México y Estudio Comparado de la Legislación Iberoamericana y Nacional. Guadalajara, México.
- Tosí, J. L. & Marinelli, C. (2013). Código Aduanero del Mercosur anotado. Buenos Aires, Argentina: Víctor P. Zavalla S.A.
- Vidovich Docters, E. (2006). Legislación Aduanera. Asunción, Paraguay: Editorial Siglo XXI.