



San José, 28 de febrero de 2022
CONAFAC-COR-CAE-0006-2022

Señora
Silvia Hernández Sánchez
Presidente
Asamblea Legislativa

Estimada Presidente:

Nos dirigimos a usted en adición a lo señalado en el oficio CONAFAC-COR-CAE-0058-2020 del 16 de diciembre de 2020 relativo al proyecto de ley N°22.082 “Ley sobre nacionalización de mercancías en punto de ingreso, reforma a los artículos 112, 138 y 140 de la Ley General de Aduanas, Ley 7557 y sus reformas del 20 de octubre de 1995”.

De manera particular, el proyecto de ley N°22.082 se vincula con las temáticas abordadas por el Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC), órgano que ha dado un seguimiento cercano al avance legislativo del referido proyecto de ley.

Si bien el CONAFAC reconoce la importancia de promover acciones que permitan atender de manera concreta y efectiva la lucha contra el contrabando, la evasión fiscal y comparte la inminente necesidad de fortalecer el desarrollo de las zonas periféricas del país, particularmente las zonas fronterizas, no considera que este proyecto de ley promueva el cumplimiento de estos importantes objetivos.

En efecto, la iniciativa de ley N°22.082 viola compromisos internacionales asumidos por Costa Rica y, por ende, presenta inconsistencias con el bloque de constitucionalidad, carece de conexidad con el fin pretendido y establece una serie de barreras prácticas, económicas y de infraestructura para las operaciones de comercio exterior.

Por lo anterior, nos permitimos reiterar algunos aspectos que derivan del análisis de la Comisión Normativa del CONAFAC —comunicados mediante el oficio CONAFAC-COR-CAE-0058-2020— y que nos hacen solicitar nuevamente el archivo del proyecto de marras:

I. El proyecto es contrario a instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica

Como hemos indicado previamente, se han detectado múltiples incumplimientos de compromisos internacionales, entre ellos, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA IV), ratificado por ley N°8881 y su Reglamento (RECAUCA IV) y el Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio (AFC), ratificado por ley N°9430.



La reforma propuesta obligaría a nacionalizar la carga en la aduana de ingreso o contratar los servicios de un depositario aduanero de la misma jurisdicción. Lo anterior constituye una limitación a la libertad de elegir el régimen aduanero al cual se destinarán las mercancías, consignada en el artículo 91 del CAUCA IV y el artículo 357 del RECAUCA IV.

Al respecto, los artículos 91 y 357 mencionados establecen:

“Artículo 91. Clasificación de los regímenes aduaneros

Las mercancías pueden destinarse a los siguientes regímenes aduaneros:

- a) definitivos: Importación y exportación definitiva y sus modalidades;*
- b) temporales o suspensivos: Tránsito aduanero; Importación Temporal con reexportación en el mismo estado; Admisión temporal para perfeccionamiento activo; Deposito de Aduanas o Depósito Aduanero; Exportación temporal con reimportación en el mismo estado; y Exportación temporal para perfeccionamiento pasivo; y,*
- c) liberatorios: Zonas Francas; Reimportación y Reexportación.*

Sin perjuicio de los regímenes antes citados, podrán establecerse otros regímenes aduaneros que cada país estime convenientes para su desarrollo económico”.

“Artículo 357. Sometimiento a un régimen aduanero. Toda mercancía que ingrese o salga del territorio aduanero, deberá someterse a cualquiera de los regímenes indicados en el Artículo 91 del Código, debiendo cumplir los requisitos y procedimientos legalmente establecidos”.

La reforma propuesta incumple estos compromisos regionales, toda vez que obliga ya sea a nacionalizar en el puesto de ingreso, marítimo o terrestre, (además sin poder utilizar en muchos casos la declaración anticipada ya que el mismo proyecto limita su uso), o a utilizar un tránsito aduanero limitado, siendo que el destino no será libremente elegido tampoco.

La limitación de elegir el destino del tránsito aduanero es otro elemento que constituye una violación de los compromisos internacionales. En efecto el artículo 94 del CAUCA IV define como tránsito aduanero: “el régimen bajo el cual las mercancías sujetas a control aduanero son transportadas de una aduana a otra por cualquier vía, con suspensión total de los tributos respectivos (...) El tránsito aduanero podrá ser internacional o interno y se regirán por lo dispuesto en el presente Código y su Reglamento”. Es decir, Costa Rica se ha comprometido a permitir que las mercancías que lleguen al país, luego de cumplir con los controles fronterizos correspondientes, puedan ser trasladadas sin nacionalizar a una segunda aduana, distinta de la de ingreso, para finalizar los trámites de nacionalización.

Esta restricción establecida al tránsito aduanero violenta también el artículo 9 del AFC, el cual establece el compromiso de los Estados de permitir que las mercancías de importación que se encuentren bajo control aduanero —es decir sin nacionalizar aún— puedan trasladarse dentro del territorio nacional. De manera que el AFC también contempla el compromiso de permitir trasladar dentro del territorio nacional mercancías que aún no se hayan nacionalizado.



De aprobarse la reforma, se limitaría a los operadores la libre autodeterminación a realizar un tránsito aduanero de la aduana de ingreso a una aduana distinta; obligando a trasladar la mercancía solo a unos pocos depositarios aduaneros ubicados en la jurisdicción de la aduana de ingreso.

Respecto del tránsito aduanero es fundamental destacar que este se enmarca dentro de los sistemas de control fronterizos, y es acorde con estos. Es decir, en un tránsito aduanero, la carga es sometida a todos los controles que correspondan en el punto de ingreso (fito y zoosanitarios, policiales, e incluso aduaneros), postergándose solamente el cálculo y el pago de las obligaciones correspondientes al momento de nacionalizar la mercancía en la aduana de elección. Asimismo, durante la ruta existen mecanismos tecnológicos que permiten controlar la integridad de la carga y su trazabilidad.

Otra violación a la normativa internacional deriva de la reforma propuesta al artículo 112 de la Ley General de Aduanas, que contraviene lo dispuesto en el CAUCA IV y RECAUCA IV. Específicamente, el artículo 80 del CAUCA IV establece la declaración anticipada a favor de los operadores de comercio, ya que obliga a las autoridades competentes a tener a disposición mecanismos que permitan presentar la declaración de mercancías antes del arribo de la carga.

“Artículo 80. Declaración anticipada

La declaración de mercancías podrá ser presentada anticipadamente al arribo de las mercancías al país, bajo el sistema de autodeterminación, en los casos establecidos en el Reglamento”.

Por su parte, el artículo 330 del RECAUCA IV establece la lista mínima de los regímenes aduaneros en los que deberá permitirse a los operadores de comercio la presentación de la declaración de mercancías de manera anticipada. Al respecto, el artículo 330 establece:

“Artículo 330. Declaración anticipada. Para los efectos del Artículo 80 del Código, la declaración de mercancías podrá ser presentada anticipadamente al arribo de las mercancías, cuando las mismas sean destinadas a los regímenes siguientes:

- a) Importación definitiva y sus modalidades;*
- b) Importación temporal con reexportación en el mismo estado;*
- c) Admisión temporal para perfeccionamiento activo;*
- d) Zonas francas;*
- e) Reimportación, incluyendo aquellas mercancías que se reimportan al amparo de los regímenes de exportación temporal con reimportación en el mismo estado y de exportación temporal para el perfeccionamiento pasivo; y*
- f) Otros que establezca el Servicio Aduanero.*

Las mercancías ingresadas al amparo de documentos de transporte consolidados no podrán ser objeto de declaración anticipada. Asimismo, otras mercancías que no estarán sujetas a la declaración anticipada, podrán ser establecidas por la autoridad superior del Servicio Aduanero, en atención a requerimientos de infraestructura física y tecnología necesarias para tramitar estas declaraciones y ejercer un control Adecuado”.



Adicionalmente, limitar la utilización de la declaración anticipada también resulta contrario al AFC. El uso de la declaración anticipada constituye una medida de facilitación del comercio establecida por el artículo 7.1 del AFC. Dicho artículo contempla un compromiso de los países parte de adoptar o mantener procedimientos que permitan el uso de esta figura.

Es decir, el proyecto no solo obvia el fin mismo de la declaración anticipada como medida de facilitación del comercio, que es precisamente agilizar el proceso de nacionalización y fortalecer la gestión de riesgo, sino que además implica una transgresión a normas internacionales de mayor rango que representan compromisos asumidos por el país.

II. Impacto directo al comercio exterior y competitividad país

El proyecto propuesto obliga a los operadores de comercio a nacionalizar las mercancías en las aduanas de ingreso, realizar traslados aduaneros a determinados depósitos ubicados en la aduana de ingreso, y limita el uso de la declaración anticipada. Esto genera un enorme cambio para la logística de las operaciones de comercio exterior, impactándolas negativamente.

De aprobarse el proyecto se generaría un incremento en los costos económicos y en el tiempo requerido para los procesos de comercio exterior. Esto afectará a las empresas asociadas al sector comercio exterior, y podría implicar un incremento en el precio de los productos finales que se colocan en el mercado nacional, así como en el precio de los insumos intermedios que forman parte de las cadenas globales de valor.

Adicionalmente, el proyecto propone obligar a los operadores de comercio a contratar de manera exclusiva el uso de las instalaciones de los depositarios aduaneros que se ubiquen en la jurisdicción de la aduana de ingreso. Esto implicaría generar una fluctuación de la oferta por un criterio ajeno a las necesidades del flujo comercial y de las competencias de control ejercidas por las autoridades competentes.

Lo anterior tiene implicaciones prácticas, por ejemplo, debido a la falta de oferta, en algunos puntos de ingreso se obligaría a tener por destino final del tránsito aduanero las instalaciones de un único depositario aduanero, como en el caso de Peñas Blancas, o se estaría imposibilitado de cumplir con la ley ante ausencia de depositarios aduaneros, como en el caso de Paso Canoas. Por otra parte, todos los depositarios aduaneros ubicados en aduanas diferentes a las de los puntos de ingreso que realizaron las inversiones requeridas y que fueron debidamente autorizados por la Dirección General de Aduanas como auxiliares de la función pública aduanera, se enfrentarían a la imposibilidad práctica de brindar servicios debido a un cambio intempestivo en la normativa interna; generándoles graves perjuicios económicos por la afectación de sus derechos adquiridos.

La reforma propuesta implica también un cambio en la gestión de los procesos de transporte terrestre de mercancías, ya que el tránsito desde el depositario aduanero de uso obligatorio en los términos del proyecto, hasta el destino final, deberá realizarse por medio de contratos de transporte distintos al contrato de transporte terrestre internacional. Lo anterior implica costos incrementados debido a un aumento en la cantidad de contratos de transporte requeridos y el cambio en el tipo de vehículos utilizados (las regulaciones para el transporte de mercancías nacionales o nacionalizadas difieren a las del transporte internacional, que permiten, entre otros, vehículos con mayor capacidad de carga).



Por ello, el proyecto podría propiciar, además de las complejidades logísticas y costos adicionales señalados, disparidades injustas entre operadores de comercio en igualdad de condiciones.

III. Los objetivos que busca el proyecto no se cumplen con el tipo de reformas propuestas

Los firmantes apoyamos de manera vehemente iniciativas que busquen el desarrollo de las áreas periféricas del país. Sin embargo, este proyecto no es una de tales iniciativas. En su exposición de motivos, el proyecto se justifica precisamente con el fin de “lograr un impacto inmediato y futuro en las economías de las zonas periféricas, hoy marginadas”, y generar “una alternativa a las industrias de la pesca y el turismo entre otras”. Para lograr estos fines, en dicha exposición de motivos se propone hacer obligatoria la nacionalización de las mercancías en la aduana de ingreso.

Sin embargo, el expediente del proyecto no contempla datos ni informes que sustenten las afirmaciones en las que se basa. Adicionalmente, su articulado incluye reformas que van más allá de obligar a la nacionalización de las mercancías en la aduana de ingreso, sin que exista evidencia de que dichas reformas tengan un impacto en la economía de las zonas periféricas. Por ello, las reformas propuestas y el desarrollo económico inclusivo de las áreas donde se encuentren los pasos de frontera, aeropuertos y puertos del país, es una relación de causalidad errónea sobre la cual se erige este proyecto.

La segunda motivación del proyecto radica en promover la mejora de los controles para reducir la evasión y mejorar la seguridad en la cadena logística. Sin embargo, se propone reformar el artículo 112 de la Ley General de Aduanas para restringir el uso de la declaración anticipada, siendo esta una herramienta que permite agilizar y hacer más eficientes los procesos de nacionalización y dar insumos para el ejercicio de los controles correspondientes.

Adicionalmente, ninguno de los artículos que se pretende reformar aborda la regulación o mejora de los controles fronterizos.

Siendo que este proyecto contraviene normas de mayor rango vigentes, afecta la competitividad país, implica un incremento de los costos y tiempos de operación y requiere de una significativa inversión financiera para su implementación, reiteramos nuestra solicitud de archivo definitivo del proyecto.



Consejo Nacional de
Facilitación del Comercio

Finalmente, cabe destacar que si bien, en espacios informales se han compartido posibles versiones de un texto sustitutivo, estos en nada corrigen las incompatibilidades señaladas.

Atentamente,

Andrés Valenciano Yamuni
Ministro de Comercio Exterior
Presidente ad hoc
CONAFAC

Elizabeth Guerrero Barrantes
Viceministra de Hacienda

Laura Pacheco Ovares
Viceministra de Agricultura y
Ganadería

Randall Vega Blanco
Viceministro de Seguridad

Presidencia CONAFAC

Teléfono: (506) 2505-4073 / 2505-4083

Secretaría Técnica CONAFAC

Teléfono: (506) 2505-4122 / 2505-4107 / 2505-4106 / 2505-4105 / Consultas: facilitacion_comercio@comex.go.cr



Consejo Nacional de
Facilitación del Comercio

Priscila Zúñiga Villalobos
Viceministra de Gobernación
y Policía

Olman Elizondo Morales
Viceministro de Obras Públicas y
Transportes

Ileana Vargas Umaña
Viceministra de Salud

Roy Rojas Parker
Vicepresidente II de la Cámara de
Exportadores de Costa Rica (CADEXCO)
Representante de CADEXCO

Presidencia CONAFAC

Teléfono: (506) 2505-4073 / 2505-4083

Secretaría Técnica CONAFAC

Teléfono: (506) 2505-4122 / 2505-4107 / 2505-4106 / 2505-4105 / Consultas: facilitacion_comercio@comex.go.cr



Consejo Nacional de
Facilitación del Comercio

Enrique Egloff Gerli
Presidente de la Cámara de
Industrias de Costa Rica (CICR)
Representante de UCCAEP

José Antonio Salas Esquivel
Presidente de la Cámara de Comercio
Exterior de Costa Rica y de
Representantes de Casas Extranjeras
(CRECEX)
Representante de UCCAEP

José Edgardo González Rivera
Presidente de la Cámara
Costarricense de Navieros (NAVE)
Representante de UCCAEP

Marjorie Lizano Páez
Vicepresidente de la Cámara Costarricense
de Transportistas Unitarios (CCTU)
Representante de UCCAEP

Presidencia CONAFAC

Teléfono: (506) 2505-4073 / 2505-4083

Secretaría Técnica CONAFAC

Teléfono: (506) 2505-4122 / 2505-4107 / 2505-4106 / 2505-4105 / Consultas: facilitacion_comercio@comex.go.cr



Álvaro Alpízar Antillón
Presidente de la Alianza Empresarial
para el Comercio Seguro (BASC,
por sus siglas en inglés)
Suplente, representante de UCCAEP

Luis Felipe Zamora Ureña
Presidente de la Asociación Costarricense
de Agencias de Carga, Consolidadores y
Logística Internacional (ACACIA)
Suplente, representante de UCCAEP

Juan Ignacio Pérez Guillén
I Vicepresidente de la
Cámara Costarricense de la
Industria Alimentaria (CACIA)
Suplente, representante de UCCAEP

Otto Ortiz Alvarado
Presidente de la Cámara Nacional de
Transporte de Carga (CANATRAC)
Suplente, representante de UCCAEP

CONAFAC-00007-22-S

c. Sres. Jefes de Fracción, Asamblea Legislativa.

Presidencia CONAFAC

Teléfono: (506) 2505-4073 / 2505-4083

Secretaría Técnica CONAFAC

Teléfono: (506) 2505-4122 / 2505-4107 / 2505-4106 / 2505-4105 / Consultas: facilitacion_comercio@comex.go.cr