

**NEPAI PROJECT**  
**Nicaragua Economic Policy Analysis & Implementation**

**PROYECTO DE CONTROL Y FISCALIZACION**  
**INTEGRAL ADUANERO (CONFIA)**  
**Informe Provisional**

**A Report by Lic Antonio Meseguer**

Prepared under USAID Contract #524-0339-C-00-4015-00  
April, 1996  
Managua, Nicaragua

A

**PROYECTO DE CONTROL Y FISCALIZACION  
INTEGRAL ADUANERO  
(CONFIA)**

**LIC. ANTONIO MESEGUER LOPEZ  
Managua, Nicaragua - 26 de abril de 1996  
USAID - NEPAI PROJECT**

## **INDICE**

1 - Introducción

2 - Modelo de Reforma Aduanera

3 - Objetivos y Acciones

Documento	1	Vigilancia aduanera
“	2	Recintos aduaneros
“	3	Tránsito aduanero
“	4	Simplificación aduanera
“	5	Informática aduanera
“	6	Valor en aduanas
“	7	Recursos humanos
“	8	Fiscalización “ex-post”

4 - Anexos

Anexo 1      **Infracciones y Sanciones Tributarias**

Anexo 2      **PROYECTO DE CONTROL Y  
FISCALIZACION INTEGRAL  
ADUANERA (CONFIA)**

## 1 - INTRODUCCION

El presente informe provisional tiene por objeto presentar el proyecto de control y fiscalización aduanera integral (CONFIA), dentro del plan de modernización del sistema de aduanas de Nicaragua

El trabajo ha sido realizado en Managua durante los días 15 al 26 de abril de 1996 y será complementado y ultimado en una próxima visita a realizar durante los días 20 al 24 de mayo de 1996

Tras el estudio de diversos informes y textos legales se han visitado los principales centros aduaneros del país, manteniendo entrevistas con directivos y profesionales de la aduana nicaraguense con la finalidad de diseñar un plan de acción en aquellas áreas que afectan directamente a la facilitación aduanera y a la eficacia como premisas para la adopción de procedimientos de fiscalización aduanera "ex-post"

El contenido del informe aparece descrito en el índice de este trabajo. La edición se ha realizado en forma de documentos separados para facilitar el acceso del mismo a personas interesadas en áreas específicas. El trabajo se complementará con un estudio sobre el sistema de Valor en Aduana y con un plan de capacitación de personal para el ejercicio de funciones de fiscalización "ex-post"

Durante la visita del próximo mes de mayo se estudiará en reuniones con responsables de la administración aduanera la configuración definitiva del plan de acción. El equipo de trabajo que se propone estaría compuesto por: Doña Zoila Murillo, Subdirectora General de Administración Financiera, Don Manuel Mayorga, Asesor Técnico de la Dirección Gral de Aduanas, Don Marvin Suarez, Director de Fiscalización Aduanera, Doña María Félix Reyes, Dirección Técnica (SIDUNEA), Doña Juana Hernández, Administradora de la Aduana Central Terrestre

## 2 - EL MODELO DE LA REFORMA ADUANERA

Los sistemas aduaneros modernos se caracterizan por tratar de conseguir el objetivo de maximizar la recaudación y evitar distorsiones en el sistema de libre competencia estableciendo para ello las adecuadas medidas de vigilancia aduanera, para reducir el contrabando y, por otra parte, estimulando la presentación de mercancías en la aduana a través de medidas como la simplificación de trámites aduaneros, la eliminación de gastos innecesarios y acercamiento de prestación de los servicios a los usuarios

El cumplimiento del primer objetivo tiende a conseguir que toda mercancía que se introduzca en el territorio aduanero se mantenga bajo control aduanero hasta el ingreso de los correspondientes derechos e impuestos

El contrabando o introducción de mercancías sin ser presentadas a la aduana se reprime mediante una adecuada infraestructura de aduanas fronterizas y mediante el servicio de vigilancia aduanera

La creación de una red de aduanas interiores por la necesidad de acercar los servicios a los usuarios requiere un estricto control del régimen de tránsito de mercancías entre las aduanas exteriores y las interiores

La necesidad de controlar un tráfico comercial creciente dentro de un complejo de sistema aduanero precisa del desarrollo de un sistema informático que intervenga la recepción de mercancías del exterior, la nacionalización mediante la comprobación de la autoliquidación realizada por el sujeto pasivo, el ingreso de los impuestos, el envío a aduanas interiores (tránsito) y el control de otros regímenes aduaneros suspensivos (admisión temporal), tráfico

de perfeccionamiento activo, depositos aduaneros) en los que la obligacion de ingreso se sustituye temporalmente por la prestacion de garantias

La necesidad de agilizar tramites precisa del establecimiento de medidas selectivas en el control fisico de las mercancias. La ausencia de controles sistematicos (banalizacion de la primera linea de control) debe ser compensada con la creacion de un segundo nivel de control mediante la fiscalizacion integral que incluye la comprobacion a posteriori mediante procedimientos de auditoria de las operaciones realizadas entre importadores y exportadores. Esta segunda linea de control perfecciona a su vez la comprobacion del correcto cumplimiento de las funciones aduaneras por parte de las aduanas y agentes auxiliares.

\*\*\*\*\*

La Direccion General de Aduanas controla un trafico comercial de importacion de US\$985 millones y un trafico comercial de exportacion de US\$511 millones, segun cifras del año de 1995. Este trafico experimento un crecimiento con relacion a 1994, del 45% para las exportaciones y del 16% para las importaciones, durante el año de 1995, la recaudacion ascendio a US\$130.1 millones. Para las labores de control, gestion y recaudacion aduanera se cuenta en la actualidad con 803 empleados distribuidos en 29 oficinas.

El sistema aduanero concentra la mayor parte de su actividad en el area geografica de Managua, donde radican los principales almacenes generales de depositos publicos y privados (de gestion privada) bajo el control de la Aduana Central Terrestre. El control fronterizo del transito y una parte considerable del despacho aduanero se realiza en las aduanas del Guasaule y Peñas Blancas en la frontera con Honduras y Costa Rica respectivamente. Existe un aeropuerto internacional en Managua y el sistema se completa con los puertos de Corinto, Bluefields y Puerto Cabezas, aunque en general el trafico maritimo es poco relevante.

La Direccion General de Aduanas ademas de efectuar una amplia reduccion de personal (contaba con 1,294 empleados en 1991) en seguimiento del programa de reorganizacion del Estado, ha desarrollado su actividad con exito en tres areas

- 1 - Implantacion del Sistema Informatico SIDUNEA de despacho aduanero de mercancías
- 2 - Despacho aduanero en almacenes generales de depositos de gestion privada, de conformidad con las normas de facilitacion aduanera establecidas en el articulo 2 del codigo aduanero (CAUCA II)
- 3 - Importante labor en el area de capacitacion que permite disponer de un selecto grupo de empleados con posibilidad de impulsar y desarrollar las acciones a emprender para la modernizacion aduanera

### 3 - OBJETIVOS Y ACCIONES

#### Documento 1 VIGILANCIA ADUANERA

#### INTRODUCCION

Se distinguen tres zonas para la practica de la vigilancia aduanera

- A - Recintos aduaneros y sus proximidades
- B - Resto de la frontera terrestre/maritima
- C - Carreteras internacionales

La finalidad del sistema de vigilancia aduanera es conseguir que las mercancías que desean introducirse en el territorio aduanero sean presentadas en las oficinas aduaneras con objeto de conseguir maximizar la recaudación y evitar la existencia de competencia desleal

#### ANTECEDENTES

En el sistema aduanero nicaraguense, la vigilancia aduanera se ejerce por

- A - Departamento de Inspección Aduanera de la Dirección General de Aduanas
- B - Dirección de Ordenamiento Fiscal y Aduanero (DOFA)
- C - Policía Nacional

La introducción en el territorio aduanero de mercancías sin presentarlas en las aduanas, tiene una gran incidencia en la actividad económica, son frecuentes las quejas de asociaciones de comerciantes que llegan a cifrar en un 70% del tráfico total el volumen de mercancías introducidas de contrabando

Esta cifra es posiblemente exagerada. Aunque por razones obvias no se dispone de cifras precisas, en diversos estudios aproximativos realizados en países de América Latina se considera que el volumen de contrabando oscila entre el 20% y el 40% del tráfico comercial legal

La introducción de mercancías de contrabando en Nicaragua tiene especiales incentivos por las siguientes razones: a) una elevada tasa impositiva a la importación, en numerosos artículos entre el 35 y el 50% del valor en aduana para el conjunto de los impuestos; b) existencia del comercio informal ampliamente extendido en el país; y c) escaso control de la actividad económica por parte del sistema tributario, que se manifiesta en una baja recaudación proporcional de IGV interno

Suponiendo que el porcentaje de introducción ilegal se sitúe en un 30% para el caso de Nicaragua, la pérdida de recaudación por la actividad de contrabando sería de US\$39 millones, calculada sobre datos de recaudación del año de 1995. A este perjuicio debería añadirse el indirecto causado al régimen de libre competencia

En el análisis del sistema de vigilancia aduanera de Nicaragua se observa

- A - Escasez de medios del departamento de inspección de la DGA: solo 38 personas y 4 vehículos se dedican al control aduanero de fronteras y carretera internacional
- B - El DOFA duplica las funciones del departamento de inspección sin estar coordinado en las actuaciones

- C - La Policía Nacional actúa en este campo de manera autónoma y con escasez de resultados desde el punto de vista de aprehensiones y detección de infracciones

## OBJETIVOS

- 1 - Incrementar paulatinamente los medios de vigilancia aduanera controlados directamente por la DGA Las autoridades aduaneras de conformidad con el código aduanero (CAUCA II)
- 2 - Integrar los medios del Ministerio de Finanzas dedicados a la represión del contrabando en la DGA
- 3 - Coordinar la actividad de la Policía Nacional mediante un Plan Nacional de Vigilancia Aduanera (PNVA)

## ACCIONES

- 1 - Definir las funciones del servicio de vigilancia aduanera de la DGA
- 2 - Determinar la dimensión óptima de este servicio a medio plazo, integrando los medios del Ministerio de Finanzas
- 3 - Definir las bases para elaborar el Plan Nacional de Vigilancia Aduanera (PNVA) con carácter anual, en coordinación con la Policía Nacional Se definirán lugares, casos, procedimientos y medios para el ejercicio de la vigilancia aduanera Se establecerá un programa de capacitación técnica y se redactará un reglamento

Documento 2  
RECINTOS ADUANEROS

## INTRODUCCION

El objeto de la vigilancia aduanera es conseguir la presentacion en las aduanas de la mercancia que desee introducirse en el territorio aduanero Para el adecuado despacho aduanero liquidacion y cobro de impuestos, asi como para el control de regimen de transito y regimenes suspensivos debe constituirse una red de recintos aduaneros Los recintos aduaneros deben estar diseñados para la eficaz prestacion de servicios a los usuarios y para el adecuado control para las mercancias que intervienen En la aduana moderna, la infraestructura debe dirigirse esencialmente al ejercicio de los controles selectivos en el despacho, transito y control de viajeros La necesidad de cerramiento es ineludible para proteger a los medios de transporte y mercancias y de personas ajenas a la actividad aduanera y para facilitar la realizacion de los controles

## ANTECEDENTES

La descripcion del sistema de recintos aduaneros de Nicaragua se ha realizado en el apartado No 2 (el modelo de reforma)

## OBJETIVO

Dejando al margen el tema del necesario desarrollo portuario del pais, que excede del ambito aduanero el objetivo principal en la politica de recintos aduaneros seria la reordenacion del recinto de la aduana del Guasaule, practicamente de manera integral, y en menor medida la reforma del recinto aduanero de Peñas Blancas

## ACCIONES

- 1 - Control del tránsito aduanero de vehículos de carga sin necesidad de introducirlos en el área de parqueo. Se establecerían controles selectivos del 5% de los vehículos a efectos de reconocimiento con apertura de cierres presentados, que exigirían el ingreso en las áreas de reconocimiento del recinto. El resto de las labores de control podrían realizarse con el apoyo de casetas de control a ambos lados de la carretera comprendida en el recinto aduanero. Estas medidas se verían favorecidas por la simplificación administrativa (desaparición del formulario denominado obligación tributaria y certificado del vehículo). El sistema se complementa con la incorporación a esta facilitación de los servicios de inmigración que desarrollarían su función igualmente en la carretera comprendida en el recinto.
- 2 - A medio plazo la facilitación aduanera se vería favorecida por la implementación de aduanas fronterizas yuxtapuestas (prestación en el mismo recinto de servicios de inmigración y de aduana de ambos países limítrofes).
- 3 - El control de vehículos de viajeros debería organizarse en idéntica forma a la propuesta evitando la mala imagen de los servicios aduaneros que obligan al viajero a transportar sus equipajes a través de diversas ventanillas, colas y mostradores, que a la vez entorpecen la labor de control aduanero de despacho de mercancías.
- 4 - Cerramiento integral de los recintos aduaneros fronterizos para evitar la presencia en los mismos de personas ajenas a la actividad aduanera.

Documento 3  
TRANSITO ADUANERO

INTRODUCCION

La falta de controles previos en la recepcion y transito de mercancías constituye otra causa principal del contrabando y fraude fiscal aduanero

Las mercancías recibidas en las aduanas externas que no sean nacionalizadas en frontera deben circular al amparo de un documento de transito aduanero que se ultimara en la correspondiente aduana interior

Son elementos del sistema de control del regimen de transito aduanero los siguientes

- A - Toda mercancía en transito debe someterse a control aduanero en frontera mediante una declaracion que permita la perfecta identificación de las mercancías, las cuales deben circular previa garantía del importe de los derechos e impuestos, en medios de transporte homologados que aseguren su estanqueidad, presentados y circulando por itinerarios y plazos limitados, hasta su llegada a la aduana de destino
- B - El formulario de declaracion sera unico y debe contener los datos imprescindibles para el control propuesto y sera susceptible de proceso informatico
- C - La garantía sera global o individual El obligado será el transportista, agrupacion de transportistas, agentes de aduanas o importador Esta garantía se efectua mediante la presentacion de un aval bancario en la aduana de control

- D - La autorizacion de medios de transporte aptos para el trafico internacional resulta imprescindible para asegurar el eficaz cierre mediante precinto de las partes del vehiculo que contiene la carga
  
- E - El transporte internacional debe ser una persona censada y expresamente autorizada por el Ministerio de Finanzas Presentara los formularios de transito y carga bajo precinto en la aduana de destino siguiente el itinerario señalado y dentro de los plazos fijados

#### ANTECEDENTES

Considerando las características del area del mayor actividad economica de Nicaragua (planicie costera del Pacifico) que por otra parte se encuentra surcada como via internacional por la carretera panamericana, el control del trafico terrestre no ofrece dificultades desde el punto de vista de la vigilancia aduanera y del despacho aduanero

#### OBJETIVOS

- 1 - Reducir el tiempo de despacho aduanero de transito
  
- 2 - Evitar la congestion de vehiculos en la areas de parqueo de los recintos
  
- 3 - Mejorar el sistema de cancelacion de tránsitos

#### ACCIONES

Para una mas eficaz de servicios debieran considerarse dos acciones

- 1 - Diseño de un sistema de despacho del transito en la carretera comprendida dentro de los recintos aduaneros (ver documento No 2)
  
- 2 - Simplificacion administrativa Utilizacion como documento unico de transito de la guia de transito internacional

Documento 4  
SIMPLIFICACION ADUANERA

INTRODUCCION

El sistema de fiscalización "ex-post" no se establece para superponerse a los complejos y lentos procedimientos de la aduana tradicional, por el contrario uno de sus objetivos es conseguir la simplificación administrativa de acuerdo con dos premisas básicas a) selectividad en los controles y reconocimientos físicos de medios de transporte y de mercancías, abandonando los reconocimientos sistemáticos y b) evitar la duplicidad de controles. Este sistema de simplificación administrativa se encuentra al mismo tiempo facilitado por la utilización de la informática en la gestión aduanera.

ANTECEDENTES

La introducción de la aplicación informática SIDUNEA en los procedimientos de gestión aduanera de la aduana nicaraguense, con notable éxito y la existencia de personal adecuadamente instruido en su utilización y desarrollo ha determinado que los controles realizados recepción de mercancías, almacenamiento, despacho aduanero, control de ingresos, se realicen de manera ordenada. No obstante, la duplicación de controles en algunos casos y el obsoleto sistema de valoración utilizado en la actualidad produce retrasos indeseables en algunos despachos aduaneros.

## OBJETIVOS

Conseguir que toda poliza aduanera se despache en todo caso en el mismo dia de su presentacion y en el tiempo mas reducido posible (salvo casos excepcionales controlados y justificados)

## ACCIONES

- 1 - Recepcion de mercancías evitar el recuento sistemático que demora la descarga y entrada de bultos en almacen Esta labor debiera realizarse por los almacenes generales de depositos, controlando la aduana a traves de la informacion contable y efectuando recuentos solo con caracter selectivo y esporadico
- 2 - Establecer el sistema de autoliquidacion el importador debiera aplicar los tipos correspondientes a la partida arancelaria y al valor declarado para declarar directamente la liquidacion tributaria
- 3 - Ingreso de la autoliquidacion previamente a la aceptacion de la declaracion
- 4 - La aceptacion y grabacion de los datos de la poliza tendria que efectuarse con caracter riguroso Ampliar el numero de terminales dedicadas a esta funcion en las aduanas de mayor importancia.
- 5 - Reconocimiento fisico selectivo de mercancías (5% de las polizas presentadas)  
Eliminacion del doble control que supone la funcion de los inspectores
- 6 - Valoracion de acuerdo con el concepto de valor de transaccion establecido en el articulo VII del GATT evitando el uso indiscriminado de listas de precios de referencia (precio usual de competencia)

7 - Liquidacion complementaria en caso de error o discrepancia con la autoliquidacion

8 - Eliminacion del sistema de notificacion de la deuda tributaria

Documento 5  
INFORMATICA ADUANERA

INTRODUCCION Y ANTECEDENTES

La Direccion General de Aduanas, con el afan de simplificar los procedimientos del despacho y control de mercancías importadas y exportadas, solicito el apoyo del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), programa que brindo la asistencia técnica necesaria para implantar el proyecto "Mecanización del Despacho" y control de Comercio SIDUNEA, dicha asistencia fue brindada por la Conferencia de Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

La instalacion del SIDUNEA permitio controlar los aranceles aplicados a la importacion de forma rigurosa y uniforme, obteniendo como resultado, incrementos sustanciales en las Recaudaciones por concepto de gravámenes aduaneros

Así mismo se simplifico los procedimientos y redujo los costos operativos a la Administracion Aduanera y a los contribuyentes (importadores/exportadores)

Tambien ha contribuido a mejorar los instrumentos de control y auditoria que permiten aplicar de manera mas efectiva la disposicion legales, reglamentarias y administrativas en materia aduanera

El sistema SIDUNEA contiene los siguientes modulos

A - Manifiesto de carga

- B - Aceptacion de la declaracion aduanera
- C - Liquidacion de impuestos
- D - Caja (emision de Diario de Caja y Pase de Salida)
- E - Emision de reportes de las operaciones aduaneras

## OBJETIVOS

Obtener informacion para el desarrollo del sistema de fiscalizacion "ex-post"

## ACCIONES

- 1 - Mejorar la captacion de datos en el area de aceptacion de polizas
- 2 - Experimentar la consecucion de los listados que se definen en el apartado "fuentes de informacion" del proyecto CONFIA
- 3 - A medio plazo cambiar el sistema de red local (LAN) por el sistema de red amplia (WAN), mediante la conexion de las redes locales que facilite el acceso "on line" a todas las terminales conectadas al sistema
- 4 - Control informatico cruzado del regimen de transito aduanero
- 5 - Ultimar la instalacion del SIDUNEA en toda la red de recintos aduaneros

Documento 6  
VALOR EN ADUANA

INTRODUCCION

El proyecto CONFIA permite valorar las mercancías de acuerdo con los principios del código de valor del GATT con los consiguientes beneficios para la facilitación aduanera y sin riesgos fiscales

ANTECEDENTES

En la actualidad la aduana nicaraguense aplica las normas de valoración aduanera establecidas en el CAUCA I, basadas en la noción del valor de Bruselas (precio normal y precio usual de competencia), sistema de estimación de valores que ha ido siendo abandonado internacionalmente por considerarse poco ágil y, en ocasiones, arbitrario

El departamento de valor de la Dirección General de Aduanas ha realizado hasta ahora una labor difícil y meritoria consiguiendo la elaboración de una amplia lista de precios de referencia que, por comparación con los valores facturados consigue en algunos casos modificaciones en las bases imponibles declaradas. El procedimiento es útil para evitar abusos específicos, sin embargo introduce elementos de inseguridad para el declarante y retrasos en la recepción de mercancías. Técnicamente se trata de un sistema valorador incompleto y rígido que no se adapta al régimen de libre competencia

## OBJETIVOS

Sustituir el sistema de valoración basado en la aplicación del precio usual de competencia por el valor de transacción establecido por el código de valor del GATT

## ACCIONES

- 1 - Limitar la confección de relaciones de precios de referencia solo a determinados artículos
- 2 - Aplicar con flexibilidad el sistema actual en particular a importadores habituales que por su actuación y estructura puedan considerarse de buena fe
- 3 - Eliminación progresiva del actual sistema mientras se desarrolla el procedimiento de fiscalización "ex-post"

Documento 7  
RECURSOS HUMANOS

INTRODUCCION

La adopcion del sistema de fiscalizacion aduanera "ex-post" dara lugar a medio plazo a cambios sustanciales en la aplicacion de los recursos humanos disponibles por la administracion aduanera, aunque no necesariamente conducen a una reduccion de los mismos. Los aspectos a considerar especialmente en esta materia serian la movilidad funcional y la capacitacion profesional.

ANTECEDENTES

Dentro del programa de reorganizacion del Estado, la Direccion General de Aduanas a partir de 1991 ha reducido el numero de cargos ocupados de 1,294 a 803 en la actualidad.

OBJETIVOS

Adaptar las disponibilidades de personal a las acciones a realizar en los campos de facilitacion aduanera, control del valor en aduana, avances en el desarrollo del sistema informatico, necesidades de personal para la vigilancia aduanera y para el sistema de fiscalizacion "ex-post".

## ACCIONES

- 1 - Incremento a medio plazo de 50 empleados para el area de fiscalizacion aduanera
- 2 - Incremento a medio plazo de 70 empleados para el area de vigilancia aduanera
- 3 - Reduccion a medio plazo del mismo numero de empleados antes citados en las areas de valoracion aduanera y recintos aduaneros
- 4 - Desarrollo a corto plazo de cursos de capacitacion en las areas de vigilancia aduanera y fiscalizacion aduanera

Documento 8  
FISCALIZACION "EX-POST"

## INTRODUCCION

La aplicacion del proyecto de control y fiscalizacion integrado aduanera (CONFIA), requiere un plan de accion cuyos elementos fundamentales se expresan mas adelante

## ANTECEDENTES

No existen antecedentes de aplicacion de la fiscalizacion "ex-post" en el ambito del control externo (importadores y exportadores) por parte de la administracion aduanera de Nicaragua

La direccion de fiscalizacion de la Direccion General de Aduanas fue creada en el año de 1993 y cuenta en la actualidad con 15 empleados que vienen realizando funciones de fiscalizacion en el area de control interno (almacenes generales de depositos)

## OBJETIVOS

Constituir la direccion de fiscalizacion con arreglo a las indicaciones del proyecto CONFIA

## ACCIONES

- 1 - Preparar criterios de selectividad en los reconocimientos físicos de las mercancías en el área de despacho aduanero
- 2 - Establecer normativamente un plazo de prescripción para las liquidaciones aduaneras no inferior a TRES AÑOS
- 3 - Crear una sección de supervisión en las aduanas más importantes que sin interrumpir la entrega de las mercancías despachadas realice las siguientes funciones a) depurar los datos incluidos en las pólizas de importación y gravados por el área de aceptación, b) rectificar liquidaciones por errores materiales o diferencias en la clasificación arancelaria o el valor en aduana, c) emitir fichas informativas, según formulario formalizado, para su envío a la Dirección de Fiscalización que incluyan elementos que no hayan podido ser comprobados durante el despacho aduanero o comuniquen sospecha de fraudes, d) mejorar las condiciones de archivo de pólizas en las aduanas para su comprobación por la Dirección de Fiscalización durante las visitas efectuadas a las mismas No se requiere el envío de copias de pólizas a la Dirección General de Aduanas, toda vez que se dispone de información computarizada
- 4 - Iniciar la elaboración de un Proyecto de Plan de Fiscalización con datos correspondientes al ejercicio 1995
- 5 - Realización de pruebas para la obtención de listados necesarios para la preparación del plan
- 6 - Iniciar la reorganización de la Dirección de Fiscalización mediante la constitución de Unidades de Fiscalización

- 7 - Definir las características de la aplicación INFO/CONFIA
- 8 - Confeccionar los formularios normalizados de notificación, ficha informativa, diligencia y acta
- 9 - Iniciar los cursos de formación con arreglo al programa de capacitación elaborado
- 10 - Imprimir los carnets de identificación del personal inspector de la Dirección de Fiscalización
- 11 - Creación de un grupo de funcionarios con aptitudes para desarrollar tareas de formación en este campo
- 12 - Establecer un equipo de control de ejecución del proyecto fiscalización “ex-post”
- 13 - Establecer un sistema de retribuciones complementarias en función del cumplimiento de objetivos
- 14 - Dotación de material móvil informático y de comunicaciones a la Dirección de Fiscalización

4 - ANEXOS

ANEXO I  
INFRACCIONES Y SANCIONES TRIBUTARIAS

La definicion de las infracciones aduanera debe responder a los principios ordenadores del derecho tributario sancionador principio de la legalidad (tipicidad), principio de culpabilidad (caracter doloso o culposo de la accion u omision), y principio de la proporcionalidad (graduacion de la sancion proporcionalmente al perjuicio economico al tesoro Publico o grado de culpabilidad)

La falta de consideracion de algunos de estos principios en la elaboracion de la norma o en su aplicacion determina dificultades en la aceptacion de la sancion por parte de los obligados tributarios

Por otra parte es preciso definir de la manera mas simple posible, las distintas clases de infracciones aduaneras y la graduacion de las sanciones, evitando una compleja casuistica, con la finalidad de que sean facilmente conocidos los supuestos de infraccion por los sujetos pasivos y facilitar la aplicacion de las normas por los funcionarios competentes

Los principios esenciales a tener en cuenta para clasificar las infracciones serian

- 1 Definicion de las infracciones aduaneras como toda accion u omision dolosao culposa que vulnere o trate de vulnerar las normas tributarias y las demas que regulan el ingreso o salida de las mercancías del país, cuya aplicacion y control le corresponde a la Direccion General de la renta de Aduanas

En el parrafo anterior queda determinado el ambito de competencias de la

Dirección General de la renta de Aduanas y por otra parte se cumplen los principios de legalidad y culpabilidad necesarias en la definición de las infracciones

2 Partiendo de una clasificación de las infracciones aduaneras en

- Infracciones Administrativas
- Infracciones Tributarias
- Infracciones Penales (contrabando)

Se considerarían infracciones penales (contrabando) la importación o exportación de mercancías sin presentarlas para su despacho en las oficinas de aduanas

Existiendo presentación de las mercancías a aduana la distinción entre infracciones administrativas y tributarias podría realizarse respectivamente por la no existencia o existencia de perjuicio económico para el Tesoro Público

Es decir, serían

- Infracciones Administrativas las infracciones aduaneras, tal como se define en el apartado primero en que no se aprecie la existencia de perjuicio económico para el Tesoro Público
- Infracciones Tributarias aquellas infracciones aduaneras en que se aprecie la existencia de perjuicio económico para el Tesoro Público Se considera que existe perjuicio económico a) por no ingresar dentro de los plazos establecidos

la totalidad o parte de la deuda aduanera y b) por obtener o disfrutar indebidamente de beneficios fiscales

- Infracciones Penales cuando la infraccion aduanera consiste en la no presentacion de mercancías a la aduana Este principio es de caracter general y puede ser complementado con algun caso especifico por su sustraccion de mercancías a la vigilancia aduanera

La importancia de la infraccion considerando la cuantía de la deuda defraudada puede cambiar la clasificacion de la infraccion

- 1) Las infracciones tributarias de mayor cuantía pudieran clasificarse como infraccion penal (delito fiscal)
- 2) Las infracciones penales (contrabando) de menor cuantía podrian considerarse infraccion tributaria, aunque aplicando el mayor grado de sancion
- 3) La graduacion de las sanciones debe realizarse respetando el principio de proporcionalidad y con base a criterios objetivos en el caso de las sanciones por infraccion tributaria, la base para el calculo seria la deuda tributaria descubierta y el porcentaje de sancion a aplicar, dentro de la escala que se considere oportuna, dependera de la relacion deuda declarada/deuda descubierta Es decir, si se desean aplicar sanciones del 50%, 100% o 150% de la deuda descubierta, la graduacion puede efectuarse segun el porcentaje de deuda descubierta en relacion con la deuda declarada sea hasta el 50%, 75% o 100% respectivamente

En el caso de infracciones administrativas, la ley debe marcar un rango entre (por ejemplo, de 10 a 1,000 US\$, o su equivalente en Cordobas) y sera con posterioridad la Direccion General quien dicte instrucciones concretas para la

determinacion de sanciones en los casos de infraccion administrativa mas frecuentes

El sistema propuesto es, por tanto, simple, objetivo, respeta los principios basicos del derecho tributario sancionador, permite la facil comprension por parte de sujetos pasivos y una facil aplicacion y control de ejecucion

ANEXO II  
PROYECTO DE CONTROL Y FISCALIZACION  
INTEGRAL ADUANERA (CONFIA)

**1. PREAMBULO**

La fiscalización integral aduanera se define como la actividad de control que la Dirección de Fiscalización de la Dirección General de Aduanas ejerce para verificar la correcta aplicación de las potestades aduaneras, inspeccionar el funcionamiento de las oficinas aduaneras y comprobar la exactitud de las operaciones, declaraciones, liquidaciones y pagos de los tributos mediante actuaciones de auditoría a las empresas importadoras y exportadoras y otros obligados tributarios

En este sentido deben distinguirse dos áreas de control

- Área de Control Interno
  
- Área de Control Externo

El primero está dirigido a la supervisión de las aduanas y agentes auxiliares (recintos fiscales, agencias aduaneras y almacenes generales de depósito)

El control externo tiene por finalidad la fiscalización “ex post” de las operaciones de comercio exterior mediante actuaciones de auditoría para comprobar las auto liquidaciones de los importadores controladas físicamente mediante criterios selectivos

## **UNIDADES DE FISCALIZACION**

Durante el periodo transitorio de inicio de funciones de la Direccion de Fiscalizacion, este se organizaria por medio de Unidades de Fiscalización, de caracter tanto interno como externo

Las unidades de fiscalizacion como elementos operativos de la Direccion estaran compuestas por un inspector jefe, dos sub-inspectores y varios agentes

El perfil de los empleados publicos componentes de las unidades de fiscalizacion es el siguiente

- **INSPECTOR JEFE DE UNIDADES DE FISCALIZACION**
  - Título universitario
  - Nivel de formacion equivalente al administrador de aduanas
  - Formacion Tecnica aduanera (Sistema Armonizado, Origen de las Mercancias, Valor en Aduana y Procedimientos Aduaneros) Nivel maximo de formacion
  - Auditoria e Informatica. Se exigiran conocimientos suficientes sin necesidad de especializacion en estas materias
  - Idioma Ingles

El perfil del funcionario responde pues al de un empleado publico de la maxima cualificacion técnica. Puede ser seleccionado entre administradores de aduana, aforadores que se distinguen por su especial preparacion y podria eliminarse la exigencia de titulacion considerando la antigüedad e idoneidad del candidato

- **SUBINSPECTORES**

Son tecnicos de grado medio de alta cualifiacion que actuan de acuerdo con las directrices del inspector jefe

- **AGENTES**

Empleados publicos de nivel elemental que realizan funciones auxiliares, preparatorias, de comprobacion o prueba de hechos

El numero de unidades de fiscalizacion que se estiman necesarias inicialmente es de SEIS, dependiendo directamente del jefe de la Direccion de Fiscalizacion y desarrollando indistintamente funciones de control interno y de control externo

La actividad de control inicial se realizaria sobre

- 100 empresas importadoras o exportadoras
- 100 visitas anuales a aduanas, recintos fiscales y otros agentes auxiliares
- 100 actuaciones urgentes anuales de promedio motivadas por denuncias, fichas informativas y otras informaciones

### **FUENTES DE INFORMACION**

Las funciones de fiscalizacion integral se desarrollan partiendo del estudio y analisis de fuentes de informacion diversas Esta informacion debidamente seleccionada dara origen a los Planes de Fiscalizacion o Actuaciones Urgentes con objeto de ser contrastada mediante visita a las aduanas, agentes auxiliares, empresas importadoras o exportadoras

Las fuentes de informacion son las siguientes

- a) **SIDUNEA** El sistema informatico aduanero proporciona la principal fuente de informacion a las Unidades de Fiscalizacion mediante

- Consultas on-line A traves de terminales instaladas en las Unidades de Fiscalizacion y Direccion de Fiscalizacion
  - Listados resumen anual Permiten obtener informacion clasificada por años de las operaciones realizadas por importadores o exportadores o clasificada por posicion arancelaria, aduana o agente auxiliar con la siguiente informacion (año, importador, posicion arancelaria, origen de las mercancías, peso, clasificacion arancelaria, numero de poliza y valor en la aduana)
- b) Fichas informativas Son documentos emitidos por las aduanas con arreglo a formulario normalizado con el fin de comunicar a la Direccion de Fiscalizacion dudas surgidas en el despacho aduanero o transitos sin ultimar Incluran los siguientes datos (numero de ficha informativa, empresa, numero de declaracion, mercancia, posicion arancelaria, valor en aduana, funcionario informante y hechos)

Las fichas informativas seran seleccionadas por la Direccion de Fiscalizacion para actuar exclusivamente en los casos de informacion relevante mediante Actuacion Urgente o inclusion en el Plan de Fiscalizacion

- c) Denuncias Se trata de informacion procedente de particulares o empresas Esta informacion debe seleccionarse con igual criterio que en el apartado anterior y considerando el caracter anonimo o no de las mismas
- d) Otras informaciones Otras informaciones pueden recibirse procedentes de la administracion tributaria, otros ministerios, otras administraciones aduaneras, organismos internacionales y a traves de los medios de comunicacion (prensa, radio, TV)

## **PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACION**

Las actuaciones de control externo -visitas de auditorias de empresas importadoras o exportadoras deben realizarse de acuerdo a un procedimiento que debe ser reglamentado procurando el respeto a los principios

- a) Eficacia en la actuacion de las Unidades de Fiscalizacion
- b) Garantia juridica de los derechos de las empresas
- c) Perturbacion minima de la actividad de las empresas

## **EFICACIA EN LA ACTUACION**

Es preciso definir el Estatuto del funcionario de Fiscalizacion determinando cuales son sus derechos y deberes

- **DERECHOS**

Caracter de agente de la autoridad a efectos de responsabilidad administrativa y penal de las personas que ofrezcan resistencia, excusa, negativa, atentado o desacato contra ellos en el ejercicio de sus funciones

Identificacion mediante carne que les acredite para el desempeño del puesto de trabajo

Apoyo por parte de otras autoridades en el ejercicio de sus funciones

- **DEBERES**

Cortesía en las actuaciones

Información del motivo de las actuaciones facilitando el cumplimiento de las obligaciones de la empresa visitada

Secreto riguroso de los asuntos que conozca por razón del cargo

## **PLANES DE INSPECCION**

Como garantía para las empresas y en evitación de abusos se establece el principio de actuación planificada. En este sentido, las Unidades de Fiscalización solo actuarán en virtud de lo establecido en planes de fiscalización u orden escrita expresa de su superior jerárquico

Las actuaciones que no se ajusten al anterior criterio general serán excepcionales por razones de urgencia y deberán ser justificadas. Todas las actuaciones deberán ser registradas de manera que se determine el debido control y constancia de las mismas

El Plan Nacional de Fiscalización se elaborará anualmente por la Dirección General de Aduanas y se someterá a la aprobación del Ministerio de Hacienda, que coordinará esta planificación con la de Tributos Internos. Por otra parte la Dirección General de Aduanas aprobará su propio plan de fiscalización a efectos de control interno

Los planes de fiscalización se confeccionarán de acuerdo con los datos suministrados por el sistema informático con arreglo a diferentes criterios de selección (partida arancelaria, origen de las mercancías, valor en aduana, cantidad, importador, agentes auxiliares y criterios aleatorios). Deberá respetarse una cifra preestablecida de actuaciones de acuerdo con los medios disponibles

El plan se completa con las Actuaciones Urgentes motivadas por denuncias, fichas informativas u otras informaciones. Toda la informacion recogida se incorporara a expedientes autonomos

## **ACTUACIONES DE FISCALIZACION**

- a) Las actuaciones se realizaran en el domicilio o lugares en el que el sujeto ejerce su actividad o donde exista la prueba del hecho imponible. Con la aceptacion del sujeto pasivo la actuacion podra realizarse en las oficinas publicas. Las actuaciones se desarrollaran en horario normal de atencion del publico u horario de trabajo
- b) Las personas con quienes se entiendan las actuaciones dispondran de poder para representar y obligar a la empresa visitada
- c) El inicio de las actuaciones debera ser notificado al sujeto pasivo indicandole los motivos de la comprobacion, lugar y fecha de las actuaciones y documentacion que debera tener presentada. La documentacion exigible estara constituida por (declaraciones de importacion/exportacion, facturas, certificados de origen, contratos de compra/venta, justificantes de pago, contratos de fletamento, contratos de seguros, comisiones, gastos de ingenieria, pagos de royalties, documentacion tecnica y comercial relacionada con la clasificacion arancelaria de las mercancias, autorizaciones de regimenes aduaneros suspensivos, etc)
- d) La notificacion interrumpira el plazo de prescripcion. El plazo para ultimar las actuaciones iniciadas no tiene limite pero si se interrumpen durante mas de seis meses se reinicia el computo del plazo de prescripcion
- e) Durante las actuaciones las empresas pondran a disposicion de los funcionarios su contabilidad principal, auxiliar, documentos justificativos y los programas y archivos

en soporte magnetico si disponen de sistema informatico De la documentacion aportada podran tomarse notas y obtenerse copias con cargo a la administracion

- f) Se podra entrar en fincas o locales de negocios Si no mediara autorizacion de los titulares se solicitara permiso del Director General de Aduanas En caso de negativa se considerara resistencia a la accion fiscalizadora La entrada en domicilios particulares sin autorizacion requerira orden judicial
- g) La inspeccion podra realizar inspecciones, tomar muestras, obtener fotografias, croquis o planos y requerir la traduccion de documentos de caracter probatorio

## **ULTIMACION DE ACTUACIONES**

Las actuaciones se ultiman cuando se hayan obtenido los datos y pruebas necesarios para dar la conformidad a la situacion tributaria del obligado o regularizar su situacion

Las actuaciones se documentaran en diligencias y actas

Las diligencias no contienen propuestas de liquidacion Se extenderan en las visitas a aduanas y agentes auxiliares expresando en todo caso el resultado de las comprobaciones efectuadas Igualmente en actuaciones en sujetos pasivos cuando no se propone liquidacion y solo se expresan hechos Pueden extenderse sin sujetarse a modelos preestablecidos De las diligencias se entregara copia a la persona con quien se entienda las actuaciones

Las actas se extienden para ultimar actuaciones de fiscalizacion y pueden ser de conformidad o de disconformidad y las primeras con propuesta de rectificacion de liquidaciones o sin propuesta de liquidacion Estaran sujetas a modelos debiendo indicarse (numero de expediente de fiscalizacion, fecha y lugar, inspector, sujeto pasivo o representante, hechos

comprobados, liquidacion indicando cuotas rectificadas, intereses moratorios y sanciones, recursos y plazos para interponerlos, lugar y plazo de ingreso)

Todas las actas son propuestas de ultimacion de actuaciones que deberan ser aprobadas por el jefe de la Division de Control y Fiscalizacion que dispone de UN MES para rectificar la propuesta notificandolo al sujeto pasivo

Las diligencias y actas extendidas por la inspeccion tienen la naturaleza de documentos publicos. Los hechos expresados en diligencias y actas se presumen ciertos y solo podran rectificarse mediante prueba de que incurrir en error de hecho. Las diligencias y actas seran suscritas por los funcionarios actuantes y el sujeto pasivo o su representante a quien se hara entrega de una copia

## **SISTEMA INFORMATICO INFO/CONFIA**

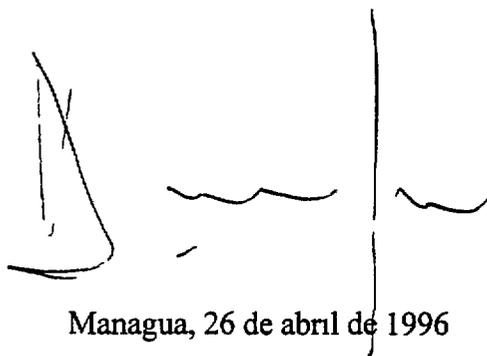
El sistema INFO/CONFIA consiste en una aplicacion informatica que controla

- a) La ejecucion de los planes de fiscalizacion
- b) El ingreso de las cantidades liquidadas mediante actas
- c) La actividad del personal incorporado a las Unidades de Fiscalizacion

El control de ejecucion de planes de fiscalización se lleva a cabo mediante el numero de expediente de fiscalizacion y deberan capturarse los datos relativos a (fecha de asignacion, codigo de la empresa, nombre de la empresa, domicilio fiscal, fecha de notificacion y fecha de diligencia o actas)

El control de ingreso de las cantidades liquidadas se efectuara discriminando conceptos tributarios (derechos de importacion, impuesto sobre ventas, intereses moratorios y sanciones) Se controlara la interposicion de recursos y la fecha de ingreso de las cantidades liquidadas

El control de la actividad del personal fiscalizador es requerido atendiendo a la naturaleza de su trabajo y tendra en cuenta el numero de expediente asignado por funcionario, el estado de las comprobaciones, diligencias y actas emitidas y expedientes pendientes y ultimados e importe de las rectificaciones propuestas

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized initial 'A' followed by a series of horizontal wavy lines and a vertical line, all written in a cursive style.

Managua, 26 de abril de 1996

Lic Antonio Meseguer López