

# Las aduanas como obstáculo para el emprendimiento en Guatemala

Edgar Ortiz ([eortiz@ufm.edu](mailto:eortiz@ufm.edu))  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Francisco Marroquín,  
Ciudad de Guatemala

Octubre de 2017

## **Abstract:**

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar los obstáculos que encuentran los emprendedores en Guatemala al momento de entrar en un proceso de exportación o importación de mercaderías. Se pasa revista al Enabling Trade Report que publica el Foro Económico Mundial para efectuar un diagnóstico del nivel de competitividad que tiene Guatemala en el ámbito del comercio exterior. Se sugiere que los principales retos de Guatemala son la pobre infraestructura de las aduanas y los deficientes procesos que aplican las aduanas tanto en la exportación como importación de mercaderías.

## Índice

<b>Capítulo I: Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo II: Situación de la infraestructura .....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo III: Situación de los procesos de importación y exportación .....</b>	<b>8</b>
<b>La exportación .....</b>	<b>10</b>
<b>La importación.....</b>	<b>11</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>13</b>
<b>Los retos en el proceso de exportación .....</b>	<b>13</b>
Los exportadores tienen problemas en identificar mercados en el exterior.....	13
La infraestructura causa problemas para los exportadores, especialmente para las pymes ...	14
<b>Los retos en el proceso de importación.....</b>	<b>15</b>
Los procesos de importación son un obstáculo en sí mismos para el emprendedor.....	15
La infraestructura y administración de los puertos es una barrera para el emprendedor al momento de importar.....	17
<b>Bibliografía:.....</b>	<b>17</b>

## Capítulo I: Introducción

Los beneficios del comercio libre son conocidos de sobra en la literatura económica. Durante las últimas décadas se ha hecho un esfuerzo por reducir las barreras al comercio entre países. Ciertamente en la década de los años treinta el comercio mundial se vio restringido por las políticas proteccionistas adoptadas inicialmente por Estados Unidos y luego generalizadas por los países desarrollados.

En el contexto centroamericano la apertura comercial es reciente. Más o menos desde 1961 a 1980 se llevó a cabo un proceso de integración centroamericano con el MERCOSUR. El modelo existió con relativa funcionalidad en ese periodo, pero fracasó en la década de los ochenta por diversas razones.

De este modo es que en la década de los noventa Guatemala y Centroamérica inician un proceso de integración con miras más globales. En 1991 Guatemala se suscribe al GATT y nace el SICA que reemplazó la carta de la ODECA.

Guatemala inicia un proceso de apertura comercial significativo y desde entonces se han firmado varios tratados de libre comercio<sup>1</sup> que dieron pie a un proceso de desgravación arancelaria. Sin duda han sido pasos importantes que permitieron que el sector externo comenzara a ganar un peso cada vez más importante dentro de la actividad económica.

Para los emprendedores este proceso ha significado una gran oportunidad. Por una parte, se abren oportunidades para exportar sus productos a nuevos mercados. Para otros emprendedores se abren oportunidades para importar bienes a menor costo ya sea para consumo local. A su vez, la apertura a las importaciones juega un rol importante para los encadenamientos productivos.

Y no es un tema menor. Si tuviéramos en cuenta el valor de las exportaciones e importaciones que tienen lugar en Guatemala veríamos que las mismas representan el 46.7% del PIB. En pocas palabras, las mercancías que circulan por las aduanas valen el equivalente a casi la mitad del tamaño de la economía guatemalteca.

Lo que debe llamar la atención es que, pese a la importancia que en términos de valor tiene el comercio transfronterizo, pocas empresas consiguen subir al tren de la prosperidad que este sector ofrece. La gran mayoría de emprendedores no es capaz de integrarse al comercio internacional precisamente porque las aduanas suponen un obstáculo en su afán de acceder al mercado externo.

Es verdad que las medidas de apertura comercial distan de ser perfectas. Quienes abogamos por un comercio genuinamente libre, vemos como grandes obstáculos al comercio las barreras arancelarias que aún prevalecen y otras barreras no arancelarias que terminan obstaculizando el comercio de determinadas mercancías, especialmente en el sector alimentario.

Sin embargo, además de las barreras arancelarias y no arancelarias, existen otros problemas dentro de los procesos de exportación e importación relacionados con la pobre infraestructura con la que cuenta el país para llevar a cabo las exportaciones e importaciones.

---

<sup>1</sup> Véase: [http://www.sice.oas.org/ctyindex/GTM/GTMagreements\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/ctyindex/GTM/GTMagreements_e.asp)

Pero veremos que la pobre infraestructura no es el único obstáculo que encuentran los emprendedores al momento de entrar en un proceso de exportación e importación. Tampoco lo son las barreras arancelarias y no arancelarias por sí mismas. Los procesos que deben sustanciar los emprendedores en las aduanas resultan ser una carga aún más pesada en muchos casos.

La situación actual de Guatemala en la materia está lejos de ser la óptima. Para conocer la situación actual del país usaremos como referencia el *Enabling Trade Report* que publica el Foro Económico Mundial.

Dicho reporte se compone de cuatro subíndices: A) Acceso al mercado; B) Administración fronteriza; C) Infraestructura; y D) Ambiente operativo. Para efectos de esta sección nos centraremos en los sub componentes del subíndice de infraestructura. En el capítulo III abordaremos los sus indicadores de la administración fronteriza. La tabla 1 muestra la posición de los países seleccionados dentro del reporte y los cuatro subíndices generales que lo componen dentro de un total de 136 países.

A lo largo del trabajo compararemos la situación de Guatemala en su contexto regional para conocer el ambiente en que se da el comercio exterior. También teniendo en cuenta que hay un proceso, aunque lento, de integración aduanera regional al menos desde Guatemala hasta Nicaragua.

A su vez, como punto de referencia tendremos a los dos países mejor evaluados en el reporte: Singapur y Hong Kong. Ambos países pueden ser un gran ejemplo para el resto de países con un ambiente poco competitivo en el comercio exterior pues ambos son países pequeños y muy abiertos al comercio global.

Tabla 1: Posición de los países y rubros evaluados en el *Enabling Trade Report* del Foro Económico Mundial.

País	Posición en el índice final	A) Acceso al mercado	B) Administración de la frontera	C) Infraestructura	D) Ambiente de negocios
Guatemala	69	14	70	97	89
Honduras	86	10	109	105	100
El Salvador	74	6	81	87	121
Nicaragua	76	13	72	109	85
Costa Rica	57	20	56	76	66
Panamá	58	90	68	49	36

Fuente: Foro Económico Mundial, cifras para 2016

En la tabla 1 puede observarse que la posición de Guatemala en el índice está dentro del rango en comparación con la región. La posición de Guatemala se ve favorecida por el indicador de por el subíndice A que se refiere al acceso al mercado. Dicho subíndice tiene una ponderación del 25% en el índice general y tiene en cuenta aspectos como los aranceles que impone el país para las importaciones y los aranceles que enfrentan los exportadores de ese país.

En términos generales dicho indicador muestra que efectivamente la apertura comercial, si bien imperfecta, ha contribuido a que Guatemala esté hoy más conectada con el comercio global. En general dicho subíndice sugiere que los obstáculos de Guatemala no son la protección arancelaria,

aunque como señalaremos más adelante, hay problemas con las barreras arancelarias que este indicador no recoge y que terminan siendo problemas para el proceso de importación.

Pero también el primer indicador arroja una conclusión preliminar: si bien Guatemala es un país bastante abierto en comparación con otros países de primer mundo, el volumen del comercio exterior está muy lejos de su potencial por las barreras que suponen los demás factores que inciden en el proceso.

El presente trabajo es un esfuerzo por entender cuáles son los obstáculos que enfrentan los emprendedores cuando se efectúan procesos de exportación e importación. Al final el lector se llevará una mirada macro del problema para entender cuáles deben ser las líneas generales de acción para hacer de Guatemala un país más generoso con el emprendedor en este ámbito.

Para ello, el capítulo II hará un diagnóstico de la situación actual de la infraestructura portuaria y vial del país que son pilares fundamentales para facilitar el proceso de exportación e importación. Una mala infraestructura presenta dificultades para el transporte de las mercancías y puede incidir negativamente sobre la eficiencia del proceso de exportación e importación.

El capítulo III somete a examen la eficiencia de los procesos de importación y exportación. Los procesos de exportación, y especialmente los de importación, están sujetos a una serie de documentos y requisitos que pueden tomar un tiempo considerable restando eficiencia al proceso. La mano de obra poco calificada del personal aduanero también supone un obstáculo importante que puede retardar considerablemente los procesos.

## Capítulo II: Situación de la infraestructura

La infraestructura es clave para el comercio en general y especialmente para el comercio exterior. Una mala infraestructura puede elevar los costos de transacción para la exportación o importación de mercaderías de forma significativa.

De acuerdo con la comisión portuaria nacional<sup>2</sup>, para el 2015, se estima que el 66% del valor del comercio exterior se canaliza por la vía marítima, el 24% vía terrestre y el 10% restante por vía aérea. En términos de volumen, el 80% del comercio exterior se canaliza por la vía marítima, el 29% por vía terrestre y apenas el 1% por vía aérea.

Los principales puertos marítimos del país son Santo Tomás de Castilla, ubicado en el departamento de Izabal y Puerto Quetzal que está ubicado en el departamento de Escuintla, en ese orden. Las principales aduanas terrestres son Tecún Umán, ubicada en el departamento de San Marcos y que hace frontera con México y Pedro de Alvarado que está ubicada en el departamento de Jutiapa y que hace frontera que El Salvador, en ese orden. La aduana aérea es exprés aéreo, ubicada en Ciudad de Guatemala. La siguiente tabla muestra la importancia de cada aduana en términos de recaudación tributaria por concepto de IVA por importación y DAI.

---

<sup>2</sup> Disponible en:

<http://cpn.gob.gt/xcongresouniversitario/docs/1.%20Sistema%20Portuario%20Nacional%20en%20apoyo%20al%20comercio%20exterior%20de%20Guatemala.pdf> Consultado el 1 de julio de 2017

Tabla 2: Porcentaje que representa cada aduana del monto total recaudado por concepto de IVA por importación y de Derechos Arancelarios a la Importación (DAI).

<b>Aduana</b>	<b>Porcentaje recaudación total</b>
Puerto Quetzal	33%
Santo Tomás	16%
Express aéreo	15%
Tecún Umán	8%
Pedro de Alvarado	6%
Resto de aduanas	23%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SAT para 2016.

La infraestructura es elemento esencial para facilitar el comercio exterior. Para efecto de las aduanas terrestres es más evidente la importancia de la infraestructura vial. Pero ésta también es vital para el comercio exterior que se canaliza por las aduanas marítimas pues el traslado de la mercadería desde o hacia la bodega pasa por la red vial.

Por su parte, la infraestructura portuaria es uno de los temas relevantes para ganar competitividad y eficiencia en los procesos de exportación e importación pues un puerto con pobre infraestructura generará procesos lentos y engorrosos.

La infraestructura además es elemento clave para la competitividad y eficiencia de los puertos y eso se ve reflejado en el volumen de mercaderías que circulan en los distintos puertos. Si lo vemos en el contexto regional, veremos que Panamá representa poco más de la mitad de la movilidad de mercancías en términos de volumen en la región. Cabe decir que la gran mayoría de la carga que se moviliza en Panamá es de tránsito, lo cual hace que los volúmenes sean insuperables en comparación con el resto de Centroamérica. La tabla 3 ofrece los datos del volumen de movilización de carga para el año 2016.

Tabla 3: Volumen de carga transportada por vía marítima

<b>País</b>	<b>Toneladas métricas</b>	<b>Distribución porcentual</b>
Guatemala	26,414.9	18.6%
El Salvador	6,667.5	4.7%
Honduras	13,939.3	9.8%
Nicaragua	4,937.1	3.1%
Costa Rica	16,670.3	11.8%
Panamá	73,761.7	52%
<b>Total</b>	<b>141,750.8</b>	<b>100%</b>

Fuente: Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM).

La tabla 4 muestra el subíndice de infraestructura del *Enabling Trade Report* para los países seleccionados. Guatemala ocupa el puesto 97 de 146 países. Como podrá observar el lector, para calificar la competitividad en materia de infraestructura se tienen en cuenta tres componentes en este caso: infraestructura del transporte aéreo, infraestructura portuaria e infraestructura vial. El

indicador también evalúa la infraestructura de las líneas del tren, pero al no aplicar al caso guatemalteco se ha prescindido del mismo.

Tabla 4: Posición de los países dentro del subíndice de infraestructura del *Enabling Trade Report*

País	Subíndice general: infraestructura	Subcomponente: Disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte aéreo	Subcomponente: Disponibilidad y calidad de la infraestructura portuaria	Subcomponente: Disponibilidad y calidad de la infraestructura vial
Guatemala	97	103	89	133
Honduras	105	97	86	97
El Salvador	87	75	106	73
Nicaragua	109	112	124	98
Costa Rica	76	67	109	122
Panamá	49	30	19	66

Fuente: Foro Económico Mundial, datos para 2016

El subcomponente que evalúa la red vial muestra una cifra alarmante: Guatemala solo supera en calidad de red vial a Gabón, Bután y Madagascar. Este es un obstáculo importante para los emprendedores pues afecta directamente los costos de exportar e importar mercadería.

El caso más obvio se relaciona con la importación o exportación de mercaderías por la vía terrestre entre los países de la región y México. Exportar o importar mercaderías desde o hacia Guatemala por la vía terrestre es altamente costoso y tardado.

En el 2000 la velocidad promedio de circulación era de 58 km/h y para 2017 se estima, a falta de cálculos definitivos, que la velocidad de circulación ha caído a los 40 km/h. Sin duda esto eleva los costos de manera significativa.

Pero no afecta únicamente a quienes importan o exportan mercaderías por la vía terrestre. También quienes exportan por la vía marítima deben movilizar sus mercancías desde o hacia los puertos marítimos del país y la calidad de la infraestructura vial supone un costo y una barrera importante para los emprendedores.

Para calcular la competitividad del comercio transfronterizo de un país se tiene en cuenta el tiempo que tarda un emprendedor en un país en exportar o importar mercadería. En esas mediciones se tiene en cuenta el tiempo total desde que la mercancía llega del puerto a la bodega o establecimiento comercial. Del mismo modo, al medir la competitividad del país para los procesos de exportación se mide el tiempo que toma poner la mercancía desde la bodega del productor hasta que la mercancía es definitivamente exportada.

La infraestructura aérea también es importante. En términos de valor de las importaciones la tabla 2 mostraba que el express aéreo contribuye al 15% del IVA y DAI recaudados. Sin embargo, en términos de volumen, el porcentaje de comercio exterior que se canaliza por la vía aérea no sobrepasa el 5%.

Aun así, la situación actual de los aeropuertos es precaria. En realidad, la única aduana internacional es express aéreo. Sin duda hay mucho margen de mejora en cuanto a la calidad y capacidad instalada en el aeropuerto y ello también representaría una mejora para la exportación e importación de mercaderías que se canaliza por vía aérea.

Pero el tema más relevante lo constituyen la infraestructura portuaria, subcomponente en el cual Guatemala califica en el puesto 89 de 136. La mala calidad de la infraestructura portuaria es el principal problema de Guatemala.

El indicador califica de 1 a 7, siendo 1 extremadamente pobre y 7 excelente. En cuanto a calidad de los puertos Guatemala tiene una calificación de 3.7. La mala calidad de la infraestructura portuaria puede ocasionar colas en los puertos lo cual da lugar a que los procesos de exportación e importación padezcan retrasos importantes.

Buena parte de los retrasos en los procesos de exportación e importación ocurren por la baja calidad de infraestructura que tienen los puertos principales del país como se abordará en las conclusiones.

### Capítulo III: Situación de los procesos de importación y exportación

En el capítulo II se abordó una cara de la moneda del comercio exterior. Es importante contar con una infraestructura dura que permita agilizar el flujo de mercaderías en el comercio transfronterizo. Este capítulo tratará de mostrar la situación de la infraestructura “suave”, es decir, lo relativo a los procedimientos que deben cumplirse para consumir el proceso.

Nuevamente es necesario acudir al *Enabling Trade Index* para conocer la situación del país en este ámbito. Como muestra la tabla 1, el indicador B del índice se refiere a la administración de la frontera. Y dentro de ese indicador se somete a evaluación la calidad y eficiencia de los procesos que para el efecto implementa cada país.

Este indicador tiene en cuenta las siguientes cuestiones: 1) Eficiencia del proceso de liquidación; 2) tiempo y costo de cumplir con los trámites aduaneros y con la documentación; 3) tiempo y costo de cumplir con el proceso de exportación en la frontera y con la documentación; 4) Pagos irregulares en las aduanas ya sea para importar o exportar; 5) Predictibilidad del tiempo que tardarán los procedimientos de importación.

En la tabla 5 se muestra la calificación de los países seleccionados en cuanto al tiempo que representa el proceso de exportación e importación. Nótese que se mide por un lado el tiempo de cumplir con los trámites fronterizos y por el otro el tiempo de cumplir con los procesos de documentación. A su vez, se incluye el indicador de la eficiencia del proceso de liquidación.

Tabla 5: Posición de los países dentro del subíndice de Administración de la Frontera del *Enabling Trade Report*

País	Eficiencia del proceso de liquidación	Tiempo para importar (cumplimiento de procesos documentales)	Tiempo para importar (cumplimiento de trámites fronterizos)	Tiempo para exportar (cumplimiento de proceso documentales)	Tiempo para exportar (cumplimiento de trámites fronterizos)



	(de 138 países)				
Guatemala	89	69	82	86	62
Honduras	112	89	103	86	108
El Salvador	97	59	61	56	67
Nicaragua	86	61	82	86	91
Costa Rica	102	65	91	68	44
Panamá	42	49	50	49	50

Fuente: Foro Económico Mundial

Como se puede inferir de la tabla 5, Guatemala tiene un evidente problema con sus procesos de importación y exportación. Pese a los múltiples esfuerzos que se han hecho con la Ventanilla Única Para las Exportaciones (VUPE) y a los distintos instrumentos suscritos con OMA, OMC y otras entidades para facilitar el comercio transfronterizo, los procesos de importación y exportación son deficientes.

Hay dos dimensiones en las cuales se puede evaluar la eficiencia de los procesos de exportación e importación. Una parte tiene que ver con el marco normativo formal, que está compuesto por todo el andamiaje legal que da vida a los procesos. Y, por otra parte, el marco informal que tiene que ver con la efectividad y previsibilidad con la cual el recurso humano con que cuenta la intendencia de aduanas aplica la normativa.

Comencemos por el marco normativo formal. Existen múltiples instrumentos legales que norman los procesos de exportación e importación. En términos generales podríamos decir que la normativa aplicable es:

- Decreto número 6-91 del Congreso de la República. Código Tributario.
- Decreto número 2-89 del Congreso de la República. Ley del Organismo Judicial.
- Decreto número 10-2012 del Congreso de la República, Ley de actualización tributaria.
- Decreto número 27-92 del Congreso de la República, Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Decreto número 2-70 del Congreso de la República. Código de Comercio.
- Resolución número 223-2008 (COMIECO-XLIX). Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA).
- Resolución 224-2008 (COMIECO-XLIX). Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano.
- Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Aprobado por Decreto 1435.
- Convenio Sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, decreto ley 123-84.
- Decreto número 20-2006 del Congreso de la República. Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria.
- Decreto número 59-80 del Congreso de la República. Ley contra la defraudación y el contrabando.
- Decreto número 25-2010. Ley de actividad aseguradora
- Decreto número 119.96 del Congreso de la República. Ley de lo Contencioso Administrativo.

- Decreto número 1-98 del Congreso de la República. Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria.
- Decreto número 14-2013 del Congreso de la República. Ley nacional de aduanas.

El marco normativo aplicable es amplio pero el CAUCA y el RECAUCA son los instrumentos más importantes en el marco del comercio transfronterizo para Guatemala junto con el Código Tributario. La ley nacional de aduanas, decreto 14-2013, también es importante porque intentó sistematizar las normas aduaneras en lo que a infracciones administrativas se refiere.

En términos generales, los regímenes aduaneros se clasifican en definitivos, temporales y liberatorios. Los regímenes definitivos se refieren a aquellos casos en los cuales la importación (o la exportación) ocurre cuando ingresan (o salen) mercancías para su uso o consumo definitivo en el territorio aduanero (el exterior).

Los regímenes temporales se refieren, por un lado, a aquellos casos en que una mercancía se transporta de una aduana a otra con lo cual únicamente hay tránsito aduanero y no se deben liquidar los impuestos a la importación por no ser ésta definitiva. Por otro lado, los regímenes de reexportación donde se incluye el régimen especial del decreto 29-89, ley de fomento de la actividad exportadora, reformado por el decreto 19-2016.

Para efectos de este trabajo, nos enfocaremos en los procesos para la exportación e importación definitivas pues con ello podremos evaluar con amplio criterio la eficiencia de los procesos.

### La exportación

Para efectuar el trámite de exportación definitiva, hace falta cumplir con una serie de documentos y pasos que se intentan resumir a continuación de conformidad con lo establecido en el RECAUCA.

#### Proceso de exportación definitiva:

1. El exportador o su agente de aduanero o representante legal deben presentar la documentación de soporte de la exportación. Esto incluye por lo general la factura comercial, el documento de transporte y el certificado de origen de la mercadería según corresponda. Esto varía según el producto de exportación, de modo que según sea el caso, el exportador deberá presentar los permisos especiales que sean necesarios para cada mercadería en lo particular.
2. Luego, el servicio de aduanas debe validar la declaración de mercancías. Este proceso es electrónico. Si el servicio de aduanas considera que no hay errores, valida la declaración como lo dispone el artículo 334 del RECAUCA. Si el servicio de aduanas determina que hay errores de conformidad con el artículo 326 del RECAUCA, se procederá a requerir la subsanación.
3. Se firma y sella la declaración o se otorga la firma electrónica de la misma.
4. **Selectividad:** en este punto del proceso, hay dos posibilidades:
  - a. **Levantamiento automático:** se autoriza de acuerdo con el artículo 350 del RECAUCA en los casos previstos ahí y se finaliza el proceso.

- b. **Selectividad roja:** se procede de conformidad con el artículo 335 y 336 del RECAUCA y se puede proceder a una verificación documental, a una revisión física o a ambas. Si el servicio aduanero encuentra, luego de la verificación, que todo está en orden, finaliza el proceso. Si el servicio aduanero considera que la declaración no es correcta, procederá a formular las correcciones y ajustes necesarios. Si el contribuyente no está de acuerdo, puede impugnar la resolución sin perjuicio de poder pagar una fianza para poder finalizar el proceso.

Ha habido múltiples esfuerzos por simplificar el procedimiento de exportaciones en nuestro país. Actualmente existe la Ventanilla Única para las Exportaciones (VUPE) que se encarga de dicha simplificación.

Los contribuyentes que deseen exportar cuentan con una plataforma digital, el Servicio Electrónico para la Autorización de Exportaciones (SEADDEX), desde la cual se pueden inscribir electrónicamente como exportadores y tramitar sus licencias de exportación.

El exportador debe acompañar dos documentos para exportar, además de los señalados en el RECAUCA, que son la Declaración Única Aduanera (DUA) y, ya sea el Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA) si la exportación va dirigida a un país de centroamericano o bien la Declaración para el registro y control de exportación (DEPREX) si se trata de otro destino.

Además de los documentos anteriormente descritos que son necesarios para la licencia de exportación, el exportador debe presentar los siguientes documentos

- a) Factura comercial cuando se trate de una compraventa internacional, o documento equivalente;
- b) Documentos de transporte, tales como: conocimiento de embarque, carta de porte, guía aérea u otro documento equivalente;
- c) Certificado de origen de las mercancías, cuando sea el caso;
- d) Licencias, permisos, certificados u otros documentos referidos al cumplimiento de las regulaciones no arancelarias a las que puedan estar sujetas las mercaderías.

### La importación

Para la importación, los trámites son un poco más complejos por su naturaleza. Nuevamente se tomará el RECAUCA para intentar esquematizar el proceso de importación y mostrar los pasos correspondientes.

Proceso de importación definitiva:

1. El importador o su agente aduanero reciben la documentación de soporte de la importación. Esta puede ser la factura comercial, documento de transporte, certificado de origen de las mercancías, licencias u otros permisos no arancelarios, documentos que constaten la exención, entre otros. En este momento el importador debe ingresar toda esa información al sistema digital del servicio de aduanas de conformidad con los artículos 319 y 320 del RECAUCA.
2. El servicio de aduanas valida la declaración de mercancías y registra la declaración en su sistema de conformidad con el artículo 334 del RECAUCA y da la firma electrónica. Si el

servicio de aduanas considera que hay errores en la declaración, solicitará al contribuyente que formule la rectificación correspondiente.

3. El importador procede a efectuar el pago de los tributos, IVA y DAI si fuera el caso, en BancaSAT. Imprime su declaración.
4. Una vez llega el manifiesto de carga, se efectúa una revisión de la documentación y se ingresa al sistema informático la declaración para someterla al sistema de análisis de riesgo para determinar si procede efectuar la verificación inmediata que establece el refiere el artículo 336 del RECAUCA. En este punto hay dos escenarios:
  - a. Levante automático: Se autoriza el traslado de la mercadería hacia el módulo de salida para realizar el control o confirmación de la operación aduanera.
  - b. Revisión física: Se procede a la revisión de la mercadería de conformidad con el artículo 336 del RECAUCA. La revisión puede ser documental y/o física. En caso de que la revisión sea física, el servicio aduanero definirá el plazo dentro del cual se efectuará la revisión. Durante la revisión, se verificarán los documentos, el valor declarado, el certificado de origen si hay y de ser necesario extrae muestras para su verificación. En este punto el servicio aduanero puede determinar que la declaración no es correcta y efectuará una corrección o ajuste a la declaración. El contribuyente podrá aceptar u oponerse y presentar las impugnaciones que reconoce el CAUCA.

El importador debe cumplir con una serie de documentos que pueden ser los siguientes:

- a) Factura comercial cuando se trate de una compra venta internacional, o documento equivalente en los demás casos.
- b) Documentos de transporte, tales como: conocimiento de embarque, carta de porte, guía aérea u otro documento equivalente.
- c) Declaración del valor en aduana de las mercancías, cuando proceda.
- d) Certificado o certificación de origen de las mercancías, cuando proceda.
- e) Licencias, permisos, certificaciones u otros documentos referidos al cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias a que estén sujetas las mercancías, y demás autorizaciones.
- f) Garantías exigibles en razón de la naturaleza de las mercancías y del régimen aduanero a que se destinen.
- g) Documento que ampare la exención o franquicia en su caso.

Además, el importador debe registrarse en BancaSAT para poder realizar el pago de la declaración tributaria correspondiente y tener una patente de comercio que le permita importar.

Al dar un vistazo al procedimiento formal de importación, podría parecer que el proceso es certero. Sin embargo, como se ve en la Tabla 6, dos de los sub componentes del sub índice de administración de la frontera del *Enabling Trade Report*, revelan información muy importante.

--

*Tabla 6: Posición de los países en los sub componentes de pagos irregulares en aduanas y predictibilidad del plazo para la importación de mercaderías dentro del Enabling Trade Report*

País	Pagos irregulares y sobornos en aduanas (de 138 países)	Predictibilidad del tiempo de importación
Guatemala	94	91
Honduras	92	111
El Salvador	76	109
Nicaragua	102	131
Costa Rica	71	78
Panamá	63	37

Fuente: Foro Económico Mundial

Guatemala ocupa una posición realmente baja en lo que a predictibilidad del tiempo de importación y a sobornos en aduanas se refiere. De hecho, ambos elementos van de la mano. La corrupción es un típico problema de agencia que resulta de la poca claridad que hay en los procesos.

Llama la atención que también El Salvador, Honduras y Nicaragua y Costa Rica presenten posiciones deficientes en estos dos rubros ya que son países que aplican los procesos contenidos en el CAUCA y RECAUCA.

## Conclusiones

### Los retos en el proceso de exportación

Como se mencionó en el capítulo anterior, sin duda ha habido avances importantes en el proceso de exportación. La VUPE supuso un gran avance y existe una estrecha colaboración del sector privado a través de AGEXPORT para mejorar y simplificar los procesos de exportación. Pero aún queda mucho por hacer por parte de las autoridades.

En términos del proceso de exportación merece una mención especial la negligencia que tiene en muchos casos el personal de aduanas. En ocasiones el proceso de exportación no se culmina con la diligencia debida y eso causa retrasos para el exportador al momento de tramitar la devolución del crédito fiscal.

Pero hay otros retos importantes. De acuerdo con el *Enabling Trade Report*, los dos problemas principales que encuentran los exportadores cuando son consultados por el Foro Económico Mundial son: identificar mercados y compradores potenciales; y los altos costos y retardos que causa el transporte doméstico.

### Los exportadores tienen problemas en identificar mercados en el exterior

El problema de identificar mercados potenciales tiene dos dimensiones. La primera de ellas es la dimensión macro, que se relaciona con identificar los factores políticos, demográficos, económicos y socioculturales de los potenciales mercados. La falta de información sobre el funcionamiento de los mercados externos y, sobre todo, acerca de las dificultades para acceder a canales de

distribución de los productos exportados y para contactar con los clientes extranjeros son los retos principales.

Pero hay otra dimensión micro que tiene que ver con las facilidades que tiene el exportador a su alcance al momento de disponerse a exportar una mercancía tales como las limitaciones al comercio que su producto encontrará en los mercados de destino.

En la introducción nos referíamos a que Guatemala salía bien calificada en el sub componente de acceso al mercado (en el puesto 14). Sin embargo, Guatemala tiene más apertura a lo interno que hacia fuera. Guatemala aparece con muy malas calificaciones cuando lo que se examina es el acceso de nuestro país hacia el mercado externo.

Por una parte, los aranceles que enfrentan los exportadores guatemaltecos son desfavorables cuando se comparan con otros países. Guatemala ocupa el puesto 84 cuando se trata de los aranceles que enfrentan nuestros productos en los mercados de destino.

Esto se debe, por una parte, que los países de destino suelen proteger sus mercados y eso afecta a Guatemala. Por otra parte, que se pueden hacer esfuerzos en materia comercial para suscribir más convenios de colaboración comercial para obtener un mejor acceso a los mercados.

No hay que olvidar que otra explicación tiene que ver con las barreras no arancelarias que pueden enfrentar nuestros productos en el exterior. Esto es especialmente importante cuando se trata de alimentos donde las barreras fitosanitarias suponen un obstáculo recurrente. Muchas veces los productores guatemaltecos encuentran dificultades para colocar sus productos en otros mercados porque las autoridades locales no han homologado procesos. Un caso ilustrativo fue la carne de res, que hasta finales de 2016 contó con la colaboración de las autoridades guatemaltecas para exportar carne a mercados como el mexicano.

La infraestructura causa problemas para los exportadores, especialmente para las pymes  
Por otra parte, el factor infraestructura pone obstáculos importantes para los exportadores. La respuesta que brindan los exportadores cuando aseguran que la infraestructura supone un obstáculo es consistente con lo que se abordó en el capítulo II. Cabría agregar que el problema es más complejo teniendo en cuenta que un país como Guatemala, que produce y exporta productos con bajo valor agregado, ve el problema de la infraestructura acrecentado por una cuestión: exporta bienes que tienen bajo valor con relación al peso. Esto es especialmente el caso de los bienes agrícolas.

El problema se acrecienta cuando se trata de pymes. Justamente lo que el título de este trabajo sugiere es que las aduanas son un obstáculo para el emprendimiento pues las barreras que los empresarios encuentran al momento de exportar son considerables.

El informe sobre comercio exterior para 2016 que elabora la Organización Mundial del Comercio (OMC) es especialmente revelador en este sentido. El informe encontró que las barreras arancelarias y la infraestructura son variables que afectan en mucho mayor grado a las pymes que a las grandes empresas.

Cuando los aranceles son elevados en el país de destino, una empresa pequeña o mediana tiene dificultades para rentabilizar sus operaciones en tanto que una empresa grande puede adaptarse con mayor facilidad.

Ciertamente los efectos de los aranceles son heterogéneos, pero la teoría económica básica puede explicar que las pymes son más sensibles a los cambios en los aranceles justamente porque la demanda de esos productos suele ser, a su vez, sensible a los cambios en los precios. De modo que solo las empresas con economías de escala pueden sortear esas variaciones con relativa rentabilidad.

Por otra parte, el informe antes mencionado demuestra que las barreras no arancelarias afectan especialmente a las pymes de países en desarrollo debido a la deficiente inspección y certificación que suelen tener nuestros países.

### Los retos en el proceso de importación

En el caso de las importaciones los obstáculos que identifican los emprendedores, de acuerdo con el *Enabling Trade Report*, son: la carga que supone el proceso de importación y la corrupción en las aduanas.

#### Los procesos de importación son un obstáculo en sí mismos para el emprendedor

Se puede sacar como conclusión que ambos factores son dos caras de la misma moneda, como se dijo con anterioridad. La falta de previsibilidad y claridad de los procesos da lugar a arbitrariedades y esto termina en corrupción. De acuerdo con un informe de la OMC, en 2015 el 22% de las importaciones fue sometida al proceso de revisión que se menciona en el numeral 4, inciso b del proceso de importación y que tiene base legal en el artículo 336 del RECAUCA. La tabla 7 muestra un detalle de las impugnaciones que ocurrieron entre 2011 y 2015.

*Tabla 7. Recursos legales e impugnaciones interpuestos por los importadores ante resoluciones de la Superintendencia de Administración Tributaria dentro de los procesos de importación en el periodo seleccionado.*

<b>Impugnaciones, nulidades y enmiendas ocurridas en el periodo seleccionado</b>					
<b>Año</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Con lugar</b>	15	74	182	106	81
<b>Sin lugar</b>	119	91	154	64	98
<b>Nulidades y enmiendas</b>	134	93	61	162	148
<b>Total</b>	268	258	397	332	327

Fuente: Informe de la OMC para Guatemala de septiembre de 2016

Hay que mencionar que uno de los problemas en este punto del proceso es la demora que puede suponer una revisión. Cuando se notifica a un importador que las mercancías deben pasar a un proceso de revisión, el importador debe esperar a que sea el turno de su mercadería para llegar a la rampa. En este punto se pierde tiempo dentro del proceso de importación.

El segundo problema tiene que ver con lo que sucede en la revisión. La principal queja de los importadores es la mala capacitación del personal de la aduana. En esta fase suele haber problemas

que se relacionan con dos temas: la clasificación de las partidas arancelarias y la valoración de las mercaderías en caso de que la autoridad fiscal no acepte la autodeclaración.

En el primer caso, el personal del servicio aduanero efectúa ajustes que pueden ser confusos y arbitrarios, en parte por el complejo sistema de partidas y sus diferentes tipos impositivos. Por poner un ejemplo, una brocha artística tiene un DAI del 5% y una brocha de barniz del 10.5%. Un desacuerdo entre el personal de aduanas en torno a una importación de brochas podría demorarse por criterios deficientes o arbitrarios.

En el segundo caso, existen problemas cuando se discrepa en el valor declarado y por tanto de la base imponible para cobrar el IVA y el DAI. El importador debe mostrar la factura comercial y el IVA y el DAI se pagan sobre el precio CIF de la transacción. El servicio aduanero requiere documentación que puede incluir los libros contables del importador. No obstante, existe una contradicción pues el Código Tributario da un plazo de dos meses para que las empresas tengan al día sus libros contables. Si se trata de una importación reciente, resulta absurdo que la autoridad tributaria requiera los libros contables como prueba toda vez que el comerciante está en plazo para actualizar sus libros.

El valor de transacción es el método primordial de valoración para SAT. Pero el RECAUCA establece que, si no es posible determinar el valor de transacción, se debe definir el valor mediante los mecanismos del Acuerdo de Valoración en Aduanas y de conformidad con el artículo VII del GATT cada país es responsable de construir su base de datos de precios de referencia. En 2004 se aprobó el Reglamento Centroamericano sobre la Valoración Aduanera de las Mercancías. El artículo 29 de dicho reglamento establece la obligación del servicio aduanero de contar con una base de datos de valor que debe estar actualizada y de la cual se tomarán los precios de referencia para calcular la base imponible en los casos en que no pueda determinarse.

En la práctica cotidiana este suele ser uno de los grandes obstáculos para los importadores. La base de datos de valor está desactualizada y en muchos casos el personal aduanero toma arbitrariamente los precios de referencia y efectúa ajustes a precios muy por encima de los de mercado. En ocasiones el personal aduanero toma como referencia precios de cadenas de venta al público que nada tienen que ver con los precios a los que compran los importadores que compran a precios de mayorista. Incluso a principios de 2017 hubo una queja por parte de la sección comercial de los Estados Unidos por los precios de referencia del pollo.

En teoría el selectivo rojo está programado y funciona con un algoritmo que contiene criterios predefinidos para decidir si se efectúa o no la revisión de la mercadería. Algunas mercancías están sujetos a mayor control, entre ellos destacamos: pollo, pescado, uvas, café, arroz, semillas, preparaciones para sopas, neumáticos, lámparas, aparatos de radiodifusión, televisiones, monitores, vehículos, muebles, entre otros.

Sin duda alguna un gran reto para reducir la corrupción en las aduanas pasará por establecer un mecanismo efectivo para alimentar la base de datos de valor y así evitar la discrecionalidad que tenga el personal aduanero para hacer ajustes al importador. Hoy día el tiempo promedio de salida de un manifiesto de carga que pasa el selectivo rojo es de 3.5 días mientras que el tiempo promedio de los que presentan un levante automático es de 1.3 días.

Para resumir lo expuesto, los dos grandes retos son: el personal no tiene la calificación adecuada y los procesos de valoración de mercancías no son los adecuados.



La infraestructura y administración de los puertos es una barrera para el emprendedor al momento de importar

La infraestructura también afecta al proceso de importación antes de que abandone el puerto. En muchos casos se hacen colas en el puerto debido al mal estado de la infraestructura. En algún momento del año en el Puerto de Santo Tomás únicamente funcionaba una de las cuatro grúas que tiene disponible el puerto. Esto retrasaba notablemente el proceso de descarga y causaba retrasos en las importaciones.

Hay que señalar que un gran problema de los puertos es que cada puerto tiene su propia ley orgánica. Actualmente el Puerto Quetzal, Puerto de Santo Tomás y Puerto de Champerico cuentan con su propia normativa y con organizaciones sindicales que complican el proceso.

Tanto el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Portuaria Quetzal (STEPQ) como el Sindicato de Trabajadores de Puerto Santo Tomás de Castilla (SINTRAPSATCA), ejercen control de buena parte de las operaciones. De hecho, en EMPORNAC, las operaciones de estiba están a cargo del puerto, pero los trabajadores pertenecen al sindicato y ejercen control sobre el mismo.

Se deben buscar soluciones integrales al problema de los puertos. Los regímenes que establecen las leyes orgánicas de cada puerto hacen que sea difícil homologar procesos de importación. Por ejemplo, en TCQ existen protocolos más modernos y automatizados para retirar las mercaderías. Los transportistas deben hacer una “cita” de forma electrónica para que el puerto determine en qué horario pueden proceder a recoger la mercadería o si la misma ha pasado el selectivo rojo y será sometida a revisión. En los demás puertos la situación es absolutamente informal pues estos procesos dependen de la organización interna de cada empresa portuaria.

La propia SAT se ha quejado de que no tiene control de los patios de los puertos. Esto supone un problema de coordinación entre los puertos y la autoridad aduanera que se traduce en protocolos menos eficientes y que acaban perjudicando a los importadores.

## Bibliografía:

- Fondo Monetario Internacional (2016) *Guatemala: Selected Issues and Analytical Notes*, Agosto 2016. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Guatemala-Selected-Issues-and-Analytical-Notes-44212>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013) Diagnóstico sobre el desempeño de los puertos y estudio de conectividad portuaria en Belice, Centroamérica y la República Dominicana. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5834?locale-attribute=es&>
- Maúl, Hugo, et. al. (2013) Diagnóstico sobre la eficiencia de las operaciones de importación y exportación en puertos con énfasis en productos hortícolas, café e insumos para la industria alimentaria. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Guatemala.
- Organización Mundial del Comercio (2016) Informe Sobre el Comercio Mundial 2016. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/world\\_trade\\_report16\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report16_s.pdf)
- Organización Mundial del Comercio (2016) *Trade Policy Review: Guatemala*. Disponible en: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp448\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp448_e.htm)
- Portugal-Pérez, Alberto and John S. Wilson (2010), "Export Performance and Trade Facilitation Reform," World Bank Policy Research Working Paper, The World Bank Group, Washington, DC.