



**PROPUESTA SOBRE LA
RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS Y
ARANCELES EN IMPORTACIONES
DE ENVÍOS DE BAJO VALOR**

La recaudación de impuestos y aranceles en importaciones de comercio electrónico de valores cada vez más bajos puede volverse un desafío para los gobiernos. El cálculo de impuestos y aranceles complicados puede desalentar a pequeños comerciantes de exportar mundialmente.

Pero hay buenos ejemplos de cómo hacer esto de una manera sencilla y que beneficie a los gobiernos, a los comerciantes especialmente a microempresas, pequeñas y medianas empresas y también a los transportistas. Esto debería darle forma a la política internacional e impulsar el comercio.

En este documento se proponen soluciones basadas en un profundo análisis de las mejores prácticas llevadas a cabo por las empresas de envíos exprés que lideran el mercado.

Prefacio

La economía digital ha hecho posible que empresas de todos los tamaños y desde cualquier ubicación tengan acceso al mercado internacional. Con el comercio electrónico aparecen nuevos actores en escena y se sostiene el crecimiento del comercio internacional como nunca se había visto.

El comercio electrónico ha abierto las puertas del comercio internacional a millones de microempresas, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Sin embargo, la evolución también trae desafíos, y el truco está en cómo manejar esos desafíos de manera que se maximicen los beneficios para todos. En muchos países, las reglas que rigen el despacho fronterizo de mercancías en pequeños paquetes aún no han sido adaptadas a la evolución del comercio electrónico. Más específicamente, los envíos de bajo valor enviados individualmente al consumidor final por fabricantes o minoristas por internet son tratados casi

de la misma manera que los envíos formales de alto valor, que suelen ser más grandes y transportados al por mayor entre dos entidades comerciales.

Las mipymes tienen ahora la oportunidad de expandir sus negocios con la venta directa a consumidores por internet. Sin embargo, las complejas reglas que rigen los procesos fronterizos (p. ej., declaraciones aduaneras complejas y otros formularios para importaciones relativamente simples) crean una barrera para los mercados internacionales. Las mipymes simplemente no tienen los recursos humanos o financieros para cumplir con esos requisitos tan complejos. Esto es aún más cierto en lo relativos a impuestos y aranceles para envíos de bajo valor. En primer lugar, hay países que aún no han fijado un umbral *de minimis* (valor tope para envíos exentos de impuestos y aranceles) comercialmente viable. En segundo lugar, se necesita otro umbral de despacho de aduana “informal” por encima del umbral *de minimis*, bajo el cual se recaudan impuestos y/o aranceles pero mediante un proceso simplificado. En ausencia de lo anterior, el cálculo y la transferencia de los impuestos y aranceles de destino aplicables en estos envíos de bajo valor a menudo requieren de personal muy calificado y, en algunos casos, representantes fiscales en el país de destino del envío. Por esto es fácil ver por qué es difícil, incluso desalentador, que las mipymes —quienes generalmente comercian con envíos de bajo valor— participen a la par de grandes empresas multinacionales. La pandemia de COVID-19, por un lado, ha confirmado la importancia del comercio electrónico con el cierre forzoso de las tiendas físicas y, por el otro, sus consecuencias económicas obligarán a muchos gobiernos a buscar fuentes de ingresos adicionales. Esto no debería conducir a la supresión de los umbrales *de minimis* existentes. En lugar de eso, la recaudación de ingresos en envíos de bajo valor debe adaptarse de manera que se reduzca el costo de recaudación para los gobiernos y se ofrezcan procedimientos simplificados que permitan el crecimiento comercial de las mipymes.

Ahora más que nunca debemos buscar con ahínco el modo de instaurar procedimientos simples y eficaces que faciliten la participación diversa en el comercio transfronterizo y por internet. Aun cuando el umbral *de minimis* de envíos exentos de impuestos es un componente esencial para afianzar una sólida participación de las mipymes en el comercio internacional, la clave está en que los gobiernos establezcan mecanismos de recaudación simplificados y eficientes para los envíos de bajo valor que sí generan impuestos y aranceles. En las siguientes páginas se describe un nuevo enfoque de la GEA que brinda un método eficiente de cálculo, recaudación y transferencia de impuestos y aranceles para que todas las partes obtengan el máximo beneficio.

La Global Express Association representa a las tres empresas de envíos exprés que lideran el mercado: DHL, FedEx y UPS.

¿ADÓNDE APUNTA ESTA PROPUESTA?



* Los dos umbrales (*de minimis*, valor tope para envíos exentos de impuestos y aranceles, e ingreso informal, donde se aplica el procedimiento de recaudación simplificado) serían fijados por cada país según sus circunstancias particulares.

Detalles de un modelo de recaudación con tres opciones

Tras analizar los modelos existentes en el mundo, y tomando ideas de las guías de la OCDE³, quisiéramos proponer un modelo de recaudación simplificado para los envíos de bajo valor que se fundamenta en varios elementos comunes, pero que también contempla tres opciones distintas. No se trata de un modelo universal.

Tampoco deberían tomarse las tres opciones identificadas en el modelo como alternativas una de otra. Más bien están concebidas para adaptarse a la situación particular de cada país, como sus leyes tributarias, etapa de desarrollo, comercio y política fiscal, etc., al tiempo que se logren conseguir los beneficios de la recolección simplificada de impuestos y aranceles.

1. La opción más sencilla: tarifa plana combinada

Algunos países han escogido aplicar un cargo de importación de tarifa plana fijada a un nivel razonable que reemplaza todos los impuestos y aranceles.

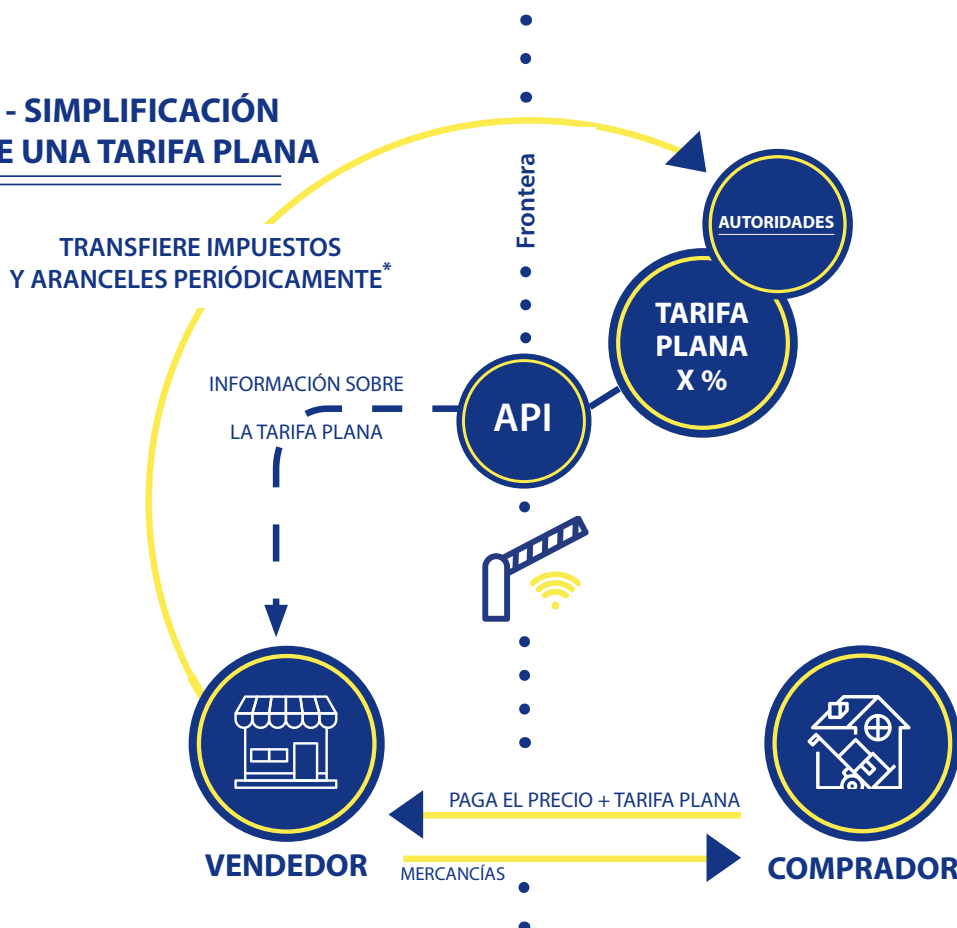
Esto trae el beneficio de la simplicidad y la predictibilidad. Puede darse información sobre la tarifa mediante una "Interfaz de Programación de Aplicaciones" (API), (ver '¿Qué es una API?' en la página 8) lo que facilita mucho la recaudación en el lugar de origen para el proveedor extranjero.

Aunque esto no garantiza la igualdad de tratamiento entre proveedores nacionales y extranjeros, sí puede disminuir las brechas existentes. Puede que esto también deba ser revisado contra los programas de aranceles existentes del GATT, a fin de asegurarse de que estos contemplan la opción de mercancías por debajo del valor umbral.

ELEMENTOS COMUNES DEL MODELO

- Un umbral de minimis para la exención de impuestos y aranceles. Debe igualar al menos el costo de recaudación por envío.
- Un valor umbral comercialmente significativo como tope para la aplicación de procedimientos simplificados.
- Los dos umbrales (de minimis, para la exención de impuestos y aranceles, y el ingreso informal, como tope para la aplicación del procedimiento de recaudación simplificado) serían definidos por cada país según sus circunstancias particulares.
- Una solución tecnológica lista para usar, p. ej. una "Interfaz de Programación de Aplicaciones" (API), (ver '¿Qué es una API?' en la página 8) que sirva para mostrar información de impuestos o aranceles para envíos que entren en la categoría de bajo valor. Esto traería obvios beneficios a las mipymes ya que proveedores extranjeros podrían insertar automáticamente las tasas de impuestos y/o aranceles en el origen y transferirlas al gobierno del país de destino.

OPCIÓN 1 - SIMPLIFICACIÓN MEDIANTE UNA TARIFA PLANA



³ <http://www.oecd.org/tax/consumption/mechanisms-for-the-effective-collection-of-vat-gst.htm>

*Bien sea directamente o a través de un intermediario

2. Una opción para países cuyos cargos principales en la frontera son los aranceles de aduanas

Estos países deben fijar un valor umbral comercialmente significativo para los aranceles como tope para la aplicación de un sistema simplificado de clasificación y tasa arancelaria. Estos deben adoptar una estructura arancelaria simplificada para tales importaciones, con base en un sistema de unas pocas “cubetas” (grupos de encabezados de clasificación) que les permita a los proveedores clasificar las mercancías de manera sencilla (esto es, sin tener que recurrir a un agente de aduanas) y aplicar el arancel correspondiente en el lugar de origen.

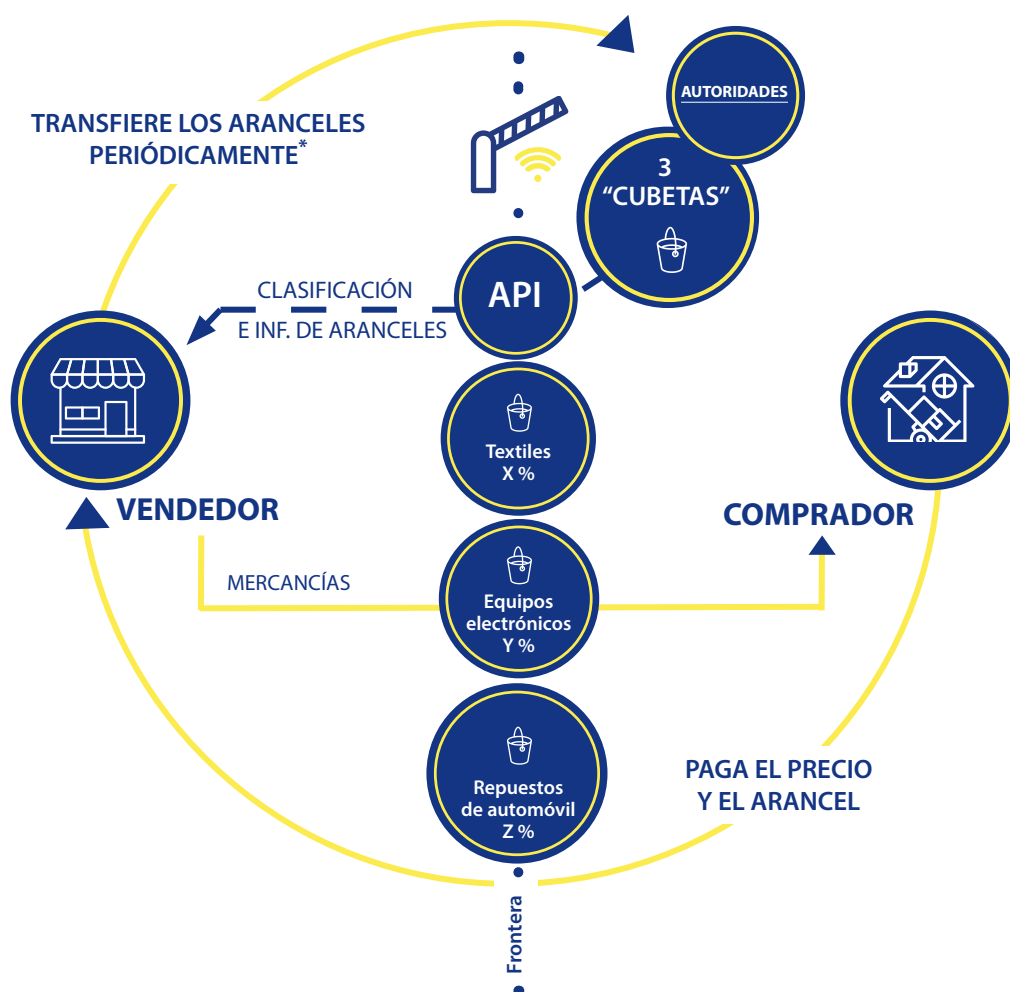
La estructura arancelaria actualizada estaría disponible electrónicamente a través de una API (ver el recuadro ‘¿Qué es una API?’ en la página 8).

Desde 2012 Canadá ha utilizado un sistema similar⁴ (el GHS, siglas en inglés para Sistema Genérico Armonizado) para envíos inferiores a 500 dólares canadienses. Los envíos inferiores a este valor umbral se clasifican de acuerdo con una lista corta de descripciones agrupadas bajo tres códigos HS “sustitutos” (o “cubetas”) que reemplazan a los casi 5400 códigos HS utilizados para clasificar mercancías por encima de ese valor. A cada “cubeta” se le asigna una tasa

que dependerá de que las mercancías hayan sido importadas de un país que tenga Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá o no. La lista completa se encuentra en el Anexo 1. De este modo, una prenda de \$50 podría clasificarse como ‘textiles’ (código HS 9825100000 de la lista canadiense) en lugar de discutir con Aduana si corresponde a, digamos, “HS 61.04 - Trajes sastre, conjuntos, chaquetas (sacos), blazers, vestidos, faldas, faldas pantalón, pantalones y shorts (que no sean trajes de baño) de mujer o niña, de tejido de punto o crochet” o a una categoría HS diferente con una tasa arancelaria diferente.

La puesta en práctica de esta solución permite que el proveedor extranjero calcule fácilmente los aranceles y le ofrezca al consumidor el costo total en destino desde el punto de venta. El operador revisará continuamente las descripciones de productos básicos de uso común y decidirá a qué “cubeta” van los artículos y los añadirá a esa categoría. Así los errores de clasificación quedan prácticamente eliminados, lo que facilita la implementación tanto para los proveedores como las autoridades gubernamentales, y también facilita para este último el pronóstico de ingresos.

OPCIÓN 2 - RECAUDACIÓN DE ARANCELES SIMPLIFICADA



Las categorías de clasificación son solo un ejemplo para ilustrar el modelo

⁴Canadá también aplica impuestos federales y provinciales. Muchas tasas arancelarias están fijadas en 0 %.

*Bien sea directamente o a través de un intermediario

Lista de clasificación internacional normalizada para envíos de bajo valor

Este modelo se beneficiaría de una lista de clasificación internacional normalizada, que podría basarse en el ejemplo canadiense (ver Anexo 1). Esto posibilitaría el desarrollo de una API estándar con encabezados de clasificación normalizados para todos los países participantes. También facilitaría la dispensación de asistencia para desarrollar la capacidad de los gobiernos que deseen implementar tal sistema.

Los países tendrían la potestad de decidir cómo agrupar los encabezados en el número deseado de “cubetas” en función de su estructura de tasas, las tasas arancelarias para cada “cubeta” y el umbral de valor tope para la aplicación de este sistema simplificado.

Recomendamos que la Organización Mundial de Aduanas inicie una discusión con miras al establecimiento de una norma aduanera internacional tomando como punto de partida el sistema canadiense de clasificación GHS.

El uso de una clasificación simplificada y una lista de códigos HS sustitutos no afectaría la capacidad de la Aduana de detectar envíos que, por ejemplo, contengan mercancías ilícitas o violen derechos de propiedad intelectual. La Aduana puede aplicar parámetros distintos al código HS para detectar tales envíos (p. ej., pares de remitente/destinatario, direcciones específicas, descripciones específicas de mercancías, etc.). Se cree que estos parámetros son más eficaces para la detección que un código HS (es poco probable que los embaucadores vayan a usar un código verdadero para describir un envío ilícito)⁵.

ANEXO 1

Sistema Armonizado General Canadiense 2012



CUBETA 1 - HS 982515100000 Ropa de cama / Lencería / Toallas / Cortinas, Ropa / Vestimenta (no incluye artículos religiosos ni saris) / Calzado y sus componentes (incluye patines) / Textiles	TASA MFN 20 %	TASA TLC GRATIS
CUBETA 2 - HS 9825200000 Repuestos de automóvil (no incluye motor / encendido) / Artículos de belleza / Cosméticos / Productos de tocador / Kit de cera portátil / Bicicletas / Triciclos / Cepillos / Golosinas / Chocolate y bocadillos / CD y DVD (música pregrabada) / Cerámica / Limpieza / Pulimento / Productos lubricantes / Relojes / Café / Teteras / Utensilios de cocina / Batería de cocina / Vajilla / Palos de golf / Pelotas / Bolsos / Carteras / Sombreros / Instrumentos de escritura / dibujo / pintura / Joyería (acabados/imitaciones) / Artículos de cuero / Equipaje / Mercancías varias no especificadas en otra parte / Instrumentos musicales (guitarras, teclados, baterías, etc.) / Artículos de plástico, NES / Saris / Artículos deportivos (no incluye esquís alpinos / raquetas / palos de hockey / fútbol) / Revestimientos de suelo textiles / Herramientas manuales (no eléctricas) / Paraguas / Bastones / Látigos / Fustas	TASA MFN 8 %	TASA TLC GRATIS
CUBETA 3 - HS 9825300000 Repuestos de automóvil para motores / encendido / Repuestos de bicicletas / Cámaras y sus repuestos / accesorios / CD / DVD (en blanco / no grabados) / Computadoras / Computadoras portátiles y sus repuestos / Esquíes alpinos / Palos de hockey / Raquetas / Artículos de fútbol / Aparatos eléctricos (interruptores / enchufes / tomas, etc.) / Bicicletas fijas / Escaladoras y sus repuestos / Anteojos (gafas de sol, etc.) / Repuestos de maquinaria, NES / Microscopios / Repuestos de motocicleta / Repuestos y accesorios de instrumentos musicales / Novedades / Artículos de fiesta / Teléfonos / Auriculares para celular / Audífonos / Micrófonos / Herramientas con motor (portátiles) / Piedras preciosas / piezas metálicas / Material impreso (arte impreso / libros / folletos, etc.) / Artículos de protección para la cabeza / Software / Juguetes / Cartas / Artesanías / Manualidades / Consolas de videojuegos y juegos electrónicos / Videos / Cámaras digitales / Relojes / Repuestos y accesorios de relojes	TASA MFN GRATIS	TASA TLC GRATIS

⁵Para más información sobre este asunto, consulte el artículo publicado por la GEA sobre ‘Información avanzada sobre transporte de cargamentos y gestión de riesgos’ (Ginebra, 2020), disponible en www.global-express.org.

3. Una opción para países que se centran en impuestos sobre el consumo como el GST o el IVA

En estos países debería fijarse un umbral *de minimis* comercialmente significativo para los aranceles, es decir, un valor tope para envíos exentos de aranceles. Esto significa que las formalidades aduaneras en la frontera solo se orientan a la gestión de riesgos para la seguridad y la defensa, y no hace falta una declaración formal.

Estos países también deberían contar con un procedimiento de registro sencillo para los proveedores extranjeros que no necesite de un representante fiscal en el país. Los proveedores deberían notificarle este número de registro al transportista que hace llegar las mercancías físicamente al país, quien a su vez se lo notificaría a la aduana para la importación de mercancías.

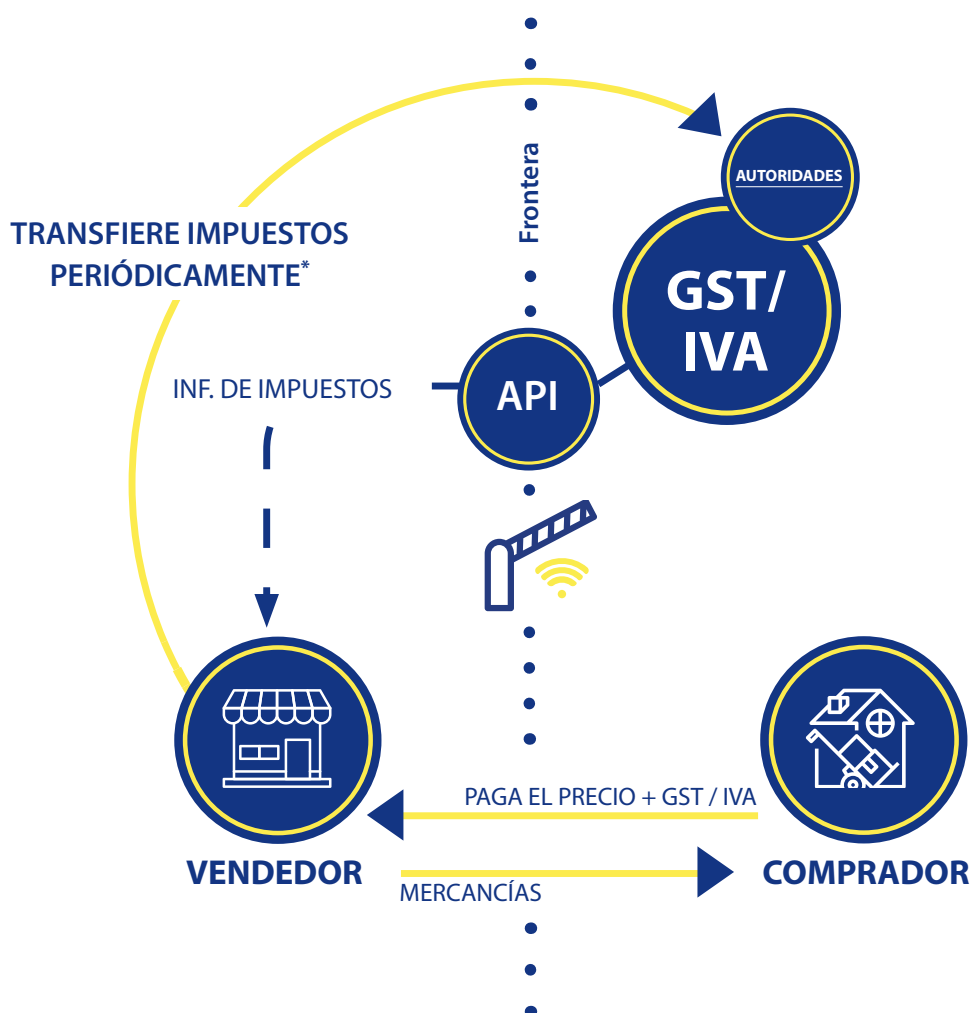
Lo mejor es fijar una única tarifa plana de impuestos a un valor razonable, ya que es fácil de administrar y es menos

propenso a errores. Donde tal cosa no está contemplada o no es posible, las tablas de tarifas impositivas deberían ponerse a disposición mediante una API. Esto permitiría que los proveedores extranjeros graven los impuestos como parte del proceso de ventas en el lugar de origen del envío. Y el consumidor final conocería el costo total en destino desde el punto de venta.

Australia maneja un sistema como este de manera exitosa desde julio de 2018. Nueva Zelanda lo instauró en 2019. Creemos que este es el sistema más eficiente a largo plazo.

En los países que aplican tanto aranceles como impuestos sobre el consumo, pueden combinarse los elementos de las opciones 2 y 3 en la API.

OPCIÓN 3 - RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS GST/IVA SIMPLIFICADA



La GEA agradecería la oportunidad de discutir esta propuesta y sus beneficios con los gobiernos y operadores de comercio electrónico a nivel mundial.

Ginebra, septiembre de 2020

*Bien sea directamente o a través de un intermediario

Propuesta de política

Los envíos de bajo valor son justamente eso, de bajo valor. Por tanto, los ingresos percibidos por cada envío de bajo valor son igualmente... bajos. Sin embargo, los procedimientos de importación complejos son costosos, incluso para las autoridades que los manejan. El costo del procedimiento de recaudación puede sobrepasar las ganancias percibidas en un envío, lo que resulta en una pérdida neta para la autoridad fiscal. De ahí que la recaudación de ingresos en envíos de bajo valor debe simplificarse para que sea menos costosa y más eficaz. Creemos que la adopción colectiva de procedimientos de recaudación simplificados para envíos de bajo valor impulsaría el comercio, sobre todo en las mipymes.

Principios de la política comercial

En vista de ese efecto potenciador del comercio, la Iniciativa de declaración conjunta sobre comercio electrónico (JSI, por su sigla en inglés) brinda una oportunidad perfecta para explorar el reto de lograr una recaudación de ingresos eficaz y efectiva, así como crear una plataforma a través de la cual todos los actores, incluso las mipymes, puedan sacar provecho del comercio electrónico.

Los miembros de la JSI pueden acordar la revisión

de los ‘procedimientos de ingreso simplificados’ de sus países y modernizarlos haciendo especial hincapié en los métodos utilizados para la recaudación de ingresos en los envíos situados entre el umbral de *minimis* y un determinado umbral de “ingreso informal o simplificado” (ver la figura). Mientras que los detalles operativos pueden ser definidos en foros internacionales especializados (como la OMA o la OCDE), la OMC es el lugar donde debería formularse la política.

En consecuencia, nuestra primera recomendación es que los participantes de la JSI consideren un conjunto de **principios**¹ que deberían regir dichos procedimientos, en particular:



¹ En el Anexo 2 sugerimos respetuosamente un ejemplo de redacción

² Según el Acuerdo sobre facilitación del comercio, pueden excluirse ciertas categorías de bienes del umbral *de minimis*.

Las autoridades se reservan el derecho de examinar, retener, decomisar, confiscar o denegar el ingreso de envíos por debajo del umbral.

ANEXO 2

La GEA respetuosamente invita a todos los participantes de la Iniciativa de declaración conjunta sobre comercio electrónico a que consideren el texto siguiente:

Cada [parte][miembro] [deberá]:

1. Estipular, en la medida de lo posible, un valor de envío *de minimis* o valor en aduana que quedará exento de derechos de aduana e impuestos, salvo ciertas mercancías preestablecidas.
2. Adoptar un procedimiento simplificado para la recaudación de impuestos y/o aranceles.

Tales modelos de recaudación de ingresos [deberán] [deberían] regirse por los principios siguientes:

- a. No deberán ser discriminatorios en cuanto a los umbrales aplicables a minoristas nacionales y extranjeros.
- b. Deberán ser sencillos, económicos y fáciles de implementar para los gobiernos, comerciantes y transportistas de todos los tamaños, siempre con miras a reducir los costos incurridos por los comerciantes.
- c. En la medida de lo posible, dichos procedimientos deberán coincidir con los procedimientos internos de recaudación y transferencia; es decir, que la recaudación debe ocurrir lejos de la frontera de forma periódica.
- d. Las formalidades fronterizas deberán centrarse en aspectos de salud, seguridad y defensa.

El artículo 7.8.3 del Acuerdo sobre facilitación del comercio dispone que los Miembros se reservan el derecho a examinar, retener, decomisar, confiscar y denegar el ingreso de mercancías.

¿QUÉ ES UNA API?

API son las siglas en inglés de **Interfaz de Programación de Aplicaciones**. En resumen, una API es un mensajero. Se trata de un software preprogramado de uso extendido que funge como intermediario entre dos computadoras, servidores o bases de datos.

Básicamente, una API entrega una solicitud de un usuario a un sistema y luego envía la respuesta del sistema al usuario. Por ejemplo, si usted hace clic en “agregar al carrito” desde un sitio web, una API se encargará de decirle al sitio que usted agregó un producto a su carrito, el sitio web pone el producto en el carrito, y luego la API le notifica a usted que el carrito ha sido actualizado.

Para efectos de esta propuesta, la API conectará al sitio web y el ‘carrito listo para proceder al pago’ del proveedor con la base de datos oficial de impuestos y aranceles del país de destino. De esta forma, los impuestos y aranceles de un país se calcularán automáticamente en el punto de venta con base en el precio de adquisición.