



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN Y CONTADURÍA
MAESTRÍA Y ESPECIALIZACIÓN EN CIENCIAS CONTABLES
ESPECIALIZACIÓN: TRIBUTOS ÁREA ADUANA

**ARMONIZACIÓN DEL MARCO LEGAL AL DESARROLLO
TECNOLÓGICO DEL TRANSPORTE MARÍTIMO EN
VENEZUELA**

Autora: Monsalve Vivas, Clevy C.

Tutora: Mercedes Terán M.

Mérida, Junio 2007



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN Y CONTADURÍA
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES
Mérida –Venezuela

ACEPTACIÓN DEL TUTOR

Por la presente hago constar que he leído el Anteproyecto de Trabajo de Grado: **Armonización del Marco Legal al Desarrollo Tecnológico del Transporte Marítimo en Venezuela**, presentado(a) por el (la) ciudadano (a) Monsalve Vivas, Clevy C., C.I. 3767962, para optar al Grado de Especialista en Ciencias Contables: Mención Tributos, Área Aduana, y que acepto asesorar al estudiante, en calidad de Tutor, durante la etapa de desarrollo del trabajo hasta su presentación y evaluación.

En la ciudad de Mérida, a los 24 días del mes de noviembre de 2006.

Lic. Mercedes Terán Muñoz, MSc.

C.I. N° V. 8006231



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN Y CONTADURÍA
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES
Mérida -Venezuela

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi carácter de Tutor del Trabajo de Grado; **Armonización del Marco Legal al Desarrollo Tecnológico del Transporte Marítimo en Venezuela**, presentado (a) por el (la) ciudadano (a) Monsalve Vivas, Clevy C., C.I. 3767962, para optar al Grado de Especialista en Ciencias Contables: Mención Tributos, Área Aduana, considero que dicho trabajo cumple con los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del Consejo Técnico del Postgrado.

En la ciudad de Mérida, a los 24 días del mes de noviembre de 2006.

Lic. Mercedes Terán Muñoz, MSc.

C.I. N° V. 8006231

DEDICATORIA

A Dios por permitirme que este momento se
haya hecho realidad.

A mis hijos, mi triunfo es suyo...

Clevy

AGRADECIMIENTO

A Dios por iluminar mi camino.

A mi Madre, por ser ejemplo de perseverancia y
por estar conmigo en todos los momentos.

A mi familia, por apoyarme y darme animo.

A mis amigos por estar conmigo siempre.

A la Universidad de Los Andes, por abrirme sus
puertas y permitirle realizar la meta propuesta.

A los Profesores, por su valiosa colaboración y el
aprendizaje obtenido.

A todos Gracias....

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
DEDICATORIA	v
AGRADECIMIENTO.....	vi
ÍNDICE GENERAL.....	vii
ÍNDICE DE CUADROS	ix
RESUMEN.....	x
INTRODUCCIÓN	1
 CAPITULO I.....	 5
EL PROBLEMA	5
Planteamiento del Problema	5
Objetivos de la Investigación	14
Objetivo General	14
Objetivos Específicos	14
 CAPITULO II	 15
MARCO TEÓRICO	15
Antecedentes	15
Bases Teóricas.....	17
El Transporte Marítimo.....	17
Transporte Marítimo en Venezuela	24
Antecedentes	26
Régimen Legal de los Puertos Públicos Comerciales Nacionales ...	28
Origen y evolución de las aduanas	39
Nivel Normativo y Nivel Operativo de la Aduanas	42
Ejecución de la Política Aduanera.....	44
Procesos de Modernización	47
Sistema Aduanero Automatizado	51
Bases Legales	61
Definición de Términos Básicos	72
 CAPITULO III	 74
MARCO METODOLÓGICO.....	74
Tipo de Investigación.....	74
Procedimientos.....	74
Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos.....	77
Técnicas de Análisis.....	77

CAPITULO IV.....	78
PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	78
CAPITULO V.....	96
CONCLUSIONES	96
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	102

ÍNDICE DE CUADROS

Pp.

CUADRO

1. Buques y Tonelaje de registro bruto de la Flota Mercante Nacional, según Tipo de Servicio, año 199925
2. Total Carga Movilizada según principales puertos. En toneladas38
3. Recaudación total aduanera Países miembros de la can 2001 – 2005 (en millones de us \$)58



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN Y CONTADURÍA
MAESTRÍA Y ESPECIALIZACIÓN EN CIENCIAS CONTABLES
ESPECIALIZACIÓN: TRIBUTOS ÁREA ADUANA

**ARMONIZACIÓN DEL MARCO LEGAL AL FUNCIONAMIENTO DEL
TRANSPORTE MARÍTIMO EN VENEZUELA**

Autora: Monsalve Vivas, Clevy C.

Tutora: Lic. Mercedes Terán M.

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo fundamental determinar la armonización del marco legal al funcionamiento del Transporte Marítimo en Venezuela. El mismo responde al diseño documental apoyado en un estudio bibliográfico en el cual la recolección de datos se realizó a través del análisis de documentos; asimismo, el estudio tuvo como espacio un proceso de documentación de contenido en la búsqueda y recolección de datos para sustentar el análisis de la información. Se concluye que el desarrollo del Transporte Marítimo en Venezuela debe configurarse a través de una política definida de estímulos e incentivos gubernamentales, a objeto de promover las inversiones en el sector, motivar la gestión eficiente de las empresas, asegurar el aumento de producción y colocarlos dentro del más breve plazo en una situación competitiva en el mercado exterior. Asimismo señala que la política de incentivos, en una primera fase de desarrollo, debe estar orientada hacia una decisiva participación del inversionista privado en la explotación del sector y en una política de ayudas y subvenciones a las distintas fases de la actividad productiva, con la finalidad de garantizar a la Marina la seguridad económica de explotación, frente a las distorsiones provenientes de la competencia del mercado exterior. De igual manera se plantea la posición del Sistema Automatizado Aduanero (SIDUNEA) como sistema informático de gestión aduanera, adecuado a la era de la información global, diseñado para las administraciones de aduanas.

Palabra Clave: Transporte Marítimo, Aduana, Buques, Flota, tecnología.

INTRODUCCIÓN

La modalidad del comercio de mercancías a través del transporte marítimo ha cobrado mayor importancia con el paso de los años debido a las características propias de este servicio, el cual facilita el movimiento de grandes volúmenes de carga a través de un sistema regular que consiste en el despliegue de una cadena organizada de buques que sirven rutas específicas, realizando paradas en los diferentes puertos a nivel mundial en horarios previamente establecidos.

No obstante, el proceso de “desaduanizar” las mercancías que llegan al país (importación) y las que son enviadas al exterior (exportación), requiere la disponibilidad de un personal que realice la labor operativa, y de otro que la supervise o efectúe el chequeo reglamentario, de acuerdo a los procedimientos, leyes, decretos y/o medidas administrativas dispuestas por las autoridades competentes y con las atribuciones de las distintas oficinas aduanales. Desde hace años, Venezuela suscribió su incursión en la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y ha hecho énfasis en la modernización de sus estructuras. Las aduanas se encontraban orientadas al aspecto recaudador de impuesto, pero hoy en día están preparadas para responder a las complejidades del entorno aduanero.

La Reforma Aduanera ha posibilitado contar con despachos de importación y exportación más rápidos y menos costosos, procedimientos modernos y automatizados incluyendo la implantación del sistema informático SIDUNEA, aduanas binacionales (especialmente con la Argentina), renovados mecanismos de fiscalización posterior a partir de la gestión de riesgos, una unidad dedicada exclusivamente a la represión del

contrabando (Control Operativo Aduanero – COA) y controles internos mejorados para la lucha contra la corrupción al interior de la institución.

El costo de transporte se convierte en el elemento fundamental para el comprador (importador) a la hora decidir importar de uno u otro lugar o prescindir del uso de productos importados. De esta manera, los precios y la calidad del servicio de transporte marítimo influyen en el costo final de la mercancía exportada/importada, y por lo tanto, el aumento o disminución de los fletes (costo del alquiler del espacio en el buque) determina en un porcentaje importante la competitividad de las mercancías de cualquier país en el exterior.

Tal es el caso de Venezuela, país en desarrollo que se ha caracterizado por ser netamente importador de materia prima, productos semielaborados y terminados de consumo masivo como alimentos, entre otros. De esta manera, la actividad comercial de la industria nacional se ve ampliamente influenciada por el comportamiento de los precios del servicio de transporte marítimo, además de que existen un conjunto de empresas transnacionales que sirven el transporte marítimo de mercancías desde y hacia Venezuela.

De igual manera, el sector de transporte marítimo se caracteriza por presentar una gran heterogeneidad en la actividad. Las empresas navieras han registrado sus filiales bajo distintas banderas nacionales, lo que significa que han adaptado su actividad a los diferentes contextos legales de cada país respecto al sector de transporte marítimo; políticas que se refieren a impuestos y subsidios, requerimientos de la tripulación y otros factores. Todo lo anterior resulta en una diferencia en las condiciones de costo aplicadas a cada país en particular, ya que el tratamiento de los transportistas a sus clientes difiere ampliamente de acuerdo a las políticas internas de cada país.

Además, es importante acotar que los clientes de este servicio se diferencian por el tamaño de su cargamento y el servicio deseado. En este

sentido, van desde pequeñas manufacturas e importadores hasta grandes clientes corporativos. Sin embargo, también existen precios diferentes de acuerdo al valor y tipo de mercancía, mayor o menor responsabilidad por daños y perjuicios y calidad del servicio requerido (Ej. el traslado de mercancía bajo condiciones de refrigeración).

El resultado de estas negociaciones entre los proveedores del servicio y sus clientes se materializa en el flete, que no es otra cosa que el precio que paga el usuario al transportista a cambio de un servicio, de un puerto de origen a uno de destino.

Con base en estas premisas, la investigación tiene como objetivo determinar la armonización marco legal al funcionamiento del Transporte Marítimo en Venezuela, así como describir las variaciones del desarrollo técnico del transporte marítimo en las aduanas venezolanas. Para lograrlo, la metodología utilizada fue la de una investigación documental que consistió en examinar la normativa legal existente en cuanto al comercio marítimo y operaciones aduaneras.

El estudio se divide de la siguiente manera: El capítulo I referido al planteamiento del problema, justificación y objetivos de la investigación.

El capítulo II presenta los antecedentes del estudio, las bases teóricas, bases legales y la definición de términos. En la primera parte de la investigación se hará referencia a los Tributos, los impuestos, las tasas, las contribuciones especiales, la presión tributaria, la evasión fiscal, entre otros; y en la segunda parte se hará referencia a los sistemas tributarios, a los principios que rigen a un sistema tributario y las características del sistema tributario en Venezuela, el cual ha ido evolucionando en los últimos años de una manera significativa.

El capítulo III presenta la metodología del estudio, tipo de investigación, diseño de la investigación, técnicas e instrumentos de recolección de datos y técnicas de análisis de datos.

El capítulo IV expone la presentación del análisis de los resultados obtenidos en el estudio documental.

El capítulo V expone las conclusiones del estudio y por último se presentan las referencias bibliográficas.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del Problema

Venezuela es un país que dispone de costas en el mar Caribe y en el océano Atlántico que alcanzan una longitud de 2.813 kilómetros. La posición geográfica, además, la sitúa prácticamente en el centro del continente americano, casi equidistante de las costas de Norteamérica, Europa y África (Cova, 2002). Sin embargo, a pesar de esta orientación geográfica hacia el Caribe, el mar no ha constituido un factor de primera importancia en el desarrollo de una marina mercante que permita a Venezuela competir a niveles internacionales; las razones de esta situación podrían encontrarse en la existencia de un monopolio del transporte marítimo mantenido por las grandes potencias comerciales del mundo actual.

Por otro lado, este mercado sufre los desequilibrios del comercio internacional. Tal como señala Hoffmann (2000a), la mayoría de los servicios de líneas navieras son bidireccionales, donde resulta relativamente raro que un volumen de igual carga se mueva en ambas direcciones. Por ejemplo, Venezuela en estos momentos exporta más carga hacia otros países de la que importa desde ese mismo país, por lo que los transportistas deben desplegar suficiente tonelaje de buques para transportar el volumen de carga que va desde Venezuela hacia otros países, pero en el viaje de regreso al sur, los mismos buques están subutilizados, situación que no contribuye a cubrir los altos costos fijos empleados en el mantenimiento del nivel de servicio necesario para satisfacer la demanda superior en el trayecto del servicio hacia el norte.

Por otra parte, se destaca la importancia del Sistema Tributario, tal como lo señala Acedo (1999), este viene a ser el conjunto de tributos establecidos en un determinado Estado y en un determinado tiempo, que va a depender del tipo de sistema que se emplee, ya sea Racional el cual es creado por el legislador de manera libre, tomando en cuenta los objetivos que se siguen y los medios empleados, o el Histórico que a diferencia del Racional, se da de forma espontánea y de acuerdo a la evolución histórica, los cuales están basados en una serie de principios que serán explicados, así como los demás puntos en el desarrollo de ésta investigación.

En relación al transporte marítimo, el problema de exceso de tonelaje consiste en la inelasticidad de la demanda de servicios de transporte marítimo. Los transportistas marítimos, a diferencia de los transportistas de pasajeros, por ejemplo, no pueden atraer más carga en un negocio bajando sus precios. La demanda depende de las economías de los mercados que atienden, una caída en los costos de transporte marítimo no estimulará a los fabricantes a comprar materia prima que no necesitan ni alentará a los minoristas a importar mercancía que los consumidores no deseen comprar.

También, según Hoffmann (2000a), algunas empresas agregan que muchos países subvencionan a sus industrias de construcción naval, subsidios que alientan la introducción de aún más tonelaje de buques al mercado mundial, contribuyendo al crónico problema de exceso de tonelaje; además no existen leyes que regulen o restrinjan la entrada de nuevos competidores a la industria. Sin embargo, a través de la descripción anterior, es evidente que las barreras económicas que presenta la industria son lo suficientemente elevadas para dificultar de forma significativa la entrada a este mercado.

Burkhalter (1999), argumenta que el sector de transporte marítimo es un caso especial, donde las prácticas (consideradas anticompetitivas) que se

realizan en virtud de las particularidades del sector, ofrecen ventajas que van más allá de los costos. Por cierto, la historia del sistema de conferencias, es una de las que ha sido reiterada y sostenida por las leyes a nivel mundial. Sin embargo, como las particularidades del sector de transporte marítimo y sus exenciones de las leyes antimonopolio son de tan vieja data, han recibido igualmente, fuertes cuestionamientos por los usuarios de este servicio y algunas agencias reguladoras.

Para Stark (2000a), una de las principales tareas de las agencias reguladoras es lograr un balance equitativo entre los beneficios que brinda el libre mercado y la necesidad de promover objetivos sociales que no se alcanzan a través de la actividad del mercado. Ante esto, los gobiernos comprometidos en realizar las revisiones regulatorias en las políticas de competencia, tienen la responsabilidad de asegurar que las circunstancias especiales que incrementan las restricciones a la misma se encuentren fuertemente respaldadas para poder justificar las excepciones a las reglas que promueven la competencia.

No obstante, el sector de transporte marítimo es una de esas raras excepciones. El mismo, disfruta de la inmunidad antimonopolio otorgada por la mayoría de las agencias de competencia a nivel mundial, fundamentalmente las de los países desarrollados.

En las condiciones actuales en que se desenvuelve el comercio mundial, en el cual cada vez existen menos barreras para el intercambio de bienes y servicios, las aduanas juegan un papel determinante porque pueden ser factor de éxito o bien de fracaso, al permitir o entabrar el desarrollo económico que es la base del bienestar colectivo.

Es por ello, que para que Venezuela se inserte como un participante más activo en el comercio mundial, además de contar con la infraestructura industrial, comercial y de transporte adecuada a tal fin, es de vital importancia

que cuente con un servicio aduanero moderno y eficiente que en lugar de constituir una barrera sea más bien un eslabón en la cadena del transporte que asegure, dentro del marco legal correspondiente, la fluidez en el movimiento de las importaciones y exportaciones, contribuyendo así a minimizar los costos asociados con estas operaciones y ser más competitivos a la hora de colocar los bienes y servicios en el exterior.

Tal como señala Cova (2002):

Nuestras aduanas no han escapado al profundo proceso de corrupción en que se han visto envueltos todos los sectores del país, convirtiéndose en entabadoras del comercio, ya que su ineficiencia castiga severamente a aquellos que actúan apegados a la legalidad, produciendo retrasos y sobrecostos e impidiéndoles competir con quienes han hecho del contrabando una forma de vida. Gracias a la presencia de estos actores corruptos, tanto del sector público como del privado, nuestras aduanas prestan un servicio sumamente eficiente para algunos pocos y muy ineficiente para la mayoría y han brindado durante mucho tiempo cuantiosas ganancias particulares a una minoría indeseable, en detrimento de todos (p. 68).

Ante esta situación, durante los últimos diez años se han adelantado programas para la modernización del sistema aduanero venezolano sin haber obtenido resultados satisfactorios y es que quizás se ha pretendido automatizar sin estudiar a fondo cuáles son las causas de la ineficiencia y corrupción aduanera y cómo combatir los intereses creados en ese sector. Sin embargo, si no se logra cambiar la mentalidad de los comerciantes y de los funcionarios que justifican la corrupción como una alternativa más fluida ante la ineficiencia del sistema actual y no se logra que la visión de un país competitivo, sano y con instituciones a prueba de corrupción, sea compartida por la gran mayoría, todo esfuerzo de cambio para mejorar estos procesos será en vano. Adicionalmente, es preciso modificar la legislación aduanera vigente, para que el servicio aduanero logre los niveles de eficiencia y

satisfacción al cliente que se persiguen. Para sólo mencionar un ejemplo de la discrecionalidad de los funcionarios, la Ley Orgánica de Aduanas vigente (1998), establece la obligatoriedad de revisión física de toda la mercancía que entra o sale del país por parte de las autoridades aduaneras; esto con los volúmenes de mercancías que transitan por las aduanas es físicamente imposible y, de hecho, se sabe que actualmente no ocurre, pero la selección de cuáles mercancías se revisan y cuáles no, está en manos de los funcionarios, quienes con toda seguridad no aplican ningún criterio válido para tomar su decisión.

Además, los nuevos sistemas aduaneros que se están aplicando en el mundo se basan en la revisión física de un bajísimo porcentaje de las mercancías, en conjunto con la profunda utilización de las estadísticas que dan a las autoridades un adecuado conocimiento de los importadores o exportadores, todo dentro de un marco de "buena Fe" en el cual no faltan las sanciones adecuadas. Se podría decir que es un matrimonio entre la aduana y la comunidad de negocios.

Otro factor vital para la modernización es la capacitación y el entrenamiento continuo a que deben estar sometidos los funcionarios de las nuevas aduanas, así como la renovación de los cuadros gerenciales que hasta el momento no ha sido significativa para enfrentar los cambios que se imponen.

De ahí la necesidad de la integración de los directivos aduaneros, como líderes en estos procesos, coordinando con sus habilidades y destrezas, lo cual permitirá identificar las actividades destinadas a un propósito como es el logro de los objetivos, esto significa que la habilidad de los directivos se verá demostrada en una actividad operativa eficiente por parte del empleado de acuerdo a los proyectos e iniciativas que se ejecutan dentro para obtener resultados satisfactorios en los sistemas operativos aduaneros.

De igual manera, la modernización de aduanas en Venezuela tiene como punto de partida la elevada evasión fiscal, el contrabando, la deficiente capacitación del recurso humano, la proliferación de avanzada tecnología y el establecimiento de nuevos convenios que rigen las exportaciones e importaciones, por sólo citar algunos de los escollos a vencer. Cuando se habla de un proceso de modernización, el concepto va más allá de lo que significa la palabra, porque conlleva además reformas de las estructuras existentes.

Se justifica este estudio ya que el mismo servirá para otras instituciones para complementar las teorías sobre el desarrollo tecnológico del transporte marítimo a través de un marco legal. Cualquier país que quiera tener o tenga un proceso de crecimiento y dinamización de su comercio exterior, debe buscar, lo antes posible, la adecuación de las actividades aduaneras a esta nueva realidad. Son evidentes las profundas modificaciones en la estructura de comercio exterior que han ocurrido en la actualidad; se detallan algunos ejemplos de esa dinámica:

- La diversificación de las mercaderías negociadas;
- La introducción de modalidades y formas de transporte, carga y descarga más rápidas y a veces independientes de las estructuras de local disponibles; y
- La necesidad de aceleración y simplificación de esas operaciones y la reducción de sus costos.

Este panorama demuestra la necesidad de que las aduanas se capaciten para que, en un plazo muy corto, puedan prestar servicios más complejos y de una forma más ágil y por consiguiente dotarlas de instrumentos, recursos y administración con esta realidad. Se resalta la necesidad de adoptar tecnologías de información, ya sea para simplificar y

agilizar procedimientos, ya sea para equipar a las aduanas con informaciones gerenciales flexibles e inmediatas, capaces de agilizar el proceso de toma de decisiones, fundamental para acelerar el flujo de las operaciones, sin pérdida de control.

Hay que atender, también, al hecho de que las aduanas no ejercen más sus actividades solamente en puertos, aeropuertos y zonas de frontera, sino también en otros puntos del territorio nacional, garantizando su presencia cada vez más próxima a los importadores y exportadores, acompañando la tendencia internacional para el transporte puerta a puerta. Señálese, también, la creciente utilización de regímenes aduaneros especiales como instrumento de política económica y de fomento al comercio.

No parece haber ninguna duda sobre la importancia y efectividad de la informática como instrumento de modernización de cualquier organismo social; y la actividad aduanera no podría, por lo tanto, escapar a esta regla, ya sea en países donde sus aduanas, por diversos motivos, pasaron por un período de ostracismo, ya sea donde fueron mejor estructuradas y eficientes. En ambos casos, las tecnologías de información actúan como el principal y más efectivo instrumento para modernización de estas entidades.

No se puede, por otro lado, olvidar la importancia de otros factores en este proceso. De esa manera, el perfeccionamiento de las estructuras funcionales y reglamentarias de aduanas, la revisión normativa y el desarrollo de personal, se cuentan entre otras medidas de acción modernizadora de estos organismos.

Otro aspecto significativo es el relacionado con la efectividad de un proceso de modernización emprendido mediante la aplicación de tecnologías de información. Por comprender cambios relevantes en el funcionamiento y en la estructura de cualquier forma de organización social, a partir, inclusive, de su concepción, el análisis de este proceso podrá contribuir positivamente

a nuevas discusiones y otras experiencias del mismo género.

No obstante, un proceso de esa envergadura exige un esfuerzo significativo de los gobiernos, para viabilizar, entre otras medidas: La reestructuración administrativa de las organizaciones aduaneras; la revisión de la legislación que sostiene su actuación; la motivación y perfeccionamiento de su personal; y la informatización de sus procedimientos y de los instrumentos de apoyo a la acción fiscal.

Esto implica que la importancia de la informatización en el proceso de modernización de los servicios aduaneros en el transporte marítimo, se debe al hecho de que ella provocará consecuencias más inmediatas, y a largo alcance, reacciones en cadena, no solamente en el ambiente interno de las aduanas, sino en todo el universo de entidades que participan del comercio exterior. No se pretende con ello, disminuir la importancia de los demás factores de modernización. Pero tampoco se puede ignorar que la informatización provoca consecuencias inmediatas en los demás factores, pues exige una mejor estructura de los servicios, en razón del cercenamiento de soluciones localizadas y diferentes de aquellas previstas en los sistemas informatizados. Además, establece alteraciones en las estructuras formales de las organizaciones, a veces no entendidas o no percibidas por sus gerentes principales o, aún, imposibles de ser formalizadas a mediano plazo, en razón de la menor dinamicidad de esos factores, lo cual obliga a una revisión profunda de la legislación para viabilizar la adopción de los nuevos procedimientos; y provoca una mejora en las instalaciones, por la propia exigencia de mejores condiciones ambientales para los equipos.

De igual manera, se debe tomar en cuenta que la mayoría de autores y especialistas en el campo organizacional y administrativo coinciden en identificar el concepto administración como el que persigue alcanzar objetivos a través de la participación de personas que aplican una serie de

principios, reglas, métodos y procedimientos que permitan la mayor eficiencia en el uso de los recursos (Chiavenato, 1999).

Por lo tanto, la administración comprende tanto la gerencia de los recursos humanos, materiales y técnicos que se requieren y son utilizados en las operaciones para que la organización logre sus objetivos, como las técnicas de utilización de los sistemas operativos para agilizar los sistemas contables y la dirección necesaria para asegurar que las operaciones que se realizan obtengan el rendimiento previsto.

En correspondencia, la administración de gerencia representa tanto para las organizaciones públicas como para las privadas, una de las alternativas de dirección empresarial de mayor efectividad para la planificación y realización de actividades con un alto grado de ingrediente interdisciplinario, el cual se requiere para alcanzar metas y objetivos.

Con base a las premisas anteriores, el presente trabajo se plantea determinar la armonización del desarrollo tecnológico del Transporte Marítimo al marco legal de Venezuela, con el objeto de facilitar el mercado internacional de bienes y servicios, a la vez de abordar el proyecto de modernización de las aduanas en Venezuela, otros modelos de modernización latinoamericanos, normas y procedimientos operativos propuestos en el proyecto de modernización. Para ello se plantean las siguientes interrogantes: ¿Cómo ha sido el desarrollo técnico del transporte marítimo en las aduanas en Venezuela?, ¿Cuáles han sido las variaciones que presentan en el desarrollo técnico dentro del marco legal?, ¿Cómo se puede mejorar el transporte marítimo en las aduanas venezolanas?, ¿Cómo se pueden extender los procedimientos y el control del transporte marítimo en las aduanas venezolanas?. Las respuestas a estas interrogantes permitirán un acercamiento a la armonización del desarrollo tecnológico del Transporte Marítimo al marco legal de Venezuela.

Objetivos de la Investigación

Objetivo General:

Determinar la armonización del desarrollo tecnológico del Transporte Marítimo al marco legal de Venezuela.

Objetivos Específicos:

1. Analizar la normativa legal relacionada con el transporte marítimo.
2. Describir las variaciones del desarrollo técnico del transporte marítimo en las aduanas venezolanas.
3. Explorar el origen de las variaciones del transporte técnico marítimo dentro del marco legal venezolano.
4. Establecer estrategias como respuesta al contexto actual en beneficio del desarrollo técnico del transporte marítimo.
5. Proponer mejoras en el control del transporte marítimo a través de la automatización.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

Antecedentes

Los antecedentes de la presente investigación están constituidos por trabajos de grado realizados sobre el tema fiscal y marítimo, con el objeto de darle solidez teórica al conocimiento obtenido a través del desarrollo del tema seleccionado. Dentro de los estudios revisados se encuentran:

Márquez y Gazzillo (1999), presentaron un trabajo titulado “Análisis de la legislación nacional e internacional en materia de transporte marítimo para determinar la creación de una línea naviera de bandera venezolana”. Como objetivo general de ese trabajo, los autores se propusieron analizar la legislación nacional e internacional en materia de transporte marítimo para determinar la conveniencia de la creación de una línea naviera de bandera venezolana. Para alcanzar este objetivo se basaron en el análisis documental como metodología de trabajo.

Mediante el desarrollo de este trabajo, los autores concluyeron que: Por no existir en Venezuela la infraestructura ni las condiciones adecuadas para la construcción de buques, es necesario adquirirlos en el extranjero y los costos de nacionalización equivalen a un 25% del valor del buque lo cual hace muy onerosa la adquisición de buques por parte de las empresas venezolanas, aspecto que impide la rápida renovación de la flota para mantenerla operativa y en optimas condiciones y obliga a los propietarios de buques a buscar los "Paraísos Fiscales" en los que no tienen que pagar tributos por este trámite.

No hay liberalización fiscal. En la reciente reforma de la Ley de Navegación se exceptuaba el pago del Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor a la nacionalización de los buques y sus accesorios de navegación, pero debido a los cambios introducidos en la nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado, este beneficio quedo sin efecto por la aplicación del artículo 70. Los costos de la tripulación venezolana derivados de la Ley Orgánica del Trabajo hacen casi imposible la operatividad de las compañías navieras. La obligación de emplear, al menos 50% de la tripulación, a venezolanos implica una erogación de grandes sumas de dinero para satisfacer sueldos y salarios, que regidos por una Legislación laboral poco realista y flexible, incrementan de gran manera los costos operativos. A esto se le agregan las condiciones económicas, fiscales y financieras de Venezuela que no brindan el estímulo necesario al desarrollo del transporte marítimo, por resultar una actividad muy onerosa en razón de los costos que debe soportar para ser llevada a cabo, y que en lugar de reducirlas, como lo proponen las máximas de la globalización, lo incrementan. No pudiendo establecer el mecanismo de reserva de carga como incentivo óptimo por lo obsoleta que resulta la flota existente y las dificultades para ampliarla, los autores concluyen de manera general que, en la actualidad, las posibilidades de crear una empresa naviera de Bandera Nacional son muy reducidas, pues no existen las condiciones para competir con las Flotas de otros países.

De acuerdo con lo manifestado anteriormente, este trabajo sirve como antecedente para establecer la necesidad de armonización del marco legal al desarrollo tecnológico del Transporte Marítimo de Venezuela partiendo, de la situación aduanera en el país.

Bases Teóricas

El Transporte Marítimo

El transporte marítimo o fluvial se utiliza en más de las tres cuartas partes del comercio mundial. El sector marítimo tiene, pues, un ámbito internacional y es dinámico. La internacionalización del transporte marítimo en los últimos años se ha manifestado con los cambios de propiedad y de gestión de los buques, la creación de nuevos registros, los adelantos técnicos y la contratación de tripulaciones procedentes de culturas diferentes que no siempre se expresan en el mismo idioma.

Según Hoffmann (2000b), la marina mercante mundial está integrada por unos 86.000 buques de 100 o más toneladas de registro bruto. Las flotas más importantes por su tonelaje están matriculadas en las Bahamas, China, Chipre, Estados Unidos, Federación de Rusia, Grecia, Japón, Liberia, Malta, Noruega, Panamá y Singapur.

Más de 1,2 millón de marineros trabajan en buques de más de 100 toneladas o esperan embarcar en ellos. Unos dos tercios proceden de Asia. Se tiende claramente a contratar a gente de mar de países en desarrollo. Entre los principales países proveedores de gente de mar figuran China, la República de Corea y Filipinas. Se contrata asimismo a un número creciente de marineros de Polonia y de la Federación de Rusia. Mucha gente de mar trabaja a bordo de buques que no están matriculados en su país de origen.

De acuerdo a la Dirección General de Puertos y Marina Mercante (1999), la mayoría de los países marítimos han promulgado una legislación en la que se contempla la singularidad del trabajo de la gente de mar, para lo cual, la Oficina Internacional del Trabajo, OIT, cuenta desde su fundación con un dispositivo especial, a saber, una Comisión Paritaria Marítima que

asesora al Consejo de Administración sobre los asuntos marítimos y también organiza reuniones especiales de la Conferencia Internacional del Trabajo exclusivamente encargadas de elaborar y adoptar normas sobre el trabajo marítimo.

Según Cova (2002), el nuevo ordenamiento mundial del comercio, el impacto de las nuevas tecnologías y corrientes integradoras en la región, vienen teniendo sus repercusiones en los puertos de los países de la América Latina así como en los sistemas de transporte marítimo. Las tradicionales tareas de atención a la nave y carga que caracterizaban los puertos latinoamericanos, han debido extenderse a las nuevas exigencias de finales de siglo. De hecho, los puertos se están convirtiendo en los centros de un sistema de transporte intermodal donde se cambian transporte y servicios marítimos con sistemas ferroviarios, carreteras y aéreos y donde se desarrollan servicios cada vez más amplios e integrados (industriales, comerciales, financieros, etc.) para atender las exigencias de los clientes y poder mantener niveles de competitividad en términos de servicios y precios no sólo con otros puertos, sino con otros modos de transporte.

Paralelo a ello, el uso creciente de contenedores para el transporte de todo tipo de carga ha modificado los sistemas de operación portuaria, además de cambios en el diseño de las naves, equipamiento para la manipulación de la carga, adecuaciones de las instalaciones portuarias y nuevos mecanismos de gestión. Todos estos avances y nuevos requisitos explican en gran medida el proceso de reformas que se viene visualizado en materia de transporte marítimo.

De la misma manera, Izquierdo (1995), señala que en el Grupo Andino, la desregulación del transporte marítimo ya está en aplicación. A través de la Decisión 288, se elimina la reserva de carga, estableciéndose la libertad de acceso para la carga originada y destinada por vía marítima dentro de la

subregión a ser transportado por buques de propiedad, fletados u operados por compañías navieras de países andinos y de terceros países. Asimismo, mediante la decisión 314, se acuerdan políticas para el desarrollo de la marina mercante del Grupo Andino. Mediante los convenios de Ilo, firmados el 24 de Enero de 1992, el Perú otorgó a Bolivia el libre uso de las instalaciones portuarias y la participación en el desarrollo de una zona franca industrial y de una zona franca turística de playa en el puerto de Ilo.

Larramendi (1994), señala que en el caso del MERCOSUR, los Presidentes en Las Leñas, se fijaron como meta llegar a un Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo y a un Registro Común de Embarcaciones. Se ha establecido un Grupo de Trabajo (el No 6) para las negociaciones tendientes a dichos objetivos como a toda la temática del transporte marítimo. Si bien se han registrado acuerdos en cuanto a la necesidad de reducir los costos de transporte, existen diferencias en los enfoques de Argentina por un lado y de Brasil y Uruguay por otro. Argentina ha manifestado que darle prioridad en el transporte a los armadores de la región podría resultar en un encarecimiento y no reducción de los fletes, y a propuesto abrir el tráfico del MERCOSUR a otras banderas para el logro de tal objetivo.

Los otros países no comparten esta posición de permitir la participación de países de terceras banderas en el tráfico entre los países del MERCOSUR con los mismos beneficios y preferencias que el Acuerdo otorga a las embarcaciones matriculadas en los Estados Miembros. Se destaca que los países del MERCOSUR deben asegurar el desarrollo fortaleciendo sus respectivas marinas mercantes para lo cual es fundamental operar en condiciones justas de competencia, y que el enfoque argentino no sería el más indicado para ello.

Asimismo, la posición de Paraguay, también contraria a la liberalización del transporte a terceros países, es la de mantener su ley de reserva de carga que permite ceder el 50% a los otros Estados miembros del MERCOSUR, bajo el principio de reciprocidad.

De igual manera, en el SGT 6 (MERCOSUR/XII SGT N° 6/ACTA N° 2/99, 1999), se viene analizando el tema del registro común de embarcaciones a efectos de eliminar asimetrías y permitir que se conceda, mediante la reducción de costos a la flota nacional, condiciones de competitividad con las embarcaciones de terceras banderas. Esta pendiente la actualización de la comparación de las legislaciones nacionales y de la evaluación interna. En el SGT 5, se creó una comisión para tratar el tema del transporte multimodal, habiéndose logrado consenso en la mayor parte de su contenido.

Por otro lado, en el Mercado Común Centroamericano se ha otorgado libre acceso de las cargas públicas y privadas a los buques de bandera de los países de la subregión y libre competencia en la actividad del transporte sin perjuicio del país de origen o destino. En lo que atañe a los países de la Comunidad del Caribe, los esfuerzos se han dirigido a la fusión de las marinas mercantes de los diversos países que la componen, en línea con el objetivo de establecer un Mercado Único para la subregión (Larramendi, 1994).

Además, de acuerdo a Hoffmann (2000b), la incorporación de nuevos mercados comerciales importantes como los países de Asia de reciente industrialización y China, junto a la consolidación de Japón como potencia comercial, han modificado el ordenamiento del comercio mundial, propiciando la diversificación de rutas e itinerarios y, como consecuencia, relevando la importancia de ubicación de ciertos puertos estratégicos. Es evidente que existe actualmente un desplazamiento del tráfico marítimo

hacia la Cuenca del Pacífico lo que debería revalorizar la importancia relativa de ciertos puertos ubicados en la franja occidental del continente latinoamericano.

Vale destacar que en la concepción moderna del sistema multimodal, las posibilidades del mercado no se definen solamente por razones geográficas, sino que también por razones de eficiencia y competencia. Para poder cumplir con ese rol estratégico queda aún mucho camino por recorrer, aunque se perciben señales de esfuerzos y voluntades en la buena dirección.

En ese sentido, hay que reconocer la importancia de las economías de escala en el transporte marítimo. Los volúmenes de carga general que se comercializan entre los países del Sudeste Asiático y los Estados Unidos, han permitido el uso de barcos grandes y eficientes, que pueden ofrecer servicios frecuentes y de bajo costo. Este factor le da a dichos países una ventaja comparativa en su acceso al mercado estadounidense cuando comparado con los países latinoamericanos. A fines de los ochenta los volúmenes de carga transportada entre Asia y EE.UU. eran cinco veces superior que los del tráfico de América Latina con los EE.UU (Dirección General de Puertos y Marina Mercante, 1999).

Estas limitaciones sólo pueden ser superadas con un aumento considerable de las exportaciones de la región. Para poder hacerlo, los países latinoamericanos deben tener líneas de transporte y servicios comparables a la de sus competidores, y sobretodo que los costos y la calidad de dichos servicios no deben estar por debajo de los mismos, tanto en los países desarrollados como en países en desarrollo. Para reducir los costos de embarque de los productos de la región, se necesitan aún mejoras importantes en los sistemas de transporte terrestre que conectan con los puertos así como en la infraestructura física de las entidades portuarias.

Cualquier país que quiera tener o tenga un proceso de crecimiento y dinamización de su comercio exterior, debe buscar, lo antes posible, la adecuación de las actividades aduaneras a esta nueva realidad. Son evidentes las profundas modificaciones en la estructura de comercio exterior que han ocurrido en la actualidad; Izquierdo (1995) detalla algunos ejemplos de esa dinámica:

1. La diversificación de las mercaderías negociadas;
2. La introducción de modalidades y formas de transporte, carga y descarga más rápidas y a veces independientes de las estructuras de local disponibles; y
3. La necesidad de aceleración y simplificación de esas operaciones y la reducción de sus costos.

Este panorama demuestra la necesidad de que las aduanas se capaciten para que, en un plazo muy corto, puedan prestar servicios más complejos y de una forma más ágil y por consiguiente dotarlas de instrumentos, recursos y administración que condigan con esta realidad. Se resalta la necesidad de adoptar tecnologías de información, ya sea para simplificar y agilizar procedimientos, ya sea para equipar a las aduanas con informaciones gerenciales flexibles e inmediatas, capaces de agilizar el proceso de toma de decisiones, fundamental para acelerar el flujo de las operaciones, sin pérdida de control.

Hay que atender, también, el hecho de que las aduanas no ejercen más sus actividades solamente en puertos, aeropuertos y zonas de frontera, sino también en otros puntos del territorio nacional, garantizando su presencia cada vez más próxima a los importadores y exportadores, acompañando la tendencia internacional para el transporte puerta a puerta. Señálese, también, la creciente utilización de regímenes aduaneros especiales como

instrumento de política económica y de fomento al comercio. Pero el problema no se restringe, por lo tanto, a mejorar la estructura aduanera vigente, sino, también y principalmente, a dotarla de condiciones compatibles con las exigencias y expectativas del futuro.

No parece haber ninguna duda sobre la importancia y efectividad de la informática como instrumento de modernización de cualquier organismo social; y la actividad aduanera no podría, por lo tanto, escapar a esta regla, ya sea en países donde sus aduanas, por diversos motivos, pasaron por un período de ostracismo, ya sea donde fueron mejor estructuradas y eficientes. En ambos casos, las tecnologías de información actúan como el principal y más efectivo instrumento para modernización de estas entidades. No se puede, por otro lado, olvidar la importancia de otros factores en este proceso. De esa manera, el perfeccionamiento de las estructuras funcionales y reglamentarias de aduanas, la revisión normativa y el desarrollo de personal, se cuentan entre otras medidas de acción modernizadora de estos organismos.

Otro aspecto significativo es el relacionado con la efectividad de un proceso de modernización emprendido mediante la aplicación de tecnologías de información. Por comprender cambios relevantes en el funcionamiento y en la estructura de cualquier forma de organización social, a partir, inclusive, de su concepción, el análisis de este proceso podrá contribuir positivamente a nuevas discusiones y otras experiencias del mismo género.

En 1989, el Gobierno inició un proceso de apertura de la economía venezolana, para ponerla a tono con la incipiente globalización de la economía mundial. Ese proceso implicó, entre otras cosas: una profunda reforma comercial; una simplificación arancelaria; eliminación de subsidios e incentivos a las exportaciones; instauración de regímenes aduaneros especiales; ingreso de Venezuela al GATT y posteriormente a la OMC

(Reyes y Rosas, 2003); profundización del proceso de integración del Pacto Andino; conformación del Grupo de los Tres; establecimiento de acuerdos de libre comercio con varios países; reestructuración del Ministerio de Fomento y del Instituto de Comercio Exterior y, posteriormente, la fusión de ambos en el Ministerio de Industria y Comercio; descentralización de puertos y privatización de servicios portuarios; eliminación del Fondo de Financiamiento a las Exportaciones; y creación del Banco de Comercio Exterior.

Estas modificaciones, algunas de ellas muy profundas, han traído consigo la relativa modernización de las estructuras de comercio exterior de las empresas buscando adaptarse, en un contexto competitivo, a las reglas de juego del comercio internacional.

Transporte Marítimo en Venezuela

La carga general, principalmente derivada del comercio de importación, se moviliza a través de los puertos de La Guaira, Puerto Cabello, Maracaibo, Guanta, Puerto Sucre (Cumaná), Carúpano, Las Piedras, Puerto Ordaz y Ciudad Bolívar, siendo estos dos últimos puertos fluviales. El transporte marítimo se caracteriza por la movilización de carga de gran volumen sobre largas distancias y con fletes relativamente bajos.

Según Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica (CIDEIBER) (2002), la flota mercante nacional está compuesta por 49 buques con un total de 603.236 toneladas de registro bruto (TRB) (ver Cuadro 1). Por empresas, Petróleos de Venezuela Marina dispone de 13 buques (388.634 TRB), Transportes Férreos II de dos buques (100.394 TRB), el Instituto Nacional de Canalizaciones de cinco dragas (44.575 TRB) y Conferrys de seis transbordadores (14.359 TRB) que cubren el servicio de

pasajeros y de carga entre el continente y la isla Margarita. Además, existen otras navieras que cuentan con embarcaciones de menor tonelaje.

La aplicación por parte de Venezuela de la normativa del Pacto Andino respecto al movimiento marítimo ha derogado la legislación que venía limitando el transporte de carga marítima a la empresa Venezolana de Navegación. Esta ley, denominada "reserva de carga a buques nacionales", encarecía el flete ante la falta de competencia real en el mercado, situación que aún se mantiene, pues como se aprecia en el cuadro 1, la cantidad de transporte marítimo en Venezuela es escasa.

Cuadro 1.

Buques y Tonelaje de registro bruto de la Flota Mercante Nacional, según Tipo de Servicio, año 1999

Tipo de servicio	Buques	Toneladas de registro bruto	Porcentaje
Tanques	13	388.634	64,4
Mineral	2	100.394	16,6
Carga general	9	37.932	6,3
Draga	5	44.575	7,4
Transbordador	7	15.683	2,6
Pesca	12	14.909	2,5
Frigorífico	1	1.109	0,2
Total	49	603.236	100,0

Incluye sólo los buques de más de 1.000 TRB.

Fuente: Oficina Central de Estadística e Informática.

Asimismo, Venezuela cuenta con las siguientes instalaciones portuarias públicas: Sucre, Carúpano, Guanta, El Guamache, Guaranao, La Guaira, Maracaibo y Puerto Cabello. Los puertos más importantes, en cuanto al movimiento de carga, son Puerto Cabello (2.090 movimientos de buques), La Guaira (1.539), Maracaibo (482) y Guanta (408).

En cuanto a los puertos privados, son terminales generalmente de empresas industriales (petroleras, mineras, del aluminio, cementeras y químicas) para la carga y descarga de sus insumos y materias primas. Entre los principales destacan Amuay, Bachaquero, Bajo Grande, Borburata, Cabimas, Capirito, El Chauro, El Palito, Guaraguao, La Salina, Miranda y Punta Cardón, todos ellos para el petróleo; para el hierro y el acero, Ordaz, Palúa y Matanzas; finalmente, para el aluminio, Alcasa, Venalum e Interálumina.

Antecedentes

En Diciembre de 1975, se crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos (INP). Hasta el año 1991, el Instituto Nacional de Puertos (INP) ejercía la administración, mantenimiento, explotación y construcción de los Puertos públicos de uso Comercial, la supervisión y control de la actividad Portuaria que se realizaba en los Puertos públicos de uso privado y en los Puertos privados (industriales, pesqueros, deportivos, de pasajeros, de interés nacional, regional o local), así como el otorgamiento de Concesiones Portuarias. La Ley Orgánica de Descentralización, transfirió a la Gobernaciones de Estado las competencias de administración y mantenimiento de los Puertos públicos de uso comercial.

Históricamente la actividad portuaria en Venezuela, había sido ineficaz debido a innumerables razones de orden político, económico, social y laboral. En el año 1991, se inicia la reestructuración del sistema portuario nacional y se decreta la supresión del INP.

En 1992 se produce la descentralización de la competencia de administración y mantenimiento de los puertos públicos de uso comercial y se inicia la privatización de las operaciones portuarias.

En el año 1993 se crea la Dirección de Puertos, adscrita a la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático para asumir estas funciones.

En fecha 30 de Agosto de 2001, se promulga la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares y se crea el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares, ente que tiene la responsabilidad de ejecutar las políticas acuáticas del Estado en materia de navegación acuática y régimen portuario, por lo cual deberá planificar, supervisar y vigilar todas las actividades relacionadas con las operaciones que se realicen en los buques de cualquier nacionalidad en los espacios acuáticos e insulares y la de los puertos nacionales.

Posteriormente, se promulga la Ley General de Puertos en fecha 23 de Noviembre de 2001, y es el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e insulares, la autoridad rectora que evaluará los proyectos para el mantenimiento, ampliación o modificación de la infraestructura portuaria, vigilando que la misma se realice de acuerdo a las normas de mantenimiento de instalaciones portuarias que al efecto determine el reglamento, en tal sentido, el INEA tiene la obligación de darle fiel cumplimiento a esta normativa legal que rige nuestro sector acuático.

Hasta 1991 el Instituto Nacional de Puertos (INP) ejercía la administración, mantenimiento, explotación y construcción de los Puertos públicos de uso Comercial, la supervisión y control de la actividad Portuaria que se realizaba en los Puertos públicos de uso privado y en los Puertos privados (industriales, pesqueros, deportivos, de pasajeros, de interés nacional, regional o local), así como de tramitar el otorgamiento de Concesiones Portuarias y supervisar su cumplimiento. Con la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias de 1989, se transfirieron a la Gobernaciones de Estado las

competencias de administración y mantenimiento de los Puertos públicos de uso comercial.

En 1992 se promulgó la Ley de Supresión del Instituto Nacional de Puertos (INP) y se transfirieron todas las competencias asignadas al INP (Ministerio de Transporte y Comunicaciones (exceptuando las competencias descentralizadas), quien en 1993 crea la Dirección de Puertos, adscrita a la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático para asumir estas funciones.

Régimen Legal de los Puertos Públicos Comerciales Nacionales

Los Puertos Públicos de uso Comercial, eran administrados y operados directamente por el extinto Instituto Nacional de Puertos, ente adscrito a este Ministerio, en ese contexto, era ese organismo el encargado de administrar, operar y efectuar el mantenimiento necesario para el buen funcionamiento de las infraestructuras portuarias.

En el año 1989, a través de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público, se transfirió a los Estados, la administración y mantenimiento de los puertos públicos de uso comercial, y se ordenó suprimir el referido instituto, a través de la Ley para la Supresión del Instituto Nacional de Puertos. Esta transferencia se condicionó a que cada una de las Consejos Legislativos de los Estados, sancionara a su vez una Ley especial para asumir la competencia transferida, de esta manera cada uno de estos Estados sancionó su propia Ley de Puertos Regional.

Esta disposición se ve reforzada con la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el año 1999, en la cual se establece que todo lo relacionado con la administración, conservación y

aprovechamiento de los puertos de uso comercial es de competencia exclusiva de los Estados, la cual debe ser realizada en coordinación con el Ejecutivo Nacional (Capítulo II, Artículo 156).

La transferencia de competencias, se llevó a cabo con ausencia de lineamientos específicos que establecieran los principios básicos para ejercer dicha competencia. Todo esto trajo como consecuencia la existencia de muchas lagunas jurídicas, conflicto y hasta extralimitación de competencias y por supuesto un desbordado crecimiento de la actividad portuaria sin un ente que los supervise.

Por tal motivo surgió la necesidad de la elaboración de una ley marco que regulara los principios rectores que conforman el régimen de los Puertos de la República y su infraestructura, para lo cual se sancionó la Ley General de Puertos, la cual entre otras disposiciones, contempla el concepto de Puertos de Uso Comercial, entendiéndolos como todos los puertos públicos de uso público y de interés general.

Ahora bien, para darle cumplimiento a la disposición constitucional, cuando estableció que estas competencias deben ejercerse en coordinación con el Ejecutivo Nacional, la Ley General de Puertos, contempla que la Autoridad Acuática evaluará y controlará los proyectos para el mantenimiento, ampliación o modificación de la infraestructura portuaria.

De igual forma la ley prevé, de acuerdo a la figura que se adopte, que debe garantizar entre otros, los gastos operativos de administración y mantenimiento, así como la inversión que requiera el puerto para adecuarlo a los altos niveles de competitividad.

Asimismo, la Ley General de Puertos, ratifica la descentralización de la materia portuaria, estableciendo que los estados ejercerán esta competencia de conformidad con esta Ley y con lo que dispongan las leyes sancionadas

por los respectivos Consejos Legislativos, debiendo constituir un ente descentralizado, bajo la figura de un instituto autónomo o sociedad mercantil, que se encargue de la administración del puerto, o bien otorgarlo en concesión a un privado.

Ente administrador como instituto autónomo

Cuando el ente administrador adopte la figura de instituto autónomo, aportará al fisco estatal, mediante dozavos, una cantidad no inferior al 10% de los ingresos brutos, el cual será incorporado cada año en la Ley de Presupuesto del Estado. El instituto autónomo estará obligado a efectuar al municipio donde este ubicado el puerto un aporte no menor del 12,5% de sus ingresos brutos, el cual será destinado en obras de inversión y mejoramiento de la infraestructura y servicios públicos municipales.

Del excedente, si lo hubiere, después de aplicados los aportes arriba mencionados, se creará una reserva de patrimonio fijada en la ley estatal respectiva, la cual será utilizada en gastos de inversión y mejoramiento de la infraestructura portuaria.

Ente administrador como sociedad mercantil

Cuando el ente administrador adopte la figura de una sociedad mercantil, deberá crear una reserva no inferior al 30% de la utilidad del ejercicio respectivo, a ser aplicada a gastos de inversión y mejoramiento de la infraestructura portuaria. Asimismo, tributará al municipio donde esté ubicado el puerto, el impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, el cual solo podrá ser utilizado por el Municipio en obras de inversión y mejoramiento de la infraestructura y los servicios municipales.

Ente administrador como concesionario

Cuando un estado otorgue un puerto público de uso público en concesión, el concesionario deberá garantizar las inversiones necesarias para adecuar el puerto a los altos niveles de eficiencia y competitividad en su respectiva área de influencia.

Cualquiera de las figuras anteriores que adopte el administrador portuario, deberá garantizar los gastos operativos de administración y mantenimiento, la depreciación de sus bienes e instalaciones y el costo de la inversión que requiera el puerto, según el plan de desarrollo de la infraestructura portuaria.

Actualmente se encuentran descentralizados los siguientes puertos:

Como instituto autónomo

- Puerto Internacional de Guaranao, Estado Falcón - Instituto Autónomo Puertos Públicos del Estado Falcón (IAPPEF), Edo. Falcón. Puerto Cabello, Edo. Carabobo - Instituto Puerto Autónomo de Puerto Cabello (IPAPAC).

- Puerto de Maracaibo Estado Zulia - Servicio Autónomo Puerto de a (SAPMEZ), Edo. Zulia

Como sociedad mercantil:

- Puerto de Anzoátegui- Puertos de Anzoátegui, S.A. (PASA), Edo. Anzoátegui.

- Puerto de Cumaná y Puerto de Carúpano -Puertos de Sucre S.A., Edo. Sucre.

Como Concesionario

- Puerto internacional de El Guamache, Edo. Nueva Esparta.- Consorcio Guaritico C.A.

- Puerto de la Ceiba, Edo. Trujillo - Sur Andina de Puertos, C.A.

- Puerto de La Guaira, Edo. Vargas - Puerto del Litoral Central (PLC), actualmente en proceso de descentralización.

Descripción de los puertos públicos comerciales nacionales:

1.- Puerto Cabello: está ubicado en la Región Centro Norte Costera del País, al norte de la Ciudad de Valencia. Consiste en un Puerto Natural configurado en un (01) sector central al oeste de la dársena. Dimensiones: Superficie de Terreno: Cuenta con una superficie de terreno de 1.530.000 m², la superficie acuática es de 1.360.000 m². El calado autorizado es de 10,7 metros (35 ft), la profundidad actual del canal es de 13,5 metros (44 ft.)

2.- Puerto de Maracaibo: está ubicado en el extremo occidental del País en la salida al Golfo de Venezuela del Lago de Maracaibo. Dimensiones: Superficie de Terreno. Cuenta con una superficie de Terreno de 321.000 m². Cantidad de Muelles: El Puerto de Maracaibo está conformado por 12 muelles habilitados, de los cuales 8 se utilizan para operaciones portuarias comerciales, como son los muelles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 con un área total de 25.904 m².

El Puerto de Maracaibo cuenta con un sistema de Balanzas compuesto por dos equipos de última generación digital y una Balanza electro-mecánica, que se encuentran en perfecto estado de funcionamiento.

3.- Puerto Sucre: se encuentra ubicado en el extremo este de la ciudad de Cumaná, Estado Sucre, prestando servicio para el movimiento de carga

comercial requerido por la industria regional y para embarcaciones pesqueras de altura que conforman la flota que opera en la región. Dimensiones: Superficie: Cuenta con una superficie aproximada de 50.050 m². Las facilidades de atraque consisten en un muelle tipo espigón con dos (2) puestos de atraque y las correspondientes en tierra para oficinas, talleres y almacenes. Permiten manejar carga general, carga general suelta, contenedores y carga a granel, además se maneja tráfico de cabotaje y de embarcaciones pesqueras menores que operan en la región.

El Puerto de Puerto Sucre consta de una sola estructura de atraque, dicha estructura consiste en un muelle tipo espigón cuya plataforma está unida a tierra por medio de un puente de acceso. Tiene una capacidad para manejar unas 300.000 toneladas anuales. El muelle dispone de dos (02) puestos de atraque para embarcaciones mayores, el puente de acceso permite el atraque a ambos lados de embarcaciones menores. El muelle es una estructura de concreto armado apoyada sobre pilotes metálicos, protegidos en su zona expuesta a la atmósfera por un recubrimiento de concreto armado.

Tipo de Muelle: Muelle tipo espigón y 02 puestos de atraque destinados al movimiento de carga internacional. El muelle está diferenciado, como lado norte y lado sur.

4.- Puerto de La Guaira: está ubicado al norte de Venezuela, en la región Centro Norte Costera en un área estratégica sobre el mar caribe, debido a la cercanía a los grandes centros de consumo masivo y de procesamiento Industrial de materias primas, lo que genera condiciones especiales para orientar su desarrollo de acuerdo a las considerables capacidades de manejo de actividades Portuarias y Turísticas en beneficio del País que poseen estas instalaciones; sirviéndole a la ciudad de Caracas

capital de la República que es el centro político, financiero, comercial y cultural del país.

Este Puerto tiene un ritmo de crecimiento económico que ha dinamizado el comercio internacional. Consiste de un Puerto artificial configurado en dos (2) sectores, un área de actividades Portuarias y la segunda de actividades complementarias. Dimensiones: Superficie de Terreno: Ámbito Portuario: 834.203 m². Lote ubicado frente a las F.A.C. 35.000M2. Terreno Mare Abajo: 59.165 m². Patios, secciones y Vías: 178.840m². Área del Puerto: 85 Hectáreas aproximadamente. Área de Almacenes: 68.730m². Facilidades Portuarias: permiten manejar carga general, carga general suelta, contenedores, granel y RO- RO, además se maneja tráfico de embarcaciones menores de pesca.

El Puerto de La Guaira cuenta con 28 puestos de atraque ubicados dentro de la dársena, de estos 28 puestos, 11 puestos están ubicados en muelles tipo espigón y 17 puestos están ubicados en muelles marginales. Adicionalmente el Puerto cuenta con dos (2) puestos de atraque en el muelle de construcción ubicado fuera de la dársena. Además cuenta con 04 Muelles para atender exclusivamente Cruceros de Turismo, cada uno con su Pasarela que se le coloca al Buque para el desembarque de pasajeros de la nave a tierra.

5.- Puertos de Anzoátegui: está ubicado geográficamente en el Oriente del país, Estado Anzoátegui, en la Bahía de Guanta región Oriental del País, inmediatamente al este de Puerto La Cruz. El Puerto de Guanta representa una importante fuente de desarrollo económico y social para el Estado Anzoátegui y forma parte fundamental de la economía de la zona nor oriental del País, así como de la región de Guayana donde se encuentran ubicadas las industrias básicas (minera y siderúrgica), actividades que junto a la

Industria Petrolera se constituyen en motores fundamentales de la economía del País.

La participación del Puerto de Guanta en la reciente Apertura Petrolera fue y seguirá siendo de mucha importancia y relevancia, toda vez que los equipos necesarios para la construcción de las plantas extractoras y procesadoras de crudo ubicadas en la región Oriental, son importados e introducidos al territorio nacional por el Puerto de Guanta, así como todo tipo de maquinarias y accesorios, instrumentos, insumos, para los sectores petroleros y petroquímicos generando así una recaudación considerable dada las características de las cargas. Con el incremento de los costos de transporte y fletes, es mucho más rentable para las empresas del noreste y sureste del País realizar sus intercambios comerciales con el mundo a través del Puerto de Guanta; por ello este Puerto se convierte cada día en un punto importante para el impulso de la economía del estado y de toda la región.

Dimensiones: Superficie de Terreno: Cuenta con una superficie de terreno de 600.354 m². Facilidades Portuarias: Sus facilidades portuarias son las siguientes: Seis (6) muelles distribuidos en seis (06) puestos de atraque para carga general y granel, la longitud total de muelles es de aproximadamente 1.000 mts. lineales.

6.- Puerto Internacional de Guaranao: ubicado en el extremo Sur-Oeste de la Península de Paraguaná, sobre el Golfo de Venezuela, adyacente a la Ciudad de Punto Fijo, Estado Falcón. Dimensiones: Superficie de Terreno: Cuenta con una superficie de 638.212 m². Facilidades Portuarias: Estas instalaciones portuarias poseen dos (2) muelles: uno flotante y uno de concreto.

7.- Puerto El Guamache: está ubicado en la Región Insular, Estado Nueva Esparta, en el extremo Sur de la Isla de Margarita. Se localiza equidistante de los extremos de la Isla, contando con facilidades viales que lo

conectan con los principales centros poblados de la región. El Puerto se localiza en la Bahía de El Guamache entre Punta de Piedras y Punta Mangle. El Puerto tiene capacidad para manejar unas 300.000 toneladas anuales. En el Puerto se recibe actualmente el 85% del total de la carga que llega a la Isla de Margarita, y las expectativas de carga y descarga de buques para los próximos años son sumamente interesantes, proyectándose un escenario moderado de 563 toques de buques anuales. Estas cifras aunadas al interés de las Compañías CARIBEAN SHIPS,S.A., CATHERING SERVICE, DBS SHIPPING Co., y SLEB FERRY C.A. con el Servicio de Ferrys desde La Guaira y Puerto La Cruz, utilizando el Guamache como Puerto de atraque, con las operaciones de carga y descarga de buques, el servicio puntual que requieren los Ferrys, sino también desde el punto de vista estratégico de seguridad y abastecimiento de la Isla de Margarita.

Dimensiones: El puerto con una superficie de terreno de 1.547.562 m². Facilidades de Atraque: Las facilidades de atraque consisten en un muelle marginal y un muelle auxiliar para lanchas y las correspondientes en tierra para oficinas, almacenes y otras dependencias conexas. Un muelle principal y cuatro duques de alba colocados en pares a los extremos este y oeste del muelle, Un muelle auxiliar para lanchas adosado en forma perpendicular al este del muelle principal.

8.- Puerto La Ceiba: ubicado en la costa Sur-Oriental del Lago de Maracaibo, al sur de la desembocadura del río Motatán ubicado en la población de La Ceiba, estado Trujillo. Dimensiones: Cuenta con una superficie de terreno de 625.157 m². Facilidades de Atraque: Muelle tipo espigón con dos (2) puestos de atraque, la longitud total es de 196 metros por 22 metros de ancho.

9.- Puerto De Guiria: El Puerto Pesquero de Guiria se encuentra ubicado en el Golfo de Paria, en la parte Sur-Este de la Península de Paria,

en la Población de Guiria, Distrito Valdez del Estado Sucre. Fue construido como un Puerto Pesquero e industrial, para darle apoyo a las actividades petroleras que se estaban adelantando en esa época en el Golfo de Paria. Dimensiones: Cuenta con una superficie de 113.000 m². El Puerto Pesquero Internacional de Guiria, es un puerto artificial cuya dársena está protegida por 02 rompeolas de escollera; el rompeolas principal orientado en dirección NW-SW y el rompeolas secundario orientado en dirección W-E. El Puerto Pesquero Internacional de Guiria, fue construido a comienzos de los años 70, por la Empresa RECOMPRIMIDO C.A., en un área global de 60 hectáreas.

Facilidades Portuarias: Consta de 10 Muelles de los cuales, los muelles 1,2,3,4 y 8 están destinados al sector pesquero. Los Muelles 6,7 y 10 dedicados al sector industrial. El Muelle 5 para el servicio de combustible y el muelle 9 asignado a las autoridades. Además consta de áreas de acopio aproximadamente de 75.000m², plataforma de muelles de 10.900m², galpones industriales de 3.500m² y galpones medianos con 1.600m².

Tal como se aprecia en el cuadro 2, el puerto que moviliza la mayor carga es el de Puerto Cabello, con 6646686 toneladas en el año 2000; en segundo lugar se observa el de la Guaira, aunque disminuyó la cantidad de carga de acuerdo al año 1998, en tercer lugar se encuentra el puerto de Maracaibo con 964260 toneladas para el año 2000. Le sigue el puerto de Guanta quien aunque también disminuyó su carga en comparación con el año 1998, no obstante se está recuperando. El puerto Guaranao se mantiene en crecimiento desde el año 1998. El de Sucre. Disminuyó en 1999, pero dio un repunte significativo en el 2000. Mientras los puertos de El Guamache y el de Carúpano han tenido un crecimiento acelerado en el total de carga movilizada.

Cuadro 2.**Total Carga Movilizada según principales puertos. En toneladas**

Puerto	1998	1999	2000
Puerto Cabello	4.827.709	5.180.498	6.646.686
La Guaira	1.900.787	1.568.063	1.690.087
Maracaibo	863.543	889.540	964.260
Guanta	899.300	518.093	757.226
Guarano	194.340	229.924	207.072
Puerto Sucre	119.256	72.546	146.112
El Guamache	8.900	43.614	78.759
Carúpano	4.040	23.019	56.294

Fuente: Oficina Central de Estadística e Informática.

Una vez que se define el mercado es importante tomar en cuenta el grado de concentración existente. Se trata de un indicador que permite inferir la estructura del mercado y que toma su valor en función del número de empresas y sus respectivas participaciones de mercado. Uno de los índices de concentración más comunes es el Herfindahl-Hirschman (HHI), el cual se calcula como la sumatoria de los cuadrados de las participaciones de mercado individuales de todos los participantes. El índice puede tomar valores que oscilan entre cero (0) hasta diez mil (10.000); el primer valor corresponde a un mercado completamente atomizado y, el segundo, a un monopolio puro.

Tomando en cuenta que el VDA (Venezuelan Discussion Agreement) es la asociación de compañías navieras que fija diferentes acuerdos para el comercio de mercancías entre Venezuela y las rutas mencionadas, tal y como se observa en los gráficos anteriores su participación de mercado con respecto a la de operadores independientes es muy importante. En este sentido, a través de cifras suministradas por algunas empresas proveedoras de este servicio en el país, esta Superintendencia ha podido observar que para el año 2002 el VDA (en lo relativo a importaciones desde posee un 20% de participación en la ruta Vzla.-Golfo EE.UU., un 64% en la ruta Vzla.-Costa

Este de EE.UU. y 26% en la ruta Vzla.- Costa Oeste de EE.UU.. En cuanto a las exportaciones, el VDA posee para el año 2002 un 8% en la ruta Vzla-Golfo EE.UU., un 73% en la ruta Vzla.- Costa Este de EE.UU. y un 24% en la ruta Vzla. – Costa Oeste de EE.UU. (Según las empresas entrevistadas existe un volumen de negociación importante entre Venezuela y Puerto Rico que no fue posible suministrar). A través de estas cifras se obtiene un promedio de 52% de volumen negociado por el VDA en las importaciones desde EE.UU. y un 49% del volumen negociado de las exportaciones desde Venezuela hacia EE.UU.

Si en un sector concentrado existe la posibilidad de que se instalen nuevos competidores, la firmas que operan en el mercado se verán disciplinadas por el riesgo de que los potenciales competidores puedan entrar al mercado y obtener una parte significativa de la demanda que generaría una disminución en el poder de mercado de las primeras. En cambio, de existir barreras de entrada (en este caso son elevadas), se podría hablar incluso de una posición de dominio en manos del VDA la cual se expresa en la capacidad de dicha organización de tomar decisiones independientes respecto a los demás agentes económicos que participan en el mercado, afectando por ejemplo el nivel de precios que de otra manera serían precios competitivos.

El índice de concentración arroja el resultado de 2.763, lo cual según los patrones establecidos indica una alta concentración.

El análisis anterior se mantiene en el caso de las exportaciones, en el cual el HHI arrojo un resultado de 2.590 puntos.

Origen y evolución de las aduanas

La palabra aduana posee una etimología muy confusa, unos lo hacen del árabe “Al Diovan” casa o lugar donde se reunían los administradores de

finanzas para la percepción de derechos o impuestos del Italiano “Dogona” (del lux) ambas del persa “Divan”, lugar o local de reunión de los administradores financieros. Tapia (2000), señala que en inglés se denomina “Customs House” del Latin “Customa” del Alemán Zoll antiguo “Zol” germano. Adayuan palabra árabe que significa libro de cuentas derivado del Alemán.

El más antiguo antecedente de la aduana lo constituye el portorio de los romanos. Los fenicios fueron los que iniciaron el registro para el comercio de importación y exportación, quienes a su vez fueron seguidos por los cartagineses, que fueron grandes comerciantes en el mar Mediterráneo. También existieron las aduanas de Grecia en la época antigua y se cobraba un impuesto del 2% sobre mercancía que se importaban y exportaban. Igualmente existieron aduanas en aquellas ciudades que tenían un gran auge comercial como: Génova, Pisa, Venecia entre otros.

Según Tapia (2000), fueron los árabes quienes impulsaron el impuesto de aduanas, dándole el carácter de contribución general sobre todos los productos que ingresaban por sus fronteras. Estos introdujeron las aduanas en España desde la dominación ocurrida en el siglo VII y llamaron portazgo al derecho que pagaban las mercancías que se transportaban de un lugar a otro.

Son oficinas públicas cuya finalidad primordial es la de controlar el paso de mercancías nacionales o extranjeras que, procedentes del exterior, van hacia otros territorios aduaneros o circulan entre diversos puntos de un mismo ámbito geográfico, también se encarga de la liquidación de los impuestos establecidos por las importaciones y exportaciones de mercancías.

La aduana es una institución antiquísima, aunque su organización con arreglos a los sistemas en uso data de los últimos siglos primariamente predominó el régimen fiscal de las aduanas, siendo después utilizadas éstas

para defender y proteger las industrias, sin perder por eso su carácter principal de fuente de recursos financieros para los Estados.

Zamora (1999) acota que el descubrimiento de América abrió nuevos derroteros al comercio internacional, en virtud de la expansión colonial de España. De ahí surgió más tarde, en siglo XVI la política comercial mercantilista, caracterizada por la práctica de dictar leyes fiscales para prohibir la exportación de oro y plata.

Para establecer y fomentar el comercio entre la metrópoli y sus posesiones americanas, se fundo en Sevilla cuyo puerto era entonces el último habilitado para el Comercio con la Indias, la casa de contratación. El tráfico comercial entre Europa y América sólo podía hacerse en aquella época en dos flotas que anualmente debían salir de los puertos habilitados de la península, primero fue el de Sevilla, después el de Cádiz y posteriormente los de otras provincias de España.

Para Aguilar & Zarceño (2003), de las aduanas latinoamericanas se puede concertar su historia en tres etapas:

1. Desde la independencia a la crisis de 1929, época en que los aranceles tienen relevancia como instrumentos financieros.
2. Período de 1930 a 1958-60, marginación de los instrumentos aduaneros con excepción de los países pequeños que mantuvieron los aranceles como objetivo financiero.
3. 1958 a la fecha surgen los procesos de integración de unidades aduaneras, instaurando el arancel como instrumento de política económica y de la política aduanera en particular.

Entre sus funciones, se encontraban la vigilancia y control de la entrada y salida de mercancías y medios de transporte por las fronteras, aguas

territoriales o espacio aéreo, determinar y recaudar las obligaciones tributarias causadas por el punto anterior, la resolución de los reclamos, recursos, peticiones y consultas de los importadores y exportadores. Impedir las importaciones y exportaciones ilícitas, así como la prevención, persecución y sanción de las infracciones aduaneras. Según la Ley Orgánica de Aduanas (Legislación Pública, 1998), entre los tipos de aduanas se encuentran:

Aduana principal: Es la que tiene Jurisdicción en una circunscripción determinada y centraliza las funciones fiscales y administrativas de las aduanas Subalternas adscritas a ella. Estas estarán habilitadas para las operaciones de importación, exportación y transito. Igualmente podrá prestar servicios de trasbordo, cabotaje y bultos postales. Entre las aduanas principales están: La Guaira, Aérea de Maiquetía, Postal de Caracas, Puerto Cabello, Los llanos Centrales, Las piedras de Paraguaná, Maracaibo, Puerto La Cruz, entre otras.

Aduanas subalternas: Son las adscritas a una aduana principal habilitada para realizar determinadas operaciones aduaneras dentro de la respectiva circunscripción. Entre las aduanas subalternas están: Higuerote, área de la Carlota, área metropolitana de Caracas y área del centro, Turiamo, área del palito, La Vela, Tucacas, Punta Cardon, San Juan de los Callos, Adícora, Puerto de Amuay entre otras.

Nivel Normativo y Nivel Operativo de la Aduanas

De acuerdo a Comercio-BCN CONSULVEN (2004), para la administración de la actividad aduanera, Venezuela tiene un tipo de organización que reparte las responsabilidades funcionales entre las oficinas locales (Nivel Operativo) y la Administración Central (Nivel Normativo).

El Nivel Operativo, constituido por diecisiete aduanas principales con sus respectivas oficinas subalternas, es el encargado de realizar el control perceptivo de las mercancías objeto de declaración, así como la verificación física de las mismas, y lo concerniente a la liquidación y pago de los tributos y su posterior retiro.

El Nivel Normativo se encuentra conformado por la Intendencia Nacional de Aduanas, unidad de dirección de la cual dependen la División de Arancel, la División de Operaciones Aduaneras, la División del Valor y la División de Supervisión y Control

En cuanto al carácter gerencial del Nivel Normativo, la estructura del Sistema Aduanero Venezolano tiende a lineamientos internacionales, conforme a las directrices de la Organización Mundial de Aduanas O.M.A. (antes Consejo de Cooperación Aduanera C.C.A.) que son dictadas con el fin de adecuarla apropiadamente al contexto del comercio internacional, hablando un mismo lenguaje en el tratamiento de las operaciones aduaneras y correspondiendo a una política global de apertura del comercio exterior, que exige uniformidad en los tratamientos y procedimientos aduaneros.

La armonización de las políticas e instrumentos técnicos de gestión y operatividad del comercio exterior son los objetivos a largo plazo del Nivel Normativo, así como el estudio de su incidencia sobre los niveles de renta aduanera, sobre los tributos internos vinculados a la industrialización o comercio de las mercancías importadas y sobre los efectos tanto en la balanza de pagos como en las cuentas fiscales de la nación.

Para lograr de forma más eficaz estas funciones estratégicas, se requiere completar un proceso de desconcentración de funciones hacia el Nivel Operativo, que coadyuvará al descongestionamiento de trámites y solicitudes que actualmente están centralizadas en la Intendencia Nacional de Aduanas.

La Intendencia Nacional de Aduanas, como unidad ejecutora de la política aduanera nacional, procura el cumplimiento de la legislación aduanera y del mejoramiento de los procedimientos aduaneros, para responder a los problemas planteados ante las metas de recaudación fiscal por este ramo, vinculadas a la superación de los niveles de evasión fiscal, los niveles de protección a las industrias, los obstáculos del comercio, los desequilibrios de la balanza comercial y las reservas internacionales.

Para ello es necesario paralelamente, con el apoyo de la inversión privada y de los organismos multilaterales, acometer mejoras inmediatas en la infraestructura portuaria y aeroportuaria, revisar las alícuotas de los tributos aduaneros y afinar los mecanismos de recaudación de otros tributos conexos a la actividad importadora, simplificar los trámites aduaneros in situ y ampliar la fuerza del control posterior, y lo más importante, mejorar continuamente y mantener en altos niveles de motivación y calidad en el servicio a los funcionarios de la Administración Aduanera.

Ejecución de la Política Aduanera

Es un conjunto de ideas basadas en los principios de la política fiscal, sobre las cuales descansan las normas y los procedimientos administrativos que emplea el Estado para obtener los medios que regulan los asuntos económicos provenientes del intercambio de bienes y/o servicios con otros países, a través de las relaciones internacionales que se establecen para lograr la fluidez del comercio exterior (Toro, 1993).

Mediante las relaciones internacionales que se establecen entre los países, se logran suscribir acuerdos, pactos, tratados, convenios, y otros mecanismos de negociación, así como consolidar procesos de integración que permiten facilitar el comercio internacional en pro de la globalización de la economía mundial.

La política aduanera tiene como uno de sus propósitos, la organización de sistemas y procedimientos para facilitar las operaciones a través del servicio aduanero, controlar los flujos de comercio exterior, ponderar el impacto de los derechos aplicables a los productos importados, dar cumplimiento a las normas sanitarias, ambientales y de seguridad de las personas y establecer los incentivos o estímulos a los productos exportables con la finalidad de fomentar el desarrollo interno del país.

Asimismo, la política aduanera está dirigida a cumplir funciones de orden fiscal para procurar la gestión del tributo, el control posterior, la represión del contrabando, contrarrestar la evasión y lograr la recaudación efectiva de la renta aduanera.

La Política Aduanera como Instrumento de Negociación:

En este sentido, la política aduanera actual se aparta cada vez más del espíritu meramente fiscalista, para introducir en sus principios elementos económicos que permitan lograr un equilibrio en la distribución de bienes y servicios que obedezcan a la oferta y demanda del mercado, compensando de alguna manera el sacrificio fiscal que hace el Estado para beneficiar al consumidor final, alcanzar la fluidez del aparato productivo y obtener la recaudación efectiva de los impuestos aduaneros correspondientes, como componentes del total de los ingresos fiscales que soportan al presupuesto de la nación.

La Política Aduanera como Instrumento Jurídico:

Las operaciones de comercio exterior, que se materializan a través del servicio aduanero, desde el punto de vista de la Administración, son una serie de procedimientos administrativos distintos que están regulados por una ley ad hoc, sin afectar el carácter orgánico y muy específico de la normativa aduanera como parte de la legislación fiscal venezolana.

Sin embargo, existen otros instrumentos jurídicos además de la Ley Orgánica de Aduanas (1998), tales como el Código Orgánico Tributario (2001) y las normas supranacionales, como principales ideas de la estructura del sistema jurídico tributario nacional, que afectan a la materia aduanera. Esas ideas pueden ser expresadas, mediante las facultades que la ley otorga a tan importante instrumento, para mantener una estructura real donde no prive el interés particular sobre el interés colectivo, y puedan existir actuaciones basadas en la justicia de un órgano tribunalicio o judicial que se pronuncie con verdadera competencia sobre materias aduaneras.

De los varios acuerdos, tratados y convenios que existen, se puede mencionar como uno de los más trascendentes el Acuerdo General de Aranceles y Comercio GATT (1948), cuya característica más sobresaliente en su historia es el hecho de que, desde la Segunda Guerra Mundial y por primera vez en la historia de la humanidad, determinados países aceptaron un código de normas prácticas y equitativas para el comercio internacional, cooperando todos en la reducción de los obstáculos a sus intercambios comerciales, lo que se ha considerado como una cooperación de carácter global cuyos objetivos fundamentales son:

- 1) Contribuir al mejoramiento de los niveles de vida.
- 2) Procurar el pleno empleo.
- 3) Aprovechamiento cualitativo de los recursos mundiales.
- 4) Desarrollar la producción en economías de escala.
- 5) Estimular el intercambio especializado de mercancías.
- 6) Fomentar el crecimiento y el desarrollo económicos.

En los últimos años se ha hecho más hincapié en el desarrollo del comercio internacional y la supresión de los obstáculos que se oponen al

comercio y a los problemas comerciales que enfrentan los países menos desarrollados.

De hecho el GATT como grupo, fue sustituido por la Organización Mundial de Comercio (OMC), que se estableció mediante el Acuerdo de Marrakech, el cual resultó de la Ronda de Uruguay que culminó en 1994. La Organización Mundial del Comercio (OMC), constituirá el marco constitucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los anexos del Acuerdo de Marrakech. Entre sus principales objetivos:

1. Establecerse como un foro que administrará la normativa multilateral de los intercambios comerciales de bienes y servicios;
2. Mejorar el acceso a los mercados;
3. Disciplinar el comercio desleal con respecto a las exportaciones, evitando el flujo artificial de las exportaciones falsas; y,
4. Establecer un procedimiento de solución de diferencias que garantice la necesidad de obtener el reconocimiento de los derechos negociados y del cumplimiento de obligaciones asumidas con anterioridad.

Procesos de Modernización

Las funciones de planificación, diseño e implantación del Sistema de Información de la empresa, debe estar relacionado con los distintos sistemas que integran la infraestructura de la empresa, y debe ser coherente con la estrategia competitiva de la empresa, por ello está será una tarea de la dirección, realizar estas funciones del Sistema de Información.

Según Contreras (1999), debido a la evolución constante de las Tecnologías de la Información, se tendrá que aprender a escoger el mejor Sistema de Información que se adapte a las necesidades, pero deben ser las Tecnologías de la Información, las que se amolden al Sistema de Información diseñado por la empresa y no al contrario.

En materia aduanera, dentro del contexto de las Rondas de negociaciones en el GATT y ahora en la Organización Mundial del Comercio (OMC), se han hecho esfuerzos por la inclusión permanente de nuevos temas en la agenda de negociaciones. La incorporación de los denominados "new issues" en las distintas Rondas (Bachetta, 1998.) ha sido una política constante, particularmente de los países desarrollados (los hoy considerados nuevos temas en la agenda de la OMC son Inversiones, Competencia, Compras Gubernamentales y Comercio Electrónico). Con relativo éxito y sin mayores dificultades han logrado estos países llevar a las negociaciones un sin número de temas, que cubren más allá que el simple intercambio de bienes. Alcanzan sus propósitos dada la capacidad técnica de sus negociadores, la claridad de objetivos comerciales en sus políticas y la coherencia de sus planteamientos, por lo general compartido en bloque de países.

La historia reseña que durante los últimos cincuenta años, desde la creación misma del sistema multilateral del comercio, los países en desarrollo siempre han demostrado oponerse a la inclusión de éstos en las agendas de negociación. Sin embargo, el tiempo también demuestra que muchos de estos temas terminan siendo parte de la agenda de negociaciones (agricultura, servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales). El Comercio Electrónico no es una excepción. Los Estados Unidos logró introducir el asunto en la agenda de la Ministerial de Ginebra y crear la atención que el fenómeno requiere. El tema ésta para quedarse; sus repercusiones en el comercio internacional por una parte, así

como los efectos para los países en desarrollo, son evidentes. Beneficiarse de las evidentes transformaciones que producirá en la economía y el comercio dependerá del desarrollo a tiempo de políticas adecuadas.

El crecimiento del comercio electrónico debe, entre otras cosas, contribuir al incremento del comercio mundial por una parte y en el caso de los países como Venezuela, debe ser un vehículo que acelere sus posibilidades de desarrollo a través de la expansión del comercio y la creación de nuevas oportunidades de acceso a los mercados internacionales para sus productos tradicionales pero, especialmente, para el sector de los servicios profesionales así como para la pequeña y mediana empresa.

Las Tecnologías de la Información son principalmente la informática y afines, debido a su facilidad para adoptar soluciones, cuando se implanta el Sistema de Información, almacén acceso de datos, proceso rápido y con pocos errores, comunicaciones automáticas entre procesos, pero muchas veces la implantación de un Sistema de Información se realiza de forma deficiente por no entender los usuarios, las posibilidades de las Tecnologías de la Información, o por haber montado el Sistema de Información alrededor de una Tecnologías de la Información previamente incorporada. Las tecnologías de la Información hacen que se cambie la manera de realizar las operaciones, respecto a la que se venia haciendo en la empresa, ya que las Tecnologías de la Información llevan consigo una propia forma de actuar, por ello deberemos adaptar a los usuarios y la organización a las nuevas formas de ejecutar las operaciones, incluyendo estos métodos cuando diseñemos el Sistema de Información.

Además es importante realizar un seguimiento de las Tecnologías de la Información y mantener una actitud crítica acerca de los cambios que se producen, para encontrar las que mejor se ajusten al Sistema de Información de la empresa, por ello las Tecnologías de la Información deben llevarnos a

reconsiderar la forma de actuar para que el Sistema de Información funcione adecuadamente a lo largo del tiempo, intentando que las Tecnologías de la Información aporten mejores métodos para realizar las tareas y obtener una mayor productividad de ellas, pues el desconocimiento de las Tecnologías de la Información nos puede llevar a una situación improductiva, o forzarnos a realizar las tareas de forma peor, por no ajustarse a nuestro Sistema de Información.

Para evitar estos resultados, es necesario conocer las Tecnologías de la Información en términos de lo que nos pueden aportar a nuestro Sistema de Información, pero siempre dentro de la perspectiva del funcionamiento de la empresa. Si se utilizan las Tecnologías de la Información para rediseñar el Sistema de Información, se obliga a replantear la forma de realizar ciertas actividades y las consecuencias que se pueden obtener serán: la anticipación puede ser un éxito en la implantación, mejorando el esfuerzo de la empresa, (realizando las aplicaciones de forma paulatina). Si no anticipamos la reacción de los usuarios, el resultado será imprevisible y conducirá casi seguro al fracaso, por no adaptarse los usuarios a las nuevas tecnologías.

Este enfoque de planteamiento global, implica que la implantación de las Tecnologías de la Información debe ser compatible con la política general de la organización, y deberá materializarse en un plan estratégico para el sistema informático que vamos a utilizar, como soporte de las necesidades existentes tanto a corto como a largo plazo, teniendo en consideración los objetivos generales de la organización, y ser una expresión lo más real posible de la política informática adoptada.

Por todo ello, la dirección debe tener una participación activa en el proceso de planificación y diseño y la implantación de las Tecnologías de la Información dentro del Sistema de Información, en caso contrario podemos

tener problemas en la elección de las aplicaciones prioritarias a utilizar, tanto en el diseño de soluciones para secuencias de procesos (decisiones estructuradas y operativas), como en los intervalos de decisión o decisiones no estructuradas que no tienen bien definidas sus necesidades.

Sistema Aduanero Automatizado

El Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) es la herramienta informática para el control y administración de la gestión aduanera, desarrollada por La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo UNCTAD, y que actualmente es usada con éxito en más de 80 países. SIDUNEA permite realizar un seguimiento automatizado de las operaciones aduaneras y controlar efectivamente la recaudación de los impuestos aduaneros, porque este sistema verifica automáticamente los registros, calcula los impuestos y contabiliza todo lo relativo a cada declaración, con la mínima intervención del factor humano subjetivo.

Al ser un sistema multidisciplinario, está especializado en cada área del trabajo aduanero para ser la herramienta de trabajo de todos los clientes de la aduana, sean usuarios internos o externos, privados o públicos. De este modo se convierte en un único lenguaje, seguro y comprensible para todos los actores del proceso. SIDUNEA se puede configurar de acuerdo a las características nacionales de cada régimen aduanero, al arancel nacional y a la legislación de cada país, además de implementar los estándares internacionales para procesar los datos de comercio exterior ya acordados por la Organización Mundial de Aduanas (WCO) y por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) Entre las ventajas que se pueden obtener con la aplicación del Sistema Aduanero Automatizado se encuentran:

- Optimizar los tiempos y recursos del proceso aduanero

- Aplicar la ley con toda justicia
- Cobrar correctamente los impuestos y tasas
- Detectar los errores en los valores de la declaración
- Monitorear el pago de los impuestos
- Evitar la evasión de impuestos
- Minimizar el contrabando
- Crear incentivos para el declarante
- Administrar efectivamente el proceso de despacho
- Poner en práctica un esquema de garantía con la modalidad de pago anticipado, para facilitar el comercio y asegurar el cobro de los derechos aduaneros
- Controlar la ruta de comercio por medio de las oficinas de despacho de mercancía de cada aduana

Al ser cliente-servidor, SIDUNEA es un programa que se instala en su computador para su trabajo aduanal y a la vez es una red de información nacional y mundial, lo que en términos prácticos le permitirá trabajar con o sin conexión a la red. Como servidor, tiene una configuración de red Ethernet para que un gran número de usuarios ingresen y procesen información sin perder rendimiento. Así mismo, genera datos estadísticos sobre comercio exterior y permite el intercambio electrónico de datos entre comerciantes y aduana. En el marco de este programa, la UNCTAD es responsable de su distribución a los países miembros de las Naciones Unidas que lo soliciten, así como de todas las modificaciones, actualizaciones y nuevas versiones del núcleo del sistema. Es un software que continuamente se mejora y se

actualiza según las experiencias en el despacho de mercadería y estadísticas de la aduana internacional.

Gracias a la tecnología 100% JAVA, SIDUNEA permite el uso de tarjetas Inteligentes con procesadores y tecnología JAVA para controlar los accesos al sistema y los pagos electrónicos. Así mismo, su aplicabilidad vía Internet, permite acceder al sistema a través de dispositivos inalámbricos, donde quiera que se encuentre y cuando usted más lo necesite. También es resistente a las caídas de las telecomunicaciones, es compatible con la mayoría de los RDBMS (JDBC) e independiente de las plataformas (equipos) y de los sistemas de base de datos. Además cuenta con:

- Modernos conceptos de seguridad (PKI) o Conceptos DOM (Document Object Model), XML.
- Directorios de mensajes XML estándar que hacen posible la cooperación internacional entre sistemas y la creación de la red Customs Global o Protocolo REWI extendido, TCP/IP
- Interfase usuario amigable (WYSIWYG)
- Extensión e implementación dinámica
- Adaptabilidad (según el número de operaciones)
- Aspectos de seguridad ya integrados
- Funciones especiales como Multiidioma, Gestión, Propiedad de documentos, Auditoria e Historización

SIDUNEA le permitirá trabajar con más mayor comodidad para elaborar sus recaudos cuando más le convenga, dentro de los tiempos permitidos, con o sí conexión a la red; así como la posibilidad de revisar los datos

ingresados tantas veces como usted lo necesite, sin pérdida de tiempo ni recursos, todo desde un computador. Transparencia en los procesos, rapidez en el control de las operaciones en tiempo real, reducción de trámites y tiempo de almacenamiento; sustitución del papel por documentos electrónicos, así como el pago electrónico de los impuestos, son algunos de los beneficios que ofrece este sistema.

La mayor innovación del Sistema Aduanero Automatizado en la República Bolivariana de Venezuela, es la reducción de 37 pasos de desaduanamiento a tan solo 7, mejorando notablemente la calidad del servicio ofrecido a todos los clientes y usuarios. La reducción de estos trámites y tiempo de almacenamiento, ha minimizado los costos en un 43% menos, generando beneficios económicos importantes para la nación. La simplificación del proceso de desaduanamiento se resume en los siguientes 7 pasos:

1. Transmisión electrónica del manifiesto de carga por la empresa naviera
2. Localización de las mercancías en los almacenes por la empresa almacenadora
3. Preparación y transmisión electrónica de la DUA por el agente de Aduana
4. Presentación y recepción de la documentación en la Aduana, activándose automáticamente la selectividad (análisis de riesgos)
5. Inspección selectiva (reconocimiento)
6. Pago
7. Salida de las mercancías.

Con la modernización y automatización de las aduanas venezolanas se ha logrado la recepción electrónica de Manifiestos de Carga y Tránsitos, el procesamiento electrónico en línea de las Declaraciones de Mercancías, la aplicación de técnicas modernas para la selección de las Declaraciones, el control de la gestión y contabilidad aduanera, así como el control sobre el estado de las mercancías en las aduanas y la elaboración de estadísticas confiables y oportunas del comercio internacional. El beneficiario final de este proyecto será la población de la República Bolivariana de Venezuela en su conjunto. En la medida que se mejoren los instrumentos y modernicen los organismos a cargo de la Administración Financiera del Estado, se avanzará hacia la eficiencia y eficacia de la gestión fiscal, contribuyendo a mejorar la redistribución del ingreso público, el cual permitirá mejorar los servicios públicos y así contribuir con un desarrollo humano más equitativo. Por tal motivo el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, tiene como objetivo final, incrementar la eficiencia, equidad y transparencia de las recaudaciones provenientes del comercio internacional, a través de un Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria moderno y reformado, dotado de recursos humanos idóneos, capacitado para establecer procedimientos en apoyo y facilitación del comercio y respaldado por sistemas informáticos y de comunicación modernos para el control y la fiscalización de los procesos aduaneros, con el Sistema Aduanero Automatizado SIDUNEA.

Ventajas de la aplicación del SIDUNEA

Detecta errores en los valores, ya que capta disparidades con respecto a montos o cantidades, bien sea en el manifiesto o en la declaración; Minimiza la evasión fiscal y el contrabando, mediante el control de los documentos y de las mercancías que entran y salen del recinto aduanero. También se pueden verificar incongruencias en la declaración de aduanas/respecto al manifiesto de carga para corregir, registrar y validar;

Crea incentivos para el usuario, ya que permite al agente de aduanas realizar su declaración cómodamente y sin limitaciones de tiempo.

Si se compara el proceso tradicional de nacionalización de mercancías con el proceso automatizado SIDUNEA, se observa el ahorro de tiempo tanto en el procesamiento de las Declaraciones de Aduanas como en el despacho de mercancías. La Declaración del Manifiesto se hace electrónicamente durante los 365 días del año y las 24 horas del día mientras que en el proceso manual los días efectivos de trabajo son los laborables y en horas de oficina a través de la taquilla receptora de documentos.

Además el proceso de asignación del funcionario reconocedor, en el modo tradicional, puede durar hasta dos días, dependiendo de variados factores como congestionamiento por exceso de documentos al tener el funcionario que reconocer, legalmente, todas las mercancías y revisar todos los documentos y el agente de aduanas está presente en el procedimiento. Con el SIDUNEA, el agente aduanero solo asiste a la aduana cuando debe presentar documentos al reconocimiento físico o documental (canal de selectividad amarillo o rojo); de esa manera ayuda a descongestionar las oficinas y permite que los funcionarios brinden un mejor servicio.

En relación con los impuestos que se deben cancelar en el banco, si el canal asignado resulta verde, con el boletín de liquidación que emite el sistema, el pago se hace directamente y se retira la mercancía del almacén o depósito aduanero, sin que el usuario pase por la aduana.

Aún, cuando el canal asignado sea amarillo o rojo, también es beneficioso, porque una vez que el funcionario reconocedor imprime el boletín de liquidación se puede cancelar en el banco los impuestos respectivos para cerrar el proceso de nacionalización y dirigirse al almacén para retirar la mercancía.

Se racionalizan y simplifican los procedimientos y se disminuyen los costos por el poco material impreso (papel y fotocopias) que se exigen. Además se reducen los pasos burocráticos que retrasaban la nacionalización los cuales pueden ser cumplidos en pocas horas o en un máximo de dos días (uno para confrontar y otro para reconocer y retirar la mercancía), con ello también disminuyen los pagos de viáticos a tramitadores y reconocedores, los costos de almacenamiento y gastos en vicios de funcionarios, ocasionados por su poder discrecional.

Facilita el llenado de la información y la actualización de datos de referencia, el Sistema Aduanero se encarga de actualizar la base de datos. Su aplicación es uniforme e invariable en todas las aduanas con facilidad de mantenimiento y modificación. Convierte a la aduana en fuente primaria de información de comercio exterior, de manera oportuna y confiable, para la elaboración de estadísticas y apoyo en la toma de decisiones y facilita la auditoria completa y detallada de las operaciones realizadas con el sistema informático.

Desventaja de la aplicación del SIDUNEA

El hecho de que un agente de aduanas, se atribuya la representación de un consignatario aceptante o importador sin verdaderamente serlo, puede ser descubierto por la administración en el ejercicio del control fiscal, ya que ésta requeriría la verificación e identificación material de la documentación aduanera legalmente exigible y si resulta incorrecta o incierta puede comprometer su actuación en conductas tipificadas o sancionadas como ilícitas. Esta norma jurídica, tiene su base fundamental en el principio de buena fe, que debe privar en todo procedimiento administrativo, recogido en forma expresa en los Reglamentos Electrónicos de las Leyes Aduaneras. Sin embargo, ello no quiere decir que el sistema este funcionando perfectamente.

Situación del sistema informático en las aduanas de la Comunidad Andina

La Recaudación Total Aduanera de los países miembros de CAN durante el período 2001-2005, mostrada en el Cuadro N° 1, denota el avance logrado luego de implantado el SIDUNEA y de comenzada la aplicación del Proyecto Granadua.

Cuadro 3.

Recaudación total aduanera Países miembros de la can 2001 – 2005 (en millones de us \$)

País	2001	2002	2003	2004	2005	Tasa de Cambio
Bolivia	142,68	153,99	137,78	172,92	204,06	8.10 Bolivianos/\$
Colombia	2.305,34	2.403,40	2.853,06	3.221,21	-	2.345 Pesos/\$
Ecuador	376,56	454,004	17,632	491,60	-	1 Sucre/\$
Perú	2.590,95	2.580,00	2.859,91	3.276,52	2.647,69	3.25 Soles/\$
Venezuela	5.883,15	5.950,65	4.883,54	2.916,13	4.845,91	2.147 Bolívares/\$

Fuente: Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), Venezuela.

En líneas generales la evolución ha sido positiva, así Bolivia logró alcanzar en el total de la recaudación ordinaria por importación de mercancías un monto de 204,06 millones de dólares, con un incremento de 28.87% con relación a similar periodo de la gestión 2004 y con respecto al año de su implantación el incremento es considerable al situarse en el 45.60%. Por su parte, Colombia incrementa la recaudación del 2004 en 12,80% en relación con el 2003 y en comparación al año base, sube a 39,71%. No se tienen cifras de la gestión 2005. Ecuador mantiene un movimiento de recaudación muy similar en todo el período y no reporta cifras del año 2005 cuando incorpora la modernización del sistema, por lo que no se puede, por ahora, tener idea de su evolución. Perú, refleja logros muy modestos en relación con el año 2001 de solo 2.19% y en el período

2005/2004 su recaudación bajó a menos del 19.19%. Se justifica por los problemas políticos, sociales por los que ha atravesado el país.

En Venezuela, como se esperaba, la recaudación total al finalizar el año 2001 (instalación del SIDUNEA) superó la meta establecida por el SENIAT en un 104%. Este porcentaje de cumplimiento da idea de la efectividad del sistema implantado al aportar cifras muy por encima de lo esperado. La caída en la recaudación aduanera en los años siguientes es un fiel reflejo de la situación política que ha vivido el país, en el año 2002 el movimiento de importación sufrió altas y bajas dando como resultado que la recaudación se mantuviera ligeramente por encima del año anterior. En cuanto al cumplimiento de las metas establecidas por el SENIAT se alcanzó el 77 %, como consecuencia de la situación generada por el paro cívico del mes de diciembre que se prolongó hasta febrero de 2003, en el que se afectó sensiblemente el movimiento portuario/aduanero en todo el país. La recaudación en el año 2005, fue superior en un 166% a la del año 2004. En comparación con el año base resultó inferior a lo recaudado, pero hay que aclarar que a partir del 2003 se ha impuesto en el país un control de cambios y fuerte devaluación de la moneda, lo que afecta la conversión de Bolívar a Dólar.

Ahora bien, toda vez que se han constatado los resultados alcanzados por el proceso de automatización de las aduanas de los países andinos, se considera necesario adentrarse de manera más específica en el respectivo proceso de Venezuela para identificar la condición actual del mismo.

Las aduanas venezolanas, en general, quedaron rezagadas ante los procesos comerciales que se llevaban a cabo en el mundo, debido principalmente al incremento paulatino de las tasas impositivas del Impuesto sobre la Renta, aunado a una política proteccionista que configuró un esquema de procedimientos complicado y costoso; lograr aduanas eficientes,

funcionales, con personal idóneo y con infraestructura adecuada que permitan “vigilar el cumplimiento de las prohibiciones legales referentes al tránsito en las fronteras, en función de intereses de carácter fiscal, económico, social y de salud pública del Estado” (Montenegro, 2005, p.3), es el objetivo perseguido por el proyecto de Modernización de Aduanas gerenciado a través de un plan estratégico basado en los criterios de buena fe, aleatoriedad, determinación de tiempos estándares, responsabilidad solidaria de los agentes de aduanas, sanciones ejemplares y reforzamiento del control.

Oficialmente, el proceso innovador en las aduanas venezolanas se inicia en 1991 y cristaliza en 1993 cuando se implanta el SIDUNEA con asistencia técnica de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Este esfuerzo no llega a consolidarse por diversas razones, principalmente de índole política y es posteriormente el 10 de agosto de 1994, por Decreto N° 310, se crea el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), organismo que emprende conjuntamente con la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el proyecto SIDUNEA, o Sistema de Automatización Aduanera.

Se instala en enero de 2001 en la aduana de La Guaira, como prueba piloto, seleccionada por su situación estratégica y cercanía a la capital de la República y por ser la segunda aduana de mayor recaudación en el ámbito nacional, solo superada por Puerto Cabello con mayor movimiento industrial, para luego ser extendido a las demás aduanas del país, previa modificación parcial de la Ley Orgánica de Aduanas (Decreto N° 1656), para permitir un nuevo reglamento relativo al Registro, Intercambio y Procesamiento de Datos, Documentos y Actos Inherentes a la Llegada, Almacenamiento e Importación de Mercancías mediante Procesos Electrónicos.

El problema no ha sido fácil y se ha enfrentado desde una sola óptica: la automatización de los procedimientos como una panacea para solucionar los problemas y vicios que aquejan las aduanas, descuidándose otros aspectos tan importantes como la reforma de la legislación, la reestructuración administrativa de la institución, la refacción o adecuación de la infraestructura, la informatización de los instrumentos de apoyo a la acción fiscal y la motivación y perfeccionamiento del recurso humano, sin olvidar a los usuarios de este servicio que también deben ser atendidos adecuadamente. Como se esperaba, la recaudación total al finalizar el año 2001 (instalación del SIDUNEA) superó la metaestablecida por el SENIAT en un 104%. Este porcentaje de cumplimiento da idea de la efectividad del sistema implantado al aportar cifras muy por encima de lo esperado. La caída en la recaudación aduanera en los años siguientes son un fiel reflejo de la situación política que vivía el país, en el año 2002 el movimiento de importación sufrió altas y bajas dando como resultado que la recaudación se mantuviera ligeramente por encima del año anterior. En cuanto al cumplimiento de las metas establecidas por el SENIAT se alcanzó el 77 %, como consecuencia de la situación generada por el paro cívico del mes de diciembre que se prolongó hasta febrero de 2003, en el que se afectó sensiblemente el movimiento portuario/aduanero, no solo en La Guaira sino en todo el país. La recaudación para este puerto llegó a niveles de -52,23%, con relación al mismo período en el año anterior, mientras que el renglón de cumplimiento solo cubrió el 55% de la meta.

Bases Legales

A continuación se presentan las siguientes bases legales para sustentar la investigación:

LEY DE COMERCIO MARÍTIMO

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 5°. Para los efectos de este Decreto Ley, se entiende por Protesta de Mar, el acto mediante el cual el Capitán o las personas que tienen conocimiento directo de un accidente que pueda afectar su responsabilidad, la de sus principales y dependientes, declaran los pormenores del mismo por ante la Autoridad Acuática o consular competente, del puerto de arribo.

Artículo 6°. La Autoridad Acuática o consular venezolana deberá recibir las protestas de mar por parte del Capitán o de las personas que tienen conocimiento directo de un accidente de mar, y cuando fuere el caso, interrogar a los mismos, a los tripulantes y pasajeros, para comprobar la veracidad de los hechos.

Artículo 7°. Las protestas de mar deben formularse por escrito, mediante intercambio electrónico de datos o por cualquier otro medio que permita hacerlo, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes de la arribada del buque a puerto.

Artículo 8°. A los efectos de este Decreto Ley, cuando se indique una cantidad o el valor de una indemnización en unidades de cuenta, o que deban establecerse en función de éstas, se entenderá como tal, al Derecho Especial de Giro definido por el Fondo Monetario Internacional, calculado según el método de evaluación establecido por dicho Fondo en sus operaciones y transacciones, a la fecha del cumplimiento de la obligación de que se trate.

Artículo 9°. Las obligaciones de dinero devengarán intereses corrientes desde su constitución en mora, al igual que las indemnizaciones, contados a partir de la ocurrencia del hecho que las origina, salvo pacto en contrario, en ambos casos. Se entiende por Interés Corriente el que determine el Banco Central de Venezuela.

Artículo 10. Corresponde a la jurisdicción venezolana conocer en forma inderogable de las acciones en materia de contratos de transporte de bienes o de personas que ingresan al territorio venezolano.

Artículo 11. En los casos en que se admita, la jurisdicción que corresponda a los tribunales venezolanos podrá ser derogada a favor de tribunales extranjeros, o someter el asunto que se suscite a un procedimiento arbitral, sólo una vez producido el hecho generador de la acción.

Artículo 12. Además de la jurisdicción que atribuye la Ley de Derecho Internacional Privado en sus artículos 39 y 40, deberán someterse al conocimiento de la Jurisdicción Especial Acuática, las acciones que se intenten con motivo de las disposiciones que regulan el comercio marítimo, la navegación por agua, la exploración y explotación de recursos ubicados en el espacio acuático nacional, así como las acciones sobre buques inscritos en el Registro Naval Venezolano, independientemente de la jurisdicción de las aguas donde se encuentran y sobre los buques extranjeros que se encuentren en aguas en las que la República ejerza derechos exclusivos de soberanía y jurisdicción, las operaciones que tengan lugar en las zonas portuarias y cualquier otra actividad que se desarrolle en el espacio acuático nacional.

Artículo 13. Los Tribunales de la Jurisdicción Especial Acuática son competentes para conocer en todo juicio en que sea parte un propietario o armador de un buque de bandera extranjera, en los casos en que según este Decreto Ley el buque pueda ser embargado preventivamente, salvo que

hubiere un acuerdo arbitral o de atribución de competencia a otra jurisdicción. En este caso, la medida preventiva o cautelar se decretará, a los solos efectos de obtener una garantía para ejecutar el eventual laudo arbitral o sentencia judicial que se dicte.

Artículo 14. Se suspenderá toda medida cautelar anticipada que se hubiere dictado y hecho efectiva antes del proceso, de conformidad con este Decreto Ley, si dentro de diez (10) días continuos contados desde el momento en que se hubiere practicado la medida, no se hubiere intentado la demanda respectiva.

Artículo 15. Las acciones derivadas de este Decreto Ley podrán intentarse contra el buque y su Capitán, sin que sea necesario mención alguna sobre el propietario o armador.

Artículo 16. Además de las formas de citación establecidas en el Código de Procedimiento Civil, en los casos de acciones derivadas de créditos marítimos o privilegiados, se procederá a la citación del demandado entregando la orden de comparecencia a cualquier tripulante que se encuentre a bordo del buque, en presencia de dos (2) testigos.

Artículo 17. Cualquier interesado puede solicitar ante un tribunal de la Jurisdicción Especial Acuática una inspección judicial antes de intentada la demanda, para hacer constar los daños causados o sufridos por buques, bienes o personas. El tribunal procederá a designar inspectores navales o peritos especializados en otras disciplinas quienes asistirán a la evacuación de esta prueba, con citación de aquellos a quienes se pretenda oponer. Si existiere temor fundado de la desaparición de alguna prueba y en virtud de la urgencia del caso, no se pudiere practicar la citación de los interesados, se procederá a designar de inmediato un defensor judicial. El juez dictará las medidas conducentes a los fines de evacuar esta prueba.

Capítulo III

Transporte de Mercancías por Agua

Disposiciones Generales

Artículo 197. A los efectos de este Decreto Ley se entiende por:

1. Porteador: toda persona que por sí o por medio de otra que actúe en su nombre, ha celebrado un contrato de transporte de mercancías por agua, con un cargador.
2. Porteador efectivo: toda persona a quien el porteador ha encomendado la ejecución del transporte de mercancías por agua o de una parte de este.
3. Cargador: toda persona que por sí o por medio de otra que actúe en su nombre o por su cuenta, ha celebrado con un porteador un contrato de transporte de mercancías por agua. Así mismo, toda persona que por sí o por medio de otra que actúe en su nombre o por su cuenta, entrega efectivamente las mercancías al porteador.
4. Consignatario: toda persona facultada para recibir las mercancías.
5. Mercancías: todo bien susceptible de ser transportado por agua. Cuando estas se agrupen en un contenedor, una paleta u otro equipo de transporte análogo o cuando estén embaladas, el término comprenderá a ese equipo de transporte o ese embalaje, si ha sido suministrado por el cargador. Comprende además a los animales vivos transportados comercialmente por agua.
6. Contrato de transporte por agua: todo aquel en virtud del cual el porteador se compromete, contra el pago de un flete, a transportar mercancías por agua de un puerto a otro.

7. Conocimiento de embarque: documento que hace prueba de un contrato de transporte por agua o aquel que lo reemplace y acredita que el porteador ha tomado a su cargo las mercancías, y en virtud del cual éste se compromete a entregarlas contra la presentación del documento correspondiente y según el cual las mercancías han de entregarse a una persona determinada, a la orden o al portador.

8. Falta Náutica: toda acción u omisión que genere negligencia o culpa del Capitán, tripulantes u otros dependientes del porteador, o del piloto en la navegación y manejo técnico del buque.

Artículo 198. Las disposiciones de este Capítulo se aplicarán a los contratos de transporte por agua, siempre que:

1. El puerto de carga o de descarga previsto en el contrato, esté situado en el espacio acuático nacional.

2. Uno de los puertos facultativos de descarga previstos en el contrato, sea el puerto efectivo de descarga y éste se encuentre dentro del espacio acuático nacional.

3. El conocimiento de embarque u otro documento que haga prueba del contrato, estipule que se registrará por las disposiciones de este Capítulo.

Artículo 199. Las disposiciones de este Capítulo se aplicarán sea cual fuere la nacionalidad del buque, del porteador, del porteador efectivo, del cargador, del consignatario o de cualquier otra persona interesada.

Artículo 200. Las disposiciones de este Capítulo se aplicarán cuando en el contrato se contemple el transporte de mercancías por agua en embarques sucesivos durante un plazo acordado.

Artículo 201. Las disposiciones de este Capítulo no son aplicables a los contratos de fletamento. No obstante, cuando se emita un conocimiento de embarque en cumplimiento de un contrato de fletamento, ellas se aplicarán a

dicho conocimiento si éste regula la relación entre el porteador o el porteador efectivo y el tenedor del conocimiento que no sea el fletador.

DISPOSICIONES DEROGATORIAS

Primera. Se deroga la Ley sobre Privilegios e Hipotecas Navales de fecha 27 de septiembre de 1983, publicada en la Gaceta Oficial No. 32.820 de la República de Venezuela.

Segunda. Se deroga el Libro II del Código de Comercio "Del Comercio Marítimo"; así como el Artículo 1090 en sus ordinales 3, 4, 5 y 6; el último aparte del Artículo 1095; el primer aparte del Artículo 1100, y los Artículos 1116, 1117 y 1118, del Código de Comercio publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela N° 475, de fecha 21 de diciembre de 1955.

LEY GENERAL DE LA MARINA Y ACTIVIDADES CONEXAS

DE LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN ACUÁTICA

Artículo 11. Corresponde al Ejecutivo Nacional, mediante el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, todo lo relativo a la organización, control, supervisión y administración de los servicios del Cuerpo de Bomberos Marinos y el Cuerpo de Policía Marítima, los cuales comprenden las funciones de prevención, protección, combate, mitigación, extinción y la investigación de siniestros y las funciones de policía, vigilancia y control, para asegurar la preservación de la vida y la de los bienes, la prevención de la contaminación, la seguridad de playas y áreas bajo la potestad de cada circunscripción acuática.

Artículo 12. La Capitanía de Puerto estará a cargo de un funcionario denominado Capitán de Puerto, que será de libre nombramiento y remoción

por parte del Presidente del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos. Para ser Capitán de Puerto se requiere ser venezolano y tener el título de Capitán de Altura.

Artículo 13. Serán atribuciones del Capitán de Puerto, entre otras, las siguientes:

1. Ejecutar las políticas y directrices emanadas del órgano que ejerce la autoridad acuática.
2. Supervisar en su circunscripción el registro de buques correspondiente y demás registros contemplados en la ley.
3. Expedir la patente provisional de inscripción en el Registro Naval Venezolano, mientras se expida la patente definitiva.
4. Tramitar o expedir la Patente o Licencia de Navegación y expedir el Permiso Especial Restringido, según sea el caso.
5. Ordenar la inspección a los buques que hayan de registrarse en el Registro Naval Venezolano, en su circunscripción.
6. Expedir los certificados nacionales e internacionales de los buques que le estén atribuidos.
7. Expedir el rol de tripulantes y las cédulas marinas correspondientes al personal de navegación.
8. Llevar estadísticas de tráfico internacional, de cabotaje y doméstico, de conformidad con la ley que rige la materia.
9. Coordinar, controlar y supervisar, según el caso, los servicios de pilotaje, remolque y lanchaje y todo lo relativo a la seguridad, sanidad

marítima y la prevención de la contaminación del mar, en el ámbito de su competencia.

10. La recepción y despacho de buques en tráfico internacional, cabotaje o navegación doméstica y las órdenes de fondeo, atraque y desatraque.
11. Aplicar las multas cuya imposición le esté atribuida por ley.
12. Supervisar las funciones de los bomberos marinos y policía marítima en el ámbito de su competencia, y coordinar con las demás autoridades competentes.
13. Coordinar con el Comando de Guardacostas y demás autoridades competentes, las labores de asistencia, rescate y salvamento acuático, en el área de su circunscripción.
14. Conocer, investigar e instruir administrativamente los accidentes acuáticos y arribadas forzosas, en coordinación con la Junta de Investigación de Accidentes.
15. Recibir y procesar las protestas de mar.
16. Presidir las comisiones locales para la facilitación del sistema Buque-Puerto.
17. Coordinar con la Armada Nacional todo lo referente al Estado Rector de Puerto.
18. Las demás que le atribuyan las leyes que rigen la materia.

Artículo 14. Los órganos de policía marítima tendrán el carácter de órgano de policía de investigaciones penales con relación a los hechos sucedidos a bordo de buques y los ocurridos en las aguas territoriales e

interiores y en los terrenos situados a la orilla del mar, lagos, ríos sus riberas y demás porciones navegables.

DE LOS BUQUES

Artículo 17. Se entiende por buque toda construcción flotante apta para navegar por agua, cualquiera sea su clasificación y dimensión.

Artículo 18. Para la aplicación de este Decreto-Ley y demás disposiciones legales o reglamentarias, los buques se clasifican así:

1. De acuerdo a su nacionalidad: a. Nacionales: los matriculados en el Registro Naval Venezolano. b. Extranjeros: los matriculados en países extranjeros.

2. De acuerdo a su propiedad y afectación: a. Privados: aquellos que sean propiedad de personas naturales o jurídicas de derecho privado. b. Públicos: aquellos que sean propiedad del Estado o de sus entes o empresas.

3. De acuerdo a su destinación: a. Buques de pasaje: aquellos cuyo tráfico está destinado al transporte de más de doce (12) personas, en calidad de pasajeros. b. Buques de carga: aquellos cuyo tráfico está destinado al transporte de bienes. c. Buques tanques: aquellos cuyo tráfico está destinado al transporte a granel de cargamentos líquidos o gaseosos. d. Buques pesqueros: aquellos cuyo tráfico está destinado a la captura de especies vivas de la fauna y flora acuática. e. Buques nucleares: aquellos provistos de una instalación de energía nuclear. f. Buques deportivos: aquellos cuyo tráfico está destinado a la práctica de deportes. g. Buques de recreo: aquellos cuyo tráfico está destinado a la recreación. h. Buques científicos o de investigación: aquellos cuyo tráfico está destinado a actividades científicas, de exploración o de investigación. i. Buques de Guerra: aquellos

pertenecientes a las Fuerzas Armadas de un Estado que lleve los signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el mando de un Oficial debidamente designado por el gobierno de ese Estado cuyo nombre aparezca en el correspondiente escalafón de oficiales o su equivalente y cuya dotación esté sometida a la disciplina de las Fuerzas Armadas regulares.

LEY ORGÁNICA DE ADUANAS

CAPÍTULO II

De las Operaciones Aduaneras

Artículo 19: La recepción de los cargamentos y de su documentación, cuando corresponda a la autoridad aduanera, se efectuará sobre la base de los procedimientos internos establecidos para las aduanas por el Ministerio de Hacienda, conforme a las normas que señale el Reglamento.

Cuando la recepción corresponda a un organismo público o privado distinto a la aduana, los cargamentos deberán ser puestos a la orden de la autoridad aduanera en las condiciones que señale el Reglamento. La aplicación del régimen jurídico correspondiente a los cargamentos y a su desaduanamiento será competencia exclusiva de la autoridad aduanera.

Artículo 20: Los representantes legales de las empresas porteadoras deberán registrar en la oficina aduanera correspondiente, los manifiestos de carga a más tardar en la fecha de llegada o salida del vehículo. Podrán, consignarlos igualmente, antes de la llegada del mismo. Los demás operadores de transporte deberán registrar en la Oficina Aduanera correspondiente los manifiestos de carga a más tardar el día hábil posterior a la fecha de llegada del vehículo.

Artículo 21: Las mercancías sólo podrán ser embarcadas, desembarcadas o transbordadas en la zona primaria aduanera y en los lugares, horas y días que se señalen como hábiles o que sean habilitados a tales fines, a solicitud de los interesados.

Artículo 34: La aceptación de la consignación, declaración de los efectos de exportación y el cumplimiento de los diversos trámites relacionados con las operaciones aduaneras, deberán efectuarse a través de un agente de aduanas debidamente autorizado salvo las excepciones que establezca el Reglamento.

CAPÍTULO VI

Del Cabotaje

Artículo 72: El tráfico marítimo, fluvial, lacustre y aéreo de mercancías y equipajes nacionales o nacionalizados, entre diversos lugares del territorio del país, solamente podrá efectuarse en vehículos de matrícula nacional, salvo que el Ministerio de Hacienda (ahora Ministerio de Finanzas) disponga lo contrario, de acuerdo con el procedimiento que señale el Reglamento.

Artículo 73: Los vehículos que realicen operaciones de tráfico exterior no podrán dedicarse al cabotaje y los dedicados a este último no podrán realizar aquellas operaciones. No obstante, en casos excepcionales el Ministerio de Hacienda (ahora Ministerio de Finanzas) podrá autorizar lo contrario, dando preferencia a los vehículos de matrícula nacional.

Definición de Términos Básicos

Tasa Aduanera: Es una contraprestación primaria que impone el estado como consecuencia de la prestación de los servicios vinculados a las actividades y operaciones aduaneras.

Territorio Aduanero: Estado político sobre el cual son aplicables las disposiciones aduaneras en general.

Zona Libre: Área territorial delimitada donde se aplica un régimen fiscal de carácter preferencial.

Zona Marítima Aduanera: Extensión marítima donde la aduana ejerce jurisdicción.

Zona Marítima Contigua: Extensión marítima de 16 kilómetros que equivale a 9 millas y 68 metros náuticas que comprende desde el límite exterior de las aguas territoriales.

Cabotaje: Tráfico marítimo, fluvial, lacustre y aéreo de mercancía.

Depósitos Aduaneros: Régimen mediante el cual las mercancías extranjeras y nacionales o nacionalizadas son depositadas en un lugar destinado a este efecto bajo el control y potestad de la aduana.

Enclaves Aduaneros: Son zonas excluidas del territorio aduanero de un país.

Puerto Libre: Área agregada del territorio aduanero nacional.

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

Tipo de Investigación

La investigación está enmarcada en un modelo cualitativo y orientada hacia una investigación de tipo documental, la cual constituye el primer paso metodológico a la hora de ejecutar el tema que se pretenda llevar a cabo. Según Calero (2000), es importante no sólo conocer las fuentes bibliográficas sino también localizarlas y utilizarlas de forma correcta, por último, es importante saber como acceder a ellas.

La revisión bibliográfica permite delimitar el tema, tener en cuenta su perspectiva histórica y su evolución, y en último término, conocer la problemática y situación del estudio de forma actualizada y desde distintas perspectivas. La investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones, su estructura dinámica.

Procedimientos

La investigación documental supone una secuencia de operaciones que nos conducen racionalmente a la obtención de información necesaria para generar un conocimiento nuevo, propio, derivado del uso creativo de la información.

1. Se parte de un ámbito temático que se selecciona a partir de una observación de la realidad, del estudio de temas generadores del saber y de la definición de objetos de investigación.

2. Se plantearon preguntas de investigación que especifican necesidades de información (lo que quiero saber), delimitadas en amplitud, profundidad y temporalidad.

3. Se definió un campo de relaciones del tema principal (temas más generales, subtemas, temas relacionados, términos sinónimos).

4. Se identificaron fuentes de información que probablemente pueden dar respuesta a las necesidades planteadas.

5. Se utilizaron sistemas electrónicos de recuperación de la información, para buscar y recuperar los documentos relevantes y se seleccionaron los que parecen más útiles.

6. Se realizó la documentación, análisis e integración de la información recuperada y se elaboró un trabajo propio que constituyó una producción de conocimiento derivado de la investigación documental.

7. El trabajo final se comunica en diversas formas.

La técnica es indispensable en el proceso de la investigación científica, ya que integra la estructura por medio de la cual se organiza la investigación. La técnica pretende los siguientes objetivos:

- Ordenar las etapas de la investigación.
- Aportar instrumentos para manejar la información.
- Llevar un control de los datos.
- Orientar la obtención de conocimientos.

Para llevar a cabo el estudio se utilizó la técnica documental, la cual permite la recopilación de información para enunciar las teorías que

sustentan el estudio de los fenómenos y procesos. Incluye el uso de instrumentos definidos según la fuente documental a que hacen referencia. El objetivo de la investigación documental es elaborar un marco teórico conceptual para formar un cuerpo de ideas sobre el objeto de estudio. Con el propósito de elegir los instrumentos para la recopilación de información es conveniente referirse a las fuentes de información.

Fuentes primarias de información:

Estas fuentes son los documentos que registran o corroboran el conocimiento inmediato de la investigación: incluyen libros, revistas, informes técnicos y tesis.

Fuentes secundarias de información:

Este renglón incluye las enciclopedias, los anuarios, manuales, almanaques, las bibliografías y los índices, entre otros; los datos que integran las fuentes secundarias se basan en documentos primarios.

Depósitos de información:

El primer paso para recabar datos es acudir a los centros de información, como biblioteca, hemeroteca, archivos y museos.

Diseño de la Investigación

El diseño de investigación se plasma en un documento con características especiales, lenguaje científico, ubicación temporal, lineamientos globales y provisión de recursos. En esta investigación el diseño es documental de contenido dentro de los paradigmas fenomenológicos y se refiere a la explicación y análisis del desarrollo tecnológico del Transporte Marítimo en Venezuela.

Fase I: Descriptiva. Revisión bibliográfica, a fin de recolectar documentos.

Fase II: Teoría Fundamentada. Realizar observaciones directas en las diferentes aduanas del país.

Fase III: Fenomenológica. Análisis de los documentos recolectados.

Documentales de contenido dentro de una teoría crítica para sustentar la investigación.

Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

En este estudio se utilizarán técnicas documentales de contenido, tales como: Libros, Revistas, Folletos, entre otros; acerca del desarrollo tecnológico del Transporte Marítimo en Venezuela.

Técnicas de Análisis

La técnica utilizada en la elaboración de este estudio documental de contenido será el análisis de contenidos acerca del desarrollo tecnológico del Transporte Marítimo en Venezuela.

CAPITULO IV

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Diagnostico Técnico del Transporte Marítimo

Tendencias Mundiales de la Industria del Transporte Marítimo

A continuación se analizan las tendencias que se están manifestando en la industria del transporte marítimo mundial: Integración de líneas de transporte marítimo y concentración de servicios, innovación tecnológica y la expansión del sistema de transporte multimodal.

Integración de Líneas

La mayor parte de las alianzas, fusiones y otros procedimientos de concentración están siendo motivadas por los tres objetivos principales siguientes:

- Reducir los costos unitarios mediante aumentos de productividad y economías de escala.
- Lograr un mayor dominio de los mercados, a fin de incrementar los ingresos.
- Reducir los niveles de riesgo.

Concentración de Servicios Portuarios

Las alianzas de líneas navieras agrupan la demanda de servicios portuarios y de operaciones de trasbordo de varios transportistas. Para los puertos de concentración potenciales, ello acarrea riesgos y oportunidades. Teniendo en cuenta que los transportistas más grandes están comprando

buques de 6.000 o más TEU (volumen de 20x8x8 pies, que es el tamaño de un contenedor estándar) de capacidad, sólo los puertos que puedan adaptarse a las nuevas exigencias del mercado podrán convertirse en centro de concentración de cargas.

Concentración en otros sectores de la Industria Marítima

El proceso de concentración no se limita a las líneas navieras y puertos. En otros sectores de la industria marítima, la presencia de grandes empresas y países en el mercado también se está extendiendo. Se puede notar dicho proceso en las siguientes áreas: construcción naval, registros de buques, personal a bordo, arriendo de contenedores, agentes de carga o transitorios.

Innovación Tecnológica

La innovación tecnológica en el transporte marítimo se manifiesta principalmente en la contenedorización cada vez mayor de la carga y en la tendencia a utilizar buques cada vez más grandes. En los puertos, ésta se manifiesta en la modernización del equipamiento, en la prestación de servicios de valor agregado y en la utilización de tecnologías de punta en materia de informática y comunicaciones.

Contenedorización

Este fenómeno, que homogeneizó la carga general, fue el responsable principal, junto con los avances de la informática y las telecomunicaciones, de todos los cambios que posteriormente siguieron en el transporte marítimo y también en los demás modos de transporte. En efecto, con la utilización del contenedor se pudo reducir sustancialmente el tiempo de manipulación de la carga en los puertos que antiguamente ocupaba aproximadamente los dos tercios del tiempo total del trayecto marítimo.

Aparecieron nuevos conceptos y cambios profundos en la cadena de transporte, como la utilización del transporte multimodal entre los países desarrollados, la creación de centros de manipulación de contenedores, la concentración de operaciones en puertos estratégicamente ubicados como verdaderos centros de distribución, los puertos secos, la distribución "justo a tiempo", y el servicio "puerta a puerta", entre otros. La importancia de este cambio es evidente. En 17 años, el movimiento de contenedores en todo el mundo aumentó 125 millones de TEU (de aproximadamente 39 millones de TEU en 1980, a 164 millones de TEU en 1997). El crecimiento más importante se registró en Asia, cuya participación para 1997 en el movimiento portuario mundial de contenedores era del 43% mientras que en 1980 era del 25%.

Grandes Buques Portacontenedores

Con gastos de funcionamiento similares, los buques post-panamax pueden transportar un 40% o un 50% más de contenedores que un buque panamax. Por lo general, estos buques son más rápidos que los tradicionales, aunque esto es más una ventaja que una necesidad, pues es preciso compensar los mayores tiempos de permanencia en puerto.

La Innovación Portuaria y Puertos de Cuarta Generación

Las alianzas mundiales de los propietarios de portacontenedores han dado lugar al uso de buques más grandes, al desarrollo de las redes de alimentación con puertos pivote y a una permanente demanda por una productividad más alta y tarifas más bajas. Esto también ha conducido a la aparición de las compañías operadoras de multipuertos, las cuales operan docenas de terminales alrededor del mundo. Con la expansión internacional de los operadores de terminales y de las líneas navieras, es cada vez más frecuente tener terminales portuarios interconectados. Los progresos en las comunicaciones y tecnologías de información permiten que los operadores

de terminal aumenten su productividad con una mejor planificación que reduce el tiempo de permanencia del buque en el puerto. Estos terminales pueden considerarse como los puertos de cuarta generación, en la medida que suministren recursos comunes con sistemas administrativos y operativos normalizados.

Expansión de los Sistemas de Transporte Multimodal

Los sistemas multimodales favorecen los procesos de concentración de cargas en puertos centrales y han reducido el número de puertos de recalada de las compañías navieras. Además de la ampliación de las zonas de influencia de los puertos, se ha producido un enorme aumento de la competencia entre puertos que servían a zonas geográficas diferentes. Esta competencia ha causado la pérdida de la posición monopólica de muchos puertos con respecto a sus zonas de influencia tradicionales y ha modificado el carácter del movimiento de las cargas. Ahora, éstos tienen mayor libertad para seleccionar las rutas más adecuadas, es decir que pueden movilizarse a través de varios puertos, indistintamente.

Impactos de las Nuevas Tendencias en el Transporte Marítimo

Las tendencias anotadas (integración de líneas de transporte marítimo, concentración de servicios portuarios y de otros sectores, contenedorización, grandes buques portacontenedores, entre otros) han tenido repercusiones notables en el funcionamiento tanto del comercio internacional, como del transporte marítimo y de los puertos, entre las cuales podemos señalar:

- Propensión a promover las alianzas.
- Debilitamiento de las conferencias.
- Expansión de los transportistas hacia mercados secundarios.

- Homogeneización de los servicios y mayor satisfacción de la demanda.
- Reducción de costos y fletes.
- Aumento de la oferta de la capacidad de transporte.
- Usuarios mejor informados.
- Reducción del número de escalas y aumento de los transbordos.
- Competencia de la carga.
- Competencia intermodal.
- Proliferación de puertos que sirven a un mismo territorio.
- Aumento de la cooperación entre puertos.
- Liberalización del comercio.

El Transporte Marítimo en América del Sur

La flota marítima sudamericana con bandera nacional está compuesta por un total de 528 buques. Argentina, Brasil y Chile agrupan un poco más del 70% del total, mientras que el resto de países agrupan un poco menos del 30%. El país con la flota más diversificada es Brasil, seguido de Argentina y Venezuela. Para todos los países, la tasa de contenedorización es muy baja. Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Ecuador tienen una participación relevante en personal a bordo.

En cuanto a la construcción de buques, la producción en América del Sur es realmente marginal con respecto a la mundial. Para el período 1995 - 1999 se habían construido apenas 61 buques, con un total de 516.074 toneladas de peso bruto y un tamaño promedio de 8.475 Tb, lo cual equivale

a una construcción promedio de 12 unidades por año. Por otra parte, el transporte marítimo ocupa un lugar preponderante en la repartición modal de las exportaciones en el hemisferio.

Para el año 1996, casi el 83% del volumen del intercambio exportador entre estos países fue transportado por vía marítima, el cual representó el 59% del valor transado.

Situación actual del Transporte Marítimo en América del Sur

La situación del transporte marítimo en la región ha experimentado importantes cambios como consecuencia, principalmente, de las políticas de apertura económica. Los hechos más relevantes de esos cambios han sido la eliminación de la reserva de carga, la supresión de los subsidios a la construcción de buques y la privatización de las empresas estatales. Estos cambios de política se han adoptado, por lo general, para mejorar las condiciones de competencia de las exportaciones de los países de la región. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos cambios no han sido acompañados de una política de promoción de la marina mercante, que favorezca el desarrollo y competitividad de las empresas navieras de la región, para que puedan insertarse exitosamente en las transformaciones que están sucediendo: Concentración, consorcios y fusiones de empresas, competencia, especialización, consolidación y masificación de la carga, concentración y modernización de actividades portuarias, privatizaciones y crecimiento de la importancia del transporte multimodal.

Marco Regulatorio

Las regulaciones más importantes que influyen en la situación del transporte marítimo de América del Sur están relacionadas con:

- Convenciones Internacionales (Convenciones de las Naciones Unidas, Convenciones de Bruselas, Convenciones de la Organización Marítima Internacional y la Organización de las Naciones para el Derecho Marítimo Internacional.
- La Comunidad Andina (Decisiones 288, 214, 331y 393 y la Resolución 422).
- El Acuerdo sobre el Transporte Multimodal del Mercosur.
- El Tratado de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela (Grupo de los Tres).
- Acuerdos Bilaterales de Libre Comercio.
- Regulaciones propias de cada país.

La Infraestructura y los Servicios Portuarios

La red portuaria de América del Sur Está conformada por 214 puertos. Aunque la costa del Pacífico agrupa cerca del 60% de los puertos de América del Sur, solamente moviliza el 38% de la carga contenedorizada y el 28% de la carga general. La costa Atlántica moviliza cinco veces más carga de la costa oeste, siendo ésta básicamente exportación de materias primas, tales como mineral de hierro, cereales y petróleo. De los 25 puertos más grandes de todo el continente, por volumen, 20 se encuentran en la costa este y cinco en la oeste.

Marco Regulatorio de los Servicios Portuarios

La legislación nacional sobre administración de puertos y servicios auxiliares de los países sudamericanos se enfoca principalmente a la reformulación del sistema portuario nacional, destacándose los siguientes

aspectos: descentralización y desregulación del sector; reducción de la actuación e injerencia del Estado en la prestación de los servicios; aumento efectivo de la participación de los usuarios y de la iniciativa privada; estructura tarifaria simplificada; término del monopolio del mercado de los trabajadores independientes; unificación del comando de las operaciones portuarias; racionalización del uso de mano de obra y mayor capacitación del trabajador; estímulo a la práctica de la libre competencia para el aumento de la eficiencia y productividad, con la consiguiente reducción de costos operacionales; reducción de las inversiones públicas, concentrándose en obras de infraestructura, dejando para la iniciativa privada la responsabilidad de las inversiones relativas a la superestructura, equipamiento portuario, recuperación y conservación de las instalaciones.

Valor Agregado de la Integración

El proceso de integración regional y subregional, ha tenido efectos positivos sobre el desarrollo de la marina mercante y los puertos. La Comunidad Andina y Mercosur han adoptado una serie de normas comunitarias para facilitar y liberalizar los servicios de transporte en sus diferentes modalidades y contribuir, en esa forma, al crecimiento del comercio intrasubregional y el fortalecimiento de la integración física de su territorio. La aplicación de dichas normas ha repercutido favorablemente en el desarrollo del transporte marítimo sudamericano y en la modernización de la infraestructura portuaria.

En este sentido, los principales logros que pueden señalarse son:

- Liberación del mercado.
- Potenciación de la marina mercante de cada nación.
- Desarrollo del transporte multimodal.

- Establecimiento de mecanismos de defensa frente a terceros.
- Establecimiento de vocerías en foros y organizaciones.
- Transparencia del negocio marítimo.
- Modernización portuaria y mejoramiento del transporte marítimo.
- Modernización de la legislación.
- Realización de inversiones.
- Intercambio de experiencias.
- Promoción de estudios para el desarrollo del transporte marítimo en el Caribe.
- Constitución de foros y grupos de trabajo para intercambio de información y promoción del transporte marítimo.

Retos para el Transporte Marítimo en la Próxima Década

El desarrollo del transporte marítimo, constituye uno de los instrumentos fundamentales para la consolidación del espacio económico de América del Sur. La meta principal apunta cada vez más a la promoción del comercio, aprovechando las oportunidades derivadas del proceso de concentración y modernización que está experimentando el transporte marítimo a nivel mundial y de América del Sur. Estas oportunidades son:

Contenedorización: hay dos tendencias que pudieran afectar el desempeño del transporte marítimo de América del Sur. Por una parte, el continuo desarrollo del tamaño de los contenedores y su normalización, y la creación por parte de las grandes compañías de "pool" nacionales o

subregionales de contenedores, con el propósito de crear economías de escala.

Migración desde proveedores de transporte a distribución física, logística multimodal o proveedores de "transporte total": este cambio de funciones del transportista tradicional, hacia un concepto integral de servicio puerta a puerta, está abriendo nuevas oportunidades en la industria del transporte y en la comunidad donde negocia. Habría que analizar los potenciales beneficios que se derivan de este desarrollo.

Desarrollo de almacenes en tierra firme y la plataforma logística para los despachadores de la carga: la introducción de estos centros de acopio en tierra firme tiene implicaciones de gran envergadura en los requerimientos de la infraestructura y la organización del transporte.

Uso del transporte fluvial, ferrocarril y costero: la transferencia de las cargas del modo vial (ambientalmente perjudicial) a modos menos ambientalmente agresivos como el ferrocarrilero, fluvial o navegación costera, es una de las medidas posibles que se pueden tomar para proteger el ambiente.

Cabotaje: en este momento no se aprovechan todas las potencialidades, economías de escala y sinergias entre servicios nacionales e internacionales, ya que muchos países siguen protegiendo sus flotas con leyes que limitan el cabotaje a empresas nacionales. Además, varios países mantienen acuerdos bilaterales que representan una reliquia de los tiempos de la reserva de carga. Existen presiones para incluso restringir el cabotaje dentro del Mercosur a empresas de este grupo regional.

Nichos: líneas navieras regionales y de norte-sur cuentan básicamente con tres opciones para hacer frente a la expansión de las grandes líneas de este-oeste hacia sus mercados: participar del proceso de concentración,

formando alianzas ó fusionándose; venderse; o identificar y defender nichos. Esta última opción es la más atractiva, si se logra.

Especialización: un número reducido de países está aumentando su participación en el mercado en varios sectores marítimos. Hoy el proceso de concentración sugiere que es mejor especializarse que buscar una diversificación. Cada país debe identificar en qué subsectores sería más prometedora una especialización.

Regulación: en lo referente al entorno de regulación, el debate se centra en la necesidad de reglamentar necesariamente los aspectos de seguridad y protección del medio ambiente. Por otra parte, también se requiere que el Estado asuma la función que le corresponde en la defensa de la competencia entre operadores e idealmente entre modos de transporte, y en particular en aspectos como la garantía de la igualdad de condiciones de acceso y participación en la oferta de servicios, el control de prácticas desleales o de abusos de posición dominante, y otras figuras de posible distorsión de funcionamiento de los mercados.

Preparación de los actores del transporte: es necesario que todos los actores que intervienen en el transporte marítimo e intermodal, se preparen para enfrentar un cambio de mentalidad, la capacitación de la mano de obra necesaria para operar y la de los mandos superiores para administrar los futuros sistemas de gestión empresarial, constituyen sin duda los temas que presentan el mayor desafío tanto para las empresas como para la sociedad en su conjunto.

Introducción de la informática y la telemática: la industria del transporte marítimo necesitará adaptarse a los posibles cambios generados por la informática y la transmisión vía Internet de la información. Derecho del mar: se requiere cooperar, según corresponda a los compromisos asumidos por cada país, en la ejecución y salvaguarda de los derechos consagrados en la

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar y en la Declaración de Santiago, incluyendo los derechos relativos a los países sin litoral.

Propuesta

La respuesta de un gobierno o una organización regional al proceso de modernización de su transporte marítimo y operación portuaria dependerá de la atención que otorgue a cada uno de las siguientes propuestas: promoción de la marina mercante, privatización y consolidación de la infraestructura existente, establecimiento de corredores de transporte, puertos pivote e infraestructura de integración, protección del medio ambiente, capacitación del recurso humano y establecimiento de nuevas relaciones laborales, eliminación de barreras regulatorias y administrativas, modernización de las aduanas, articulación de redes de conocimiento y desarrollo de mecanismos de financiamiento del proceso.

Promoción de la Marina Mercante Nacional y Suramericana

Para que pueda constituirse un transporte marítimo regional propio, será imperativo que los países de América del Sur fortalezcan el transporte marítimo del área y que éste se realice a través de empresas navieras subregionales, mediante las siguientes acciones: estudiar la posibilidad de promover la creación de empresas navieras suramericanas en apoyo del comercio intrarregional y con terceros; encontrar fórmulas para que el movimiento de las cargas masivas de importación y exportación se haga con buques controlados por compañías navieras de la región; desarrollar enfoques novedosos para la provisión de servicios regulares intra Comunidad Andina y Mercosur; fomentar acuerdos de cooperación entre líneas marítimas; políticas de fomento de las empresas navieras de Suramérica, en especial lo relativo al registro suramericano de buques y el desarrollo de un sistema de financiamiento de buques, particularmente lo

recionado con la hipoteca naval; hacer una evaluación de las medidas contrarias al acceso al mercado y trato nacional del sector servicios de transporte marítimo que tienen cada uno de los países, con la finalidad de coordinar o negociar a nivel subcontinental la desregulación apropiada; desarrollar mecanismos para tratar situaciones derivadas de acciones de carácter monopólico y de otras prácticas desleales y restrictivas; apoyar la aprobación del Proyecto de Acuerdo Multilateral de Transporte por Agua, del Mercosur y los proyectos de decisión sobre Fletamiento a Casco Desnudo y Arrendamiento Financiero de Buques y el relativo a las Garantías Marítimas (hipoteca naval y privilegios marítimos) y Embargo Preventivo de Buques de la Comunidad Andina; y desarrollar políticas para impulsar el transporte multimodal.

Privatización y Consolidación de la infraestructura Portuaria Existente

El funcionamiento de los puertos debe responder a las exigencias de las políticas económicas centradas en las exportaciones, estimulando la eficacia de los servicios sean eficaces en términos de productividad y de costos. Para responder a las necesidades de los clientes, es vital que la actividad portuaria se rija por marcos institucionales que hagan de la competencia el único instrumento idóneo para controlar los intereses particulares.

En cada uno de los países, las acciones que podrían emprenderse son las siguientes: perfeccionar los servicios aduanales, y facilitar los servicios; especializar el proceso de concentración, no limitar la competencia y garantizar la seguridad portuaria; apoyar todos los esfuerzos relacionados con la organización de sistemas de información de fletes y servicios; desarrollar políticas portuarias y terminales interiores de carga; intercambiar información sobre condiciones del transporte en cada uno de los países y

elaborar una base de datos sobre facilidades portuarias, regulaciones, tarifas y fletes, etc.; instar a los países sudamericanos para la aplicación del Acuerdo de Viña del Mar, el Acuerdo Provisional del Caribe sobre el Control Portuario Estatal y otros acuerdos e invitar a los países no contemplados en los mismos, para que los suscriban.

Creación de Corredores de Transporte, Puertos Pivotes y Construcción de Infraestructura de Integración

Corredores de transporte. Entre éstos se cuentan los del Cono Sur (mejoramiento de la navegación en el río Paraguay y en el desarrollo del transporte costero entre los puertos de Buenos Aires y los del Brasil nororiental) y el Corredor Interoceánico Cuiabá, Brasil - Santa Cruz, Bolivia - Arica, Chile, con énfasis en el desarrollo portuario del norte de Chile y sur de Perú. Las opciones incluyen los puertos de la costa pacífica de Chile y Perú y los puertos competitivos de la costa Atlántica.

Puertos pivote: en Ecuador, Perú, Chile y Venezuela hay los puertos que esperan atraer tráfico de trasbordo y concentrar más carga de países vecinos. Ciertos proyectos portuarios se basan puramente en expectativas que el puerto pivote en la costa del Pacífico es factible y que esta localización tiene una ventaja comparativa determinada con respecto a otras. Los puertos específicos y los proyectos portuarios con esperanzas de concentrar la carga por tierra (tránsito) o el agua (transbordo) son: Manta (Ecuador), El Callao (Perú), Arica (Chile), Iquique (Chile), Puerto Cabello (Venezuela) y Puerto América (Venezuela).

Infraestructura de integración: la cuestión del financiamiento de la infraestructura de transporte marítimo y de infraestructura de integración espacial de los sistemas de transporte, con mira a conformar una red intermodal, es esencial en este contexto. Resulta fundamental incentivar una mayor participación del sector privado en el financiamiento, desarrollo y

operación del transporte de los países de América del Sur ya que, pese a su renovada participación, esta fuente de financiamiento y operación se encuentra subutilizada.

Protección del Medio Ambiente

El transporte marítimo genera daños mucho menores al medio ambiente por tonelada de carga que cualquier otro medio de transporte. Al otorgar prioridad al transporte marítimo sobre el transporte terrestre o aéreo, se beneficia el medio ambiente en general, aunque agrava la contaminación del medio marino. También deben analizarse detenidamente los impactos directos producidos por las obras físicas de construcción de puertos, de dragado y el aumento de la flota y los indirectos causados por el potencial desarrollo de la región. En este sentido, debe continuar la campaña para contrarrestar las reiteradas amenazas que representa el paso de buques cargados con desechos peligrosos y materiales radioactivos a través del Mar Caribe.

Capacitación del Recurso Humano y Nuevas Relaciones Laborales

Los países suramericanos deben participar activamente en programas que permitan la capacitación del recurso humano, tanto marítimo como portuario. En este sentido, deben aprovecharse, programas como el Interregional Trainmar, de la UNCTAD.

Eliminación de Barreras Regulatorias y Administrativas

En este cometido, aparecen los siguientes aspectos como prioritarios y para los cuales existen ya numerosas experiencias e iniciativas en curso en todo el hemisferio: facilitación del transporte; estándares técnicos de equipos de transporte; normas de seguridad terrestre, marítima y aérea; desarrollo de servicios continentales; eliminación definitiva de la reserva de carga

marítima; atención a otros aspectos operativos (expandir los horarios de trabajo de los puertos para que puedan operar las 24 horas del día, los 365 días del año; equipar las instalaciones portuarias con aparatos de ayuda a la navegación, que sus terminales y bodegas operen durante la noche; y aceptar los documentos, de identificación y acreditación de la carga, transmitidos electrónicamente).

Modernización de las Aduanas

La modernización de las aduanas debe tomar en cuenta los siguientes aspectos: aplicación de nuevas tecnologías para el manejo de información y de las comunicaciones; lucha contra el fraude; integración de la administración aduanera con la administración tributaria; desarrollo de facilidades aduaneras y simplificación de procesos; y tratamiento de las Áreas Exentas (zonas francas, depósitos francos, depósitos aduaneros).

Articulación de Redes de Conocimiento

Las instituciones competentes de América del Sur deben tomar la iniciativa y promover una red de conocimiento y difusión de información en materia de transporte continental principalmente en dos grandes áreas: la obtención de una estadística confiable de los flujos internacionales de transporte, cuando en los hechos, la mayoría de las aduanas registran los datos de volumen, peso, identificación de terminales de origen y destino de los tráficos, entre otros, y la difusión de la investigación en transporte.

SIDUNEA en Venezuela

La mayor innovación del Sistema Aduanero Automatizado en la República Bolivariana de Venezuela, es la reducción de 37 pasos de desaduanamiento a tan solo 7, mejorando notablemente la calidad del servicio ofrecido a todos los clientes y usuarios. La reducción de estos

trámites y tiempo de almacenamiento, ha minimizado los costos en un 43% menos, generando beneficios económicos importantes para la nación. La simplificación del proceso de desaduanamiento se resume en los siguientes 7 pasos:

1. Transmisión electrónica del manifiesto de carga por la empresa naviera
2. Localización de las mercancías en los almacenes por la empresa almacenadora
3. Preparación y transmisión electrónica de la DUA por el agente de Aduana
4. Presentación y recepción de la documentación en la Aduana, activándose automáticamente la selectividad (análisis de riesgos)
5. Inspección selectiva (reconocimiento)
6. Pago
7. Salida de las mercancías.

Con la modernización y automatización de las aduanas venezolanas se ha logrado la recepción electrónica de Manifiestos de Carga y Tránsitos, el procesamiento electrónico en línea de las Declaraciones de Mercancías, la aplicación de técnicas modernas para la selección de las Declaraciones, el control de la gestión y contabilidad aduanera, así como el control sobre el estado de las mercancías en las aduanas y la elaboración de estadísticas confiables y oportunas del comercio internacional.

El beneficiario final de este proyecto será la población de la República Bolivariana de Venezuela en su conjunto. En la medida que se mejoren los instrumentos y modernicen los organismos a cargo de la Administración

Financiera del Estado, se avanzará hacia la eficiencia y eficacia de la gestión fiscal, contribuyendo a mejorar la redistribución del ingreso público, el cual permitirá mejorar los servicios públicos y así contribuir con un desarrollo humano más equitativo.

Por tal motivo el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, tiene como objetivo final, incrementar la eficiencia, equidad y transparencia de las recaudaciones provenientes del comercio internacional, a través de un Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria moderno y reformado, dotado de recursos humanos idóneos, capacitado para establecer procedimientos en apoyo y facilitación del comercio y respaldado por sistemas informáticos y de comunicación modernos para el control y la fiscalización de los procesos aduaneros, con el Sistema Aduanero Automatizado SIDUNEA.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

El desarrollo del Transporte Marítimo en Venezuela debe configurarse a través de una política definida de estímulos e incentivos gubernamentales, a objeto de promover las inversiones en el sector, motivar la gestión eficiente de las empresas, asegurar el aumento de producción y colocarlos dentro del más breve plazo en una situación competitiva en el mercado exterior.

La política de incentivos, en una primera fase de desarrollo, debe estar orientada hacia una decisiva participación del inversionista privado en la explotación del sector y en una política de ayudas y subvenciones a las distintas fases de la actividad productiva, con la finalidad de garantizar a la Marina la seguridad económica de explotación, frente a las distorsiones provenientes de la competencia del mercado exterior.

Teniendo en cuenta las particulares condiciones técnico - económicas del país, y sobre todo el hecho de que por primera vez se aboca a una actividad tan compleja e importante como lo es el desarrollo y no la simple protección, estas ayudas especiales, bajo la forma de incentivos a las distintas etapas de desarrollo, tienen como función garantizar un esfuerzo sostenido de producción a objeto de alcanzar, a corto plazo, una situación competitiva en el plano internacional, superando las condiciones iniciales de inferioridad del sector marítimo local frente a la competencia externa, ubicándolo al nivel de los países de amplia tradición en el área, con un elevado grado de calidad y eficiencia.

Por otra parte, conviene agregar que una política de ayuda e incentivos, en lo que respecta al sector, debe alcanzar niveles suficientes que permitan superar los incentivos que, de igual naturaleza, se otorgan en las naciones en las cuales se ha logrado un nivel importante de desarrollo.

Este panorama demuestra la necesidad de que las aduanas se capaciten para que, en un plazo muy corto, puedan prestar servicios más complejos y de una forma más ágil y por consiguiente dotarlas de instrumentos, recursos y administración que condigan con esta realidad. Se resalta la necesidad de adoptar tecnologías de información, ya sea para simplificar y agilizar procedimientos, ya sea para equipar a las aduanas con informaciones gerenciales flexibles e inmediatas, capaces de agilizar el proceso de toma de decisiones, fundamental para acelerar el flujo de las operaciones, sin pérdida de control.

Hay que atender, también, al hecho de que las aduanas no ejercen más sus actividades solamente en puertos, aeropuertos y zonas de frontera, sino también en otros puntos del territorio nacional, garantizando su presencia cada vez más próxima a los importadores y exportadores, acompañando la tendencia internacional para el transporte puerta a puerta. Señálese, también, la creciente utilización de regímenes aduaneros especiales como instrumento de política económica y de fomento al comercio.

Pero el problema no se restringe, por lo tanto, a mejorar la estructura aduanera vigente, sino, también y principalmente, a dotarla de condiciones compatibles con las exigencias y expectativas del futuro.

No parece haber ninguna duda sobre la importancia y efectividad de la informática como instrumento de modernización de cualquier organismo social; y la actividad aduanera no podría, por lo tanto, escapar a esta regla, ya sea en países donde sus aduanas, por diversos motivos, pasaron por un período de ostracismo, ya sea donde fueron mejor estructuradas y eficientes.

En ambos casos, las tecnologías de información actúan como el principal y más efectivo instrumento para modernización de estas entidades.

No se puede, por otro lado, olvidar la importancia de otros factores en este proceso. De esa manera, el perfeccionamiento de las estructuras funcionales y reglamentarias de aduanas, la revisión normativa y el desarrollo de personal, se cuentan entre otras medidas de acción modernizadora de estos organismos.

Otro aspecto significativo es el relacionado con la efectividad de un proceso de modernización emprendido mediante la aplicación de tecnologías de información. Por comprender cambios relevantes en el funcionamiento y en la estructura de cualquier forma de organización social, a partir, inclusive, de su concepción, el análisis de este proceso podrá contribuir positivamente a nuevas discusiones y otras experiencias del mismo género.

En resumen, los beneficios de la modernización aduanera, permite:

- Establecimiento de sistemas automatizados para el procesamiento de datos.
- Incorporación de nuevas causales de contrabando, lo que combatirá los ilícitos aduaneros.
- Celebración de convenios con otras administraciones aduaneras.
- Se incorpora el Reconocimiento Selectivo y/o aleatorio, ejecutado por un solo funcionario.
- Inclusión de medidas de frontera en materia de propiedad intelectual.
- Profesionalización de los Agentes de Aduana (Obligación de aprobar concursos de conocimientos).

Es evidente la importancia de la modernización del sistema aduanero, tanto en la automatización de los procedimientos como en el marco jurídico, organizacional y social que los contiene, así como también es evidente que la cantidad de trámites burocráticos que tradicionalmente se desarrollan en la actividad aduanera contribuye al crecimiento de los ilícitos, la evasión, la corruptela y el robo de mercancías.

Al aplicar el sistema automatizado SIDUNEA, se reduce, de manera sustancial, los pasos necesarios para la nacionalización y desaduanamiento de las mercancías, logrando con ello la rapidez del proceso y un mayor control de los bienes ya que la interconexión se realiza entre la aduana, el agente aduanero, el almacén de depósito y el banco recaudador. De esta manera se eliminan los intermediarios que agregan ruido y praxis poco técnicas, solo sostenidas por la costumbre.

También se logra la facilitación del comercio exterior a través de procedimientos simplificados mediante el uso de herramientas informáticas y análisis de riesgos, aplicando la política comercial del país, servicios eficientes a los usuarios, generación de estadísticas y contabilidad más detallada, promoción de una libre competencia, mejoramiento del control de gestión y de la toma de decisiones, se optimizan los recursos disponibles de personal, documentación y procedimientos que llevaría necesariamente al aumento en los ingresos aduaneros.

SIDUNEA permitirá trabajar con más mayor comodidad para elaborar los recaudos cuando más le convenga, dentro de los tiempos permitidos, con o sí conexión a la red; así como la posibilidad de revisar los datos ingresados tantas veces como el usuario lo necesite, sin pérdida de tiempo ni recursos, todo desde un computador.

Transparencia en los procesos, rapidez en el control de las operaciones en tiempo real, reducción de trámites y tiempo de almacenamiento;

sustitución del papel por documentos electrónicos, así como el pago electrónico de los impuestos, son algunos de los beneficios que ofrece este sistema.

Después de la experiencia en Venezuela se ha podido constatar que han aumentado los niveles de recaudación en comparación con cifras de años anteriores, pero sin lograr el cumplimiento de las metas establecidas por el SENIAT, debido a los problemas políticos y al control cambiario que actualmente aquejan a Venezuela, lo que afecta notablemente el movimiento comercial del país.

Ahora bien, en lo referente al marco jurídico y organizacional se ha adelantado la Reforma Parcial a la Ley Orgánica de Aduanas (LOA), que contempla la autorización para efectuar los trámites aduaneros mediante procesos electrónicos y se aprobó el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Aduanas Relativo al Registro, Intercambio y Procesamiento de Datos, Documentos y Actos Inherentes a la Llegada, Almacenamiento e Importación de Mercancías mediante Procesos Electrónicos, además del Reglamento General y el Reglamento sobre los Regímenes Aduaneros Especiales. Otras leyes conexas han sido aprobadas como la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, Código Orgánico Tributario, Ley del SENIAT, Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley sobre Mensaje de Datos y Firmas Electrónicas.

Esta dispersión de la normativa legal aplicable debe ser recogida en un Código Orgánico Aduanero, que sistematice toda la normativa en materia de procedimientos, recursos, facultades y potestades de la administración aduanera, que desarrolle las funciones operativas básicas instrumentales propias de la materia, que organice la jurisdicción contenciosa aduanera y establezca el estatuto del contribuyente responsable, entre otras necesidades.

En consecuencia, el proceso de adecuación del sistema aduanero venezolano a las exigencias del comercio exterior y a la apertura comercial se ha desarrollado por 17 de las 19 aduanas principales de Venezuela, y si bien aún no se puede considerar los efectos del proceso de automatización por la influencia de la política en el movimiento comercial, si se puede evaluar como positivo el proceso de transformación de las aduanas como instituciones eficientes, seguras y promotoras del comercio internacional.

Aún se esperan otras modificaciones y la aprobación de un Código Aduanero, que unifique las leyes y reglamentos relacionados con la materia aduanera. En cuanto a las obras de infraestructura, se construyeron los edificios que albergan a la Aduana Aérea de Maiquetía, la refacción del edificio de la Guardia Nacional a la salida del puerto de La Guaira, dado en comodato al SENIAT, así como la instalación de galpones y construcción de vialidad para el sistema de reconocimiento de contenedores mediante aplicación de radiaciones. En las otras regiones aduaneras del país, también se reestructuran y adecuan las instalaciones para el mejor desempeño del SIDUNEA. Se considera la capacitación del personal, no sólo del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), sino también de los usuarios del servicio aduanero para determinarles sus tareas con base al rol que cumplen y, paralelamente, formar al cuerpo de fiscales e inspectores para el control fiscal posterior, una vez establecido el sistema aleatorio de reconocimiento de mercancías.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acedo, G. (1999) **Régimen Tributario Municipal Venezolano**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Aguilar & Zarceño (2003) **Fiscal: Aduanas**. En <http://www.sat.gob.gt>.
- Bachetta, M. y otros. (1998) **Estudios Especiales 2: El Comercio Electrónico y el Papel de la OMC**. Ginebra: Publicaciones de la OMC.
- Burkhalter, L. (1999). **Privatización Portuaria: Bases, alternativas y consecuencias**. Naciones Unidas, Santiago de Chile: CEPAL.
- Calero, J. (2000) Investigación cualitativa y cuantitativa. Problemas no resueltos en los debates actuales. **Rev. Cubana Endocrinol 2000; 11 (3): 192-8**.
- Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica (CIDEIBER). (2002) **Venezuela. Actividades del sector servicios. Transporte marítimo**. Caracas: Autor.
- CEPAL (2000a) **Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1999-2000**. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL (2000b) **La brecha de la equidad: una segunda evaluación**. Santiago: Naciones Unidas.
- Chiavenato, I. (1999). **Administración de Recursos Humanos** (5ta. ed.). México: Mc Graw Hill Internacional.
- Comercio-BCN CONSULVEN (2004) **Sistema Aduanero Venezolano**. <http://www.seniat.gov.ve> www.consulvenbarcelona.com/ Comercio-BCN/exportar/aduanas.html.
- Constitución De La República Bolivariana De Venezuela**. Gaceta Oficial Número 36.860. Caracas, Jueves 30 de diciembre de 1999. Distribuidora Escolar.
- Contreras, M. (Coord.) (1999) **El desarrollo humano en el siglo XX boliviano**, Cuaderno Futuro 2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Cova, L. (2002) **El Nuevo Régimen de la Navegación en Venezuela y la Ley de Comercio Marítimo**. Caracas: Anauco.
- Dirección General de Puertos y Marina Mercante. (1999). **Informe Estadístico. Movimiento de carga, buques y pasajeros**. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México Enero-Diciembre, 1998-1999.

- Herrera de Noble, E. **Chávez lanzo un fuerte ajuste fiscal en Venezuela.** En Clarín.com, Periodismo en Internet. Caracas, 17 de Enero de 2002. Año 96 p 1-2
- Hoffmann, J. (2000a) El potencial de los puertos pivotes en la costa del Pacífico sudamericano. **Revista de la Cepal N° 71, agosto del 2000.** Naciones Unidas, Santiago de Chile: CEPAL.
- Hoffmann, J. (2000b) **Tendencias en el transporte marítimo internacional y sus implicaciones para América Latina y el Caribe.** Documento de trabajo presentado en el Comité de Puertos de la Comunidad Andina, septiembre del 2000.
- Izquierdo, R. (1995) **Mercados de transporte de carga. Del cártel a la competencia.** Documento Técnico N° 12, Instituto Mexicano del Transporte, SCT. Sanfandila, Querétaro.
- Larramendi, J. (1994) **Propuestas de desarrollo de infraestructura de transporte para la integración regional en Sudamérica.** Seminario Técnico Interamericano Sobre la Infraestructura de Transporte como Factor de Integración. Ciudad de Washington. 19 al 21 de octubre de 1994.
- Legislación Pública. (1998). **Ley Orgánica de Aduanas.** Venezuela. Publicaciones ENEVA.
- Legislación Pública. (1999). **Ley de Navegación.** Venezuela. Publicaciones ENEVA.
- Legislación Pública. (2001). **Declaración del Transito Aduanero Internacional.** Venezuela. Publicaciones ENEVA.
- Márquez, E. y Gazzillo, N. (1999) **Análisis de la legislación nacional e internacional en materia de transporte marítimo para determinar la creación de una línea naviera de bandera venezolana.** Trabajo especial de grado para optar al Título de Licenciado en Ciencias Fiscales, Mención Aduanas y Comercio Exterior. Caracas: Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública – Instituto Universitario.
- Méndez, M. (2004) **Gerencia de aula en el proceso de enseñanza-aprendizaje en la asignatura Sistemas Operativos en el área de aduanas.** Carabobo, Venezuela: Universidad de Carabobo.
- MERCOSUR/XII SGT N° 6/ACTA N° 2/99 (1999) **XII Reunión Ordinaria Del Subgrupo De Trabajo N° 6 Medio Ambiente – MERCOSUR.** Ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, del 6 al 8 de octubre de 1999.
- Montenegro, J. R. (2005) **Modernización de Aduanas** Documento en línea disponible en: www.cyfconsult.com/aduanas.html

- Reyes, G.; Rosas, M. (2003) **ALCA y OMC: América Latina frente al proteccionismo**. México D.F.: UNAM-SELA.
- Rivas, H. (2000) **Legislación Aduanera**. 1ra Edición. Caracas – Venezuela: Editorial Volumen, S.R.L.
- Sarmiento, J. (1999) **Alcance de la exención del impuesto sobre la renta sobre el impuesto de activos empresariales: caso ley del libro**. Trabajo especial de grado para optar al grado de Especialista en Gestión Tributaria Integral. Caracas: Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública – Instituto Universitario.
- Seniat: Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria. Internet; (www.seniat.gov.ve)
- Stark, C. (1997) **Institucionalidad y procesos reguladores de los sectores agua, electricidad y telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela**. Proyecto ILPES-CAF “Marco Regulatorio, Privatización y Modernización del Estado”. Primera parte.
- Stark, C. (2000a) **Venezuela: institucionalidad reguladora en los sectores agua, concesiones viales, electricidad, gas y telecomunicaciones**. Santiago. Proyecto ILPES-CAF “Marco Regulatorio, Privatización y Modernización del Estado”. Segunda parte.
- Suárez, F. y León, A. (1999) **La exención tributaria: el caso del sector agropecuario en Venezuela**. Trabajo especial de grado para optar al Título de Licenciado en Ciencias Fiscales, Mención Aduanas y Comercio Exterior. Caracas: Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública – Instituto Universitario.
- Tapia, J. (2000) **Sobre el capital-riesgo y otros términos del jergo económico**. Bruxelles, Puntoycoma (Boletín de los traductores de la Comunidad europea).
- Toro, J. (1993) **Fundamentos de Teoría Económica. Un Análisis de la Política Económica Venezolana**. Caracas: Panapo.
- Venezuela Analítica: **Research. El comportamiento de la economía en el 2000**. (www.analitica.com)
- Zamora, S. (1999) **Historia del idioma español**. Sin fecha. Online. La Página del Idioma Español. Internet. Se encuentra en www.webcom.com/rsoca/historia.html.