

INFORME FINAL MEDIDA N° 1 DE LA AGENDA NORMATIVA 2015

ESTUDIO SOBRE MERCANCÍAS EN PRESUNCIÓN DE ABANDONO

INFORMACIÓN GENERAL DE LA MEDIDA

1. NOMBRE DE LA MEDIDA:

*Estudio sobre Mercancías en Presunción de Abandono*

2. PROBLEMA QUE RESUELVE:

Determinar la conveniencia de disminuir el plazo de depósito de las mercancías.

3. OBJETIVO ESTRATEGICO AL CUAL SE RELACIONA

Esta Medida se relaciona con los siguientes objetivos estratégicos:

- Implementar y consolidar un modelo de gestión enfocado al logro de los objetivos; en base a procesos integrados, transparentes y expeditos que permita al Servicio prever y responder proactivamente a los cambios del entorno.

4. OBJETIVOS ESPECIFICOS

Los objetivos específicos que persigue esta medida es efectuar un estudio sobre las mercancías en presunción de abandono, que incluya los actuales plazos en que las mercancías permanecen depositadas en los recintos de depósito aduanero, las cantidades por tipo de carga, los costos asociados y el desarrollo de una propuesta de un nuevo plazo de presunción de abandono, basado en los datos recabados.

5. EQUIPO DE TRABAJO

Reinhold Andronoff Urrutia	Departamento de Estudios
Wladimir Barrera Portales	Subdirección Técnica
Myriam Retamales Figueroa	Subdirección Técnica
Pablo Martínez Ramírez	Subdirección de Informática
Claudia Navarro Arancibia	Subdirección Jurídica
Patricia Soto Sepúlveda	Subdirección Técnica
Marta Vargas Tapia	Subdirección de Fiscalización

6. ENCARGADA DE LA MEDIDA

Patricia Soto Sepúlveda

7. PRODUCTOS ENTREGABLES

Estudio sobre Mercancías en Presunción de Abandono

8. DOCUMENTOS QUE SE ADJUNTAN

Se adjunta el Informe *Estudio sobre Mercancías en Presunción de Abandono*



## AGENDA NORMATIVA 2015

### MEDIDA N° 1: ESTUDIO SOBRE MERCANCÍAS EN PRESUNCIÓN DE ABANDONO

#### 1.- INTRODUCCIÓN

Esta Medida de la Agenda Normativa nace a consecuencia de una presentación del Sr. Arturo Sierra Merino, Gerente General de la Asociación Nacional de Armadores A.G., que representa a las empresas navieras nacionales, quienes solicitaron “Reducir el plazo para la presunción de abandono de las cargas contenedorizadas”, señalando como justificación de la misma, que los plazos de depósito son demasiado extensos y dificulta la recuperación de los contenedores que tienen elevado costo, siendo particularmente grave con los contenedores reefer. Como solución a este problema se propone modificar la norma actual y acortar de 90 a 30 días el plazo de almacenaje de las mercancías, lo que implicaría menores costos de operación y del transporte, con beneficios para el comercio exterior chileno.

Una vez analizadas las propuestas de la Agenda Normativa 2015, y probablemente debido a que el fin que se perseguía con esta propuesta era poder liberar en un menor tiempo los contenedores, cuestión que ya tiene solución a nivel normativo,<sup>1</sup> el Comité de la Agenda Normativa modificó la medida, y solicitó efectuar un estudio sobre las mercancías en presunción de abandono, que incluyera los actuales plazos en que las mercancías permanecen depositadas en los recintos de depósito aduanero, las cantidades por tipo de carga, los costos asociados y el desarrollo de una propuesta de un nuevo plazo de presunción de abandono, basado en los datos recabados.

Conforme a lo anterior, el equipo de trabajo se avocó a realizar el estudio solicitado por el Comité de la Agenda Normativa, sin profundizar en el requerimiento planteado por la Asociación Nacional de Armadores, aun cuando dicho tema es tratado someramente en este Informe.

#### 2.- NORMATIVA LEGAL Y REGLAMENTARIA

Desde el punto de vista jurídico, las fuentes legales a considerar son las siguientes: la Ordenanza de Aduanas; el Decreto de Hacienda 1114 de 1997, que establece el Reglamento para la Habilitación y Concesión de los Recintos de Depósito Aduanero y el Almacenamiento de las Mercancías y el Compendio de Normas Aduaneras contenido en la Resolución N°1300 del año 2006.

Con respecto a la primera fuente legal, el artículo 140 de la Ordenanza de Aduanas señala que se presumen abandonadas, entre otras: “Aquellas mercancías que no fueren retiradas o no pudieren serlo dentro de los plazos establecidos para su depósito. Esta causal incluye:

- a) Las mercancías respecto de las cuales no se ha solicitado su desaduanamiento;
- b) Las mercancías respecto de las que se ha solicitado su desaduanamiento, pero no se han cancelado los derechos de Aduana;
- c) Las especies náufragas, y
- d) Las mercancías cuyos consignatarios se ignoren.”

Ahora bien, si nos detenemos en el análisis de la norma precitada, podemos advertir que en ella no se establece el plazo del depósito o almacenaje, pues sólo hace referencia a “...aquellas

<sup>1</sup> Compendio de Normas Aduaneras, Capítulo III, sobre Ingreso de Mercancías, numeral 17.10.4.13 sobre Separación del Contenedor FCL de las mercancías que contuviere.



mercancías que no fueren retiradas o no pudieren serlo **dentro de los plazos establecidos para su depósito...**"

En la actualidad, la única fuente legal que determina el plazo general del depósito o almacenaje, es el Decreto de Hacienda 1114 de 1997, por medio del cual se establece el Reglamento para la Habilitación y Concesión de los Recintos de Depósito Aduanero y el Almacenamiento de las mercancías, señalando en su artículo 32, lo siguiente: "El plazo general de depósito será de 90 días..."

Por su parte, el Compendio de Normas Aduaneras en su Capítulo III sobre Ingreso de Mercancías, numeral 4, trata el Plazo de Almacenamiento, replicando la norma del Decreto 1114/1997, al establecer: "El plazo general de almacenamiento en los recintos de depósito será de hasta 90 días, contados desde la fecha en que las mercancías fueren efectivamente recibidas".

En este orden de ideas, teniendo claridad de la fuente legal que sustenta el plazo general de depósito y almacenaje, y situándonos en la hipótesis de reducir el plazo para la presunción de abandono de las mercancías, *lo que desde el punto de vista jurídico es completamente viable*, se debería modificar el Decreto de Hacienda 1114/1997 y consecuentemente el Compendio de Normas Aduaneras en lo pertinente.

No obstante lo ya explicado, y como ya se indicó anteriormente, se hace presente que la medida tiene su origen respecto de cargas contenedorizadas, es decir, el fin que se perseguía era poder liberar en un menor tiempo los contenedores, cuestión que tiene solución a nivel normativo, a saber, en el Compendio de Normas Aduaneras, Capítulo III, sobre Ingreso de Mercancías, numeral 17.10.4.13 sobre Separación del Contenedor FCL de las mercancías que contuviere.

En virtud de este sistema, "Los contenedores depositados, dentro y fuera del período general de depósito (90 días), podrán ser separados de las mercancías que contuvieren, operación que podrá ser solicitada tanto por el consignatario, por el representante en Chile del Armador Naviero o el Operador de Contenedores..."

Es decir, y si circunscribimos el tema a las cargas contenedorizadas, existe un mecanismo normado de solución, que se traduce en el trámite de desconsolidación, independiente del costo asociado.

Sin embargo, y desde el punto de vista de vista jurídico, es perfectamente posible reducir los plazos de presunción de abandono de las mercancías, debiendo modificarse en lo pertinente, los cuerpos normativos ya citados, no obstante ello, se hace presente la necesidad (en caso de reducir el plazo) de otorgar la posibilidad de obtener prórroga del mismo en casos calificados (Ej. Mayor tiempo para tramitar un CDA).

Finalmente, cabe señalar que el origen de esta medida es planteada como un problema para los armadores, ámbito privado en el cual la Aduana carece de facultades para entrar a regular sus relaciones, de manera tal, que si para aquéllos no es una buena solución la desconsolidación en razón de los costos asociados, siempre existirá la posibilidad de acordar entre las partes contratantes sanciones para aquél que no cumpla con el retiro oportuno de las mercancías.

### **3.-OTRAS REALIDADES**

A modo de referencia, se pudo constatar que en otros países la realidad asociada a los plazos para presunción de abandono varía desde cifras parejas hasta varias cifras dependiendo del tipo de carga y/o destino. Cabe señalar que ninguno de los plazos consultados fue superior a 90 días.

En la tabla que sigue se presenta un resumen de los países de los cuales se obtuvo información:



PLAZOS PARA RETIRAR MERCANCÍAS DE LOS DEPÓSITOS DE ADUANA		
PAÍS	PLAZO	OTROS
México	3 meses	Tratándose de carga en general
	3 días	Tratándose de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, así como de mercancías perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos
	2 meses	Demás casos
Bolivia	2 días	Desde la autorización del levante, vencido este plazo y en los siguientes 10 días podrá retirar la mercancía previo pago de una multa del 1% del valor CIF, al vencimiento de este segundo plazo, la mercancía quedará en abandono tácito o de hecho.
Perú	30 días	
Argentina	15 días	Desde el arribo del medio de transporte, luego se cobra una multa del 1% sobre el valor CIF.
España	1 mes	Tratándose de muestras
	20 días	Depósito general
	3 meses	Cargas asociadas a viajeros
Venezuela	30 días	

Fuente: Normativa y páginas de Aduana de los diversos países consultados.-

#### 4.- LA REALIDAD EN NUESTRO PAÍS

Conforme a las estadísticas recabadas en todas las Aduanas del país, cuyo detalle se presenta en el Anexo N° 1 de este documento, durante el año 2014 el plazo de depósito de las mercancías, dependiendo de la vía de transporte, correspondió a los siguientes días:

PORCENTAJE DE PERMANENCIA MERCANCÍA POR RANGO DE DÍAS			
Rango (en días)	Terrestre	Marítimo	Aéreo
0-30	98,14%	98,897%	95,20%
31-60	0,84%	0,69%	1,74%
61-90	0,00%	0,20%	0,80%
Más de 90	1,02%	0,21%	2,25%
SUMA	100,00%	100,00%	100,00%

Por tanto, en términos generales, se puede señalar que a nivel nacional, más del 95% de las mercancías son retiradas desde los recintos de depósito dentro de los primeros 30 días.

Este hecho, más lo señalado en el apartado de las Normas Legales y Reglamentarias, permitirían concluir que es perfectamente posible disminuir el plazo general de depósito de las mercancías a 30 ó 60 días. Lo anterior implicaría aumentar las mercancías en condiciones de ser subastadas en



porcentajes de hasta un 1,86% en el caso terrestre; 1,10% en el caso marítimo y en un 6,92 % en el caso aéreo, respecto a la cantidad total de mercancías que ingresan al país por dichas vías, lo que al menos, en el caso del tráfico terrestre y marítimo no representa un aumento considerable.

No obstante lo anterior, para sugerir esta disminución en el plazo general de depósito, es necesario analizar las condiciones actuales del proceso de subastas aduaneras y las ventajas y desventajas que esta decisión traería consigo, lo que se comenta en los siguientes puntos.

## **5.- EL PROCESO DE SUBASTA EN GRANDES LINEAS**

Las mercancías que caen en presunción de abandono, deben ser inventariadas por el Servicio de Aduanas para la conformación de lotes atractivos para las Subastas, mediante la acción directa de sus fiscalizadores o técnicos habilitados como tales, quienes deben proceder a realizar el reconocimiento físico, pesaje, medición, conteo, descripción usual, extracción de muestras para exhibición y/o análisis y valoración de las mercancías, determinar sus derechos, sobretasas, impuestos, multas y recargos que adeudaren, y la exigencia de Vistos Buenos de diferentes Servicios previos al remate de las mercancías.

Para los efectos de realizar las Subastas Aduaneras, las 16 Aduanas del país se han clasificado conforme a sus funciones en *Aduanas Gestoras*, (Iquique, Valparaíso y Metropolitana), las que preparan, realizan y rinden informe final del Remate y en *Aduanas Loteadoras* (las restantes Aduanas), que facturan y remiten todos los antecedentes de las mercancías que se incluirán en el Remate a la Aduana Gestora, quien además es loteadora. El Subdepartamento de Comercialización de la Subdirección Técnica, es quien supervisa y ejerce control sobre todas ellas, por lo que emite normas e instrucciones relativas al mejor desarrollo y gestión del proceso, realiza observaciones al loteo, asigna los mínimos de Subasta y procede a la confección y publicación del Catálogo de la Subasta.

Para las Aduanas Gestoras se han programado en el último tiempo, dos subastas anuales, de manera alternada y en fechas acordes a criterios comerciales. Este programa se fija mediante Resolución del Director Nacional que se emite en el mes de diciembre del año anterior al programa de Subastas.

Además, la Aduana Gestora debe realizar todas las coordinaciones necesarias que le permitan entregar todos los antecedentes que respalden luego los gastos asociados a la Subasta, tanto de ella como de las loteadoras que le aportan en ese proceso, los que son incorporados junto a los registros y demás datos del día de la Subasta en un Informe Final que es revisado en esa Aduana, como también por el Subdepartamento de Comercialización, dependiente de la Subdirección Técnica.

## **6.- CONDICIONES ACTUALES DEL PROCESO DE SUBASTAS**

Tal como se señaló anteriormente, los aumentos en cantidad de mercancías en condiciones de ser subastadas, en caso que se disminuyera el plazo general de depósito a 30 ó 60 días, no aumentaría la carga de trabajo de las Aduanas en forma considerable. En el supuesto que las mercancías fueran loteadas y subastadas eficiente y oportunamente, se podría deducir que el Fisco se vería beneficiado con esta medida, ya que aumentarían los ingresos para el Estado como resultado de estas subastas.

No obstante lo anterior, en la actualidad el proceso de subastas presenta una serie de problemas que es necesario tener presente, los que se pueden agrupar en problemas de dotación, tiempos de loteo y costos por destrucción de mercancías.



## 6.1.- Dotación

El personal aduanero destinado a cumplir las funciones que demanda la actividad de del loteo de las mercancías y de la subasta propiamente tal en las Aduanas, es inadecuado e insuficiente para cumplir con esta función en forma eficiente.

A través del Subdepartamento de Comercialización de la Subdirección Técnica, se logró recabar la información asociada a la dotación actual que participa en el proceso de loteo, así como la dotación óptima requerida para los escenarios de mantener el plazo actual de presunción de abandono (90 días), o rebajarlo a 60 ó 30 días.

El problema se circunscribe a cantidad y perfil de los funcionarios que realizan estas funciones. La falta de personal en esta actividad ha provocado que las mercancías no alcancen a lotearse en plazos adecuados y como resultado, las mercancías permanecen en promedio más de 300 días en almacenes, previo a su subasta o destino final.

Por otro lado, y asociado al perfil de las personas que trabajan en loteo, actualmente tienen grados bajos, muchos de ellos 21, incluyendo a quien está a cargo de este proceso, sin considerar que además de lotear, también están a cargo de las Subastas.

El proceso de loteo es complejo, a saber, según lo que define la normativa: ***“Reconocimiento físico, pesaje, medición, conteo, descripción usual, extracción de muestras para exhibición y/o análisis y valoración de las mercancías, determinar sus derechos, sobretasas, impuestos, multas y recargos que adeudaren, y la exigencia de V° B° previos al remate de las mercancías.”***

Por tanto, se requiere el manejo de conocimientos técnicos específicos de tal forma que el trabajo sea efectivo, puesto que un loteo mal realizado implica que la mercancía puede no llegar a subastarse, con las consecuencias que esto acarrea. Idealmente, de acuerdo a la visión del Departamento de Comercialización de la Dirección Nacional, el personal a cargo de las subastas debiese tener un grado 13 y el resto un grado 18.

En caso que se optara por disminuir el plazo general de depósito, aumentaría la cantidad de mercancías que sería necesario lotear e incluir en las subastas aduaneras. En razón de lo anterior, también debería aumentar la cantidad de funcionarios destinados a esas labores.

La tabla que se muestra a continuación describe por Aduana, la dotación actual y la dotación ideal considerando el plazo actual de depósito de 90 días, y la dotación ideal en caso que se redujera el plazo de depósito a 60 y a 30 días. Lo anterior, en base a estimaciones realizadas por el Departamento de Comercialización de la Dirección Nacional.



## Dotaciones Actuales e Ideales de funcionarios a cargo de las funciones de Subastas Aduaneras

Aduana	# Depósitos bajo jurisdicción	# LoteadoresActual	Dotación Ideal 90 días	Dotación Ideal 30 días	Dotación Ideal 60 días
Arica	4	4	6	8	6
Iquique	3	3	6	8	6
Tocopilla	0	1	2	3	2
Antofagasta	4	4	2	4	2
Chañaral	0	1	2	3	2
Coquimbo	1	1	2	3	2
Los Andes	2	1	2	3	2
Valparaíso	9	1	6	8	6
San Antonio	10	1	6	8	6
Metropolitana	4	5	10	20	10
Talcahuano	4	1	3	5	3
Osorno	1	1	2	3	2
Pto. Montt	0	1	2	3	2
Coyhaique	0	1	2	3	2
Pto. Aysén	1	1	2	3	2
Pta. Arenas	2	1	3	6	3
<b>Totales</b>	<b>45</b>	<b>28</b>	<b>58</b>	<b>91</b>	<b>58</b>

Conforme a lo anterior, para tener una dotación ideal en el caso de mantener el plazo actual de depósito, se debería aumentar la cantidad de funcionarios en 30 personas. En caso de reducir el plazo de depósito a 30 días sería necesario aumentar el personal a cargo en 63 funcionarios, en tanto que si se redujera a 60 días, este personal debería aumentar en 30 personas, que es equivalente a la cantidad de personas a aumentar para tener una dotación ideal en caso de mantener el plazo de depósito en 90 días. Lo anterior, considerando el bajo nivel de aumento de las mercancías en condiciones de ser subastadas si se dejare un plazo de 60 días.

### 6.2.- Loteo

Como consecuencia del problema de personal antes señalado, los tiempos o plazos en que las mercancías son loteadas, una vez que caen en presunción de abandono, son extremadamente extensos, tal como se demuestra en el siguiente cuadro.



**DIFERENCIA DE DÍAS ENTRE PRESUNCIÓN DE ABANDONO Y LOTEO DE LAS MERCANCÍAS**

Aduana	cod.ad.	Año 2013			Año 2014		
		Diferencia días entre presunción de abandono y loteo			Diferencia días entre presunción de abandono y loteo		
		Días	Cant.lotes adjudicados	Promedio días	Días	Cant.total lotes	Promedio Días
ARICA	3	49.195	101	487,08	112.624	303	371,70
IQUIQUE	7	56.930	189	301,22	95.561	677	141,15
TOCOPILLA	10	0	0	0,00	2.935	4	733,75
ANTOFAGASTA	14	6.237	21	297,00	14.948	22	679,45
CHAÑARAL	17	1.326	1	1.326,00	1.214	3	404,67
COQUIMBO	25	136	2	68,00	1.156	5	231,20
LOS ANDES	33	134.018	70	1.914,54	16.969	56	303,02
VALPARAÍSO	34	74.369	360	206,58	71.643	297	241,22
SAN ANTONIO	39	22.445	99	226,72	23.213	141	164,63
METROPOLITANA	43	397.313	573	693,39	333.783	569	586,61
TALCAHUANO	55	9.114	0	0,00	45.324	66	686,73
OSORNO	67	1.419	8	177,38	2.136	12	178,00
PTO. MONTT	69	7.870	7	1.124,29	0	0	0,00
PUERTO AYSÉN	83	0	0	0,00	0	0	0,00
COYHAIQUE	90	0	0	0,00	0	0	0,00
PTA. ARENAS	92	7.965	35	227,57	5.359	26	206,12
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>768.337</b>	<b>1466</b>	<b>524,10</b>	<b>726.865</b>	<b>2181</b>	<b>333,27</b>

Fuente: Diagnostico de Subastas año 2012. Departamento de Comercialización DNA.

Es en el proceso de loteo cuando efectivamente Aduanas toma conocimiento de qué tipo de mercancías, cantidad y calidad se encuentra la carga declarada en presunción de abandono por los almacenistas, y es allí cuando el fiscalizador puede determinar su inclusión en subasta, o la donación por corresponder a productos alimenticios o combustibles, o la destrucción porque no cumple los requisitos para su comercialización. Como actualmente no se cuenta con la cantidad de funcionarios que atiendan estas tareas, las cajas o bultos no abiertos ni verificados, pasan a incrementar los listados destinados a destrucción, que como ha señalado el Departamento de Comercialización de la Subdirección Técnica, datan desde el año 1998 en adelante.

**6.1.3.- Costos por destrucción de mercancías**

La falta de loteo oportuno, en los términos señalados, acarrea un detrimento fiscal, tanto en lo relativo a que esas mercancías pudieron ser adjudicadas en Subasta, como el gasto que representa destinarlas a destrucción.

De acuerdo a información entregada por el Subdepartamento de Comercialización de la Subdirección Técnica, los costos en destrucción de mercancías en presunción de abandono que el Servicio ha debido financiar en los últimos años son los siguientes:



<b>GASTO EN DESTRUCCIÓN MERCANCÍAS ABANDONADAS</b>				
<b>Aduanas Gestoras</b>	<b>Año</b>			<b>Promedio 2012- 2014</b>
	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	
Iquique	\$ 4.142.000	\$ 1.255.450	\$ 13.400.733	\$ 6.266.061
Valparaíso	\$ 2.707.548	\$ 1.752.800	\$ 33.058.498	\$ 12.506.282
Metropolitana	\$ 27.831.648	\$ 12.647.499	\$ 13.607.431	\$ 18.028.859
<b>TOTALES</b>	<b>\$ 34.681.196</b>	<b>\$ 15.655.749</b>	<b>\$ 60.066.662</b>	<b>\$ 36.801.202</b>

## **7.- COSTOS E INGRESOS ASOCIADOS A LA DISMINUCIÓN DEL PLAZO DE DEPÓSITO**

En términos generales, las ventajas que representaría la disminución del plazo general de depósito de las mercancías, estarían representadas por el aumento en los ingresos del Fisco, provenientes de las Subastas Aduaneras, al aumentar la cantidad de mercancías en condiciones de ser subastadas, y por los particulares que administran los Recintos de Depósito Aduanero, al presentarse, supuestamente, una mayor rotación de las mercancías extranjeras depositadas en tales recintos.

Las desventajas de la disminución en el plazo de depósito, estarían asociadas a los problemas que actualmente presenta el proceso de subastas, dotación, tiempos de loteo y costos por destrucción de mercancías.

Considerando estos tres grandes problemas que se presentan actualmente para la realización de las Subastas Aduaneras, se realizó una estimación de los costos y beneficios que representaría la disminución del plazo de depósito de las mercancías, con los resultados que se detallan a continuación.

### **7.1 Costos Asociados a la disminución del plazo de depósito**

Para el cálculo estimado de los costos asociados a modificar el plazo de presunción de abandono, se han considerado los siguientes tópicos:

#### **1.- Costos de destrucción**

#### **2.- Costos de Loteo**

A continuación se describe cada uno de ellos:



### 7.1.1 Costos de destrucción

Tomando en consideración los costos de destrucción incurridos por el Servicio durante los años 2012 a 2014 (ver punto 6.3 anterior), y el aumento en porcentaje de las mercancías que caerían en presunción de abandono si los plazos se reducen a 30 o 60 días señalado en el cuadro del punto 4 de este Informe, existiría un aumento del costo de destrucción el cual ascendería a:

- ✓ **Aduanas de Valparaíso e Iquique:** Considerando el retiro descrito en el punto 1.1 para la vía marítima, el costo para estas aduanas aumenta en:

$$\text{Aumento Costo destrucción}_{30 \text{ días}} = \frac{\text{Costo actual} * (\% \text{ mercancías abandono marítimo} + \% \text{ mercancía retirada 30 a 90 días marítimo})}{\% \text{ mercancías abandono marítimo}}$$

- a) Si se redujera el plazo a 30 días:

$$\text{Aumento Costo destrucción}_{30 \text{ días}} = \frac{(\$ 6.266.061 + \$ 12.506.282) * (0,21\% + 0,21\% + 0,69\%)}{0,21\%}$$

$$\text{Aumento Costo destrucción}_{30 \text{ días}} = \$ 99.225.242. -$$

- b) Si se redujera el plazo a 60 días:

$$\text{Aumento Costo destrucción}_{60 \text{ días}} = \frac{\text{Costo actual} * (\% \text{ mercancías abandono marítimo} + \% \text{ mercancía retirada 60 a 90 días marítimo})}{\% \text{ mercancías abandono marítimo}}$$

$$\text{Aumento Costo destrucción}_{60 \text{ días}} = \frac{(\$ 6.266.061 + \$ 12.506.282) * (0,21\% + 0,21\%)}{0,21\%}$$

$$\text{Aumento Costo destrucción}_{60 \text{ días}} = \$ 37.544.686. -$$

- ✓ **Aduana Metropolitana:** Considerando el retiro descrito en el punto 1.1 para la vía aérea, el costo para esta aduana aumenta en

- a) Si se redujera el plazo a 30 días:

$$\text{Aumento Costo destrucción}_{30 \text{ días}} = \frac{\text{Costo actual} * (\% \text{ mercancías abandono aéreo} + \% \text{ mercancía retirada 30 a 90 días aéreo})}{\% \text{ mercancías abandono aéreo}}$$

$$\text{Aumento Costo destrucción}_{30 \text{ días}} = \frac{\$18.028.859 * (2,25\% + 0,80\% + 1,74\%)}{2,25\%}$$

$$\text{Aumento Costo destrucción}_{30 \text{ días}} = \$ 38.381.438. -$$



**b) Si se redujera el plazo a 60 días:**

$$\text{Aumento Costo destrucción}_{60 \text{ días}} = \frac{\text{Costo actual} * (\% \text{ mercancías abandono aéreo} + \% \text{ mercancía retirada 60 a 90 días aéreo})}{\% \text{ mercancías abandono aéreo}}$$

$$\text{Aumento Costo destrucción}_{60 \text{ días}} = \frac{\$18.028.859 * (2,25\% + 0,80\%)}{2,25\%}$$

$$\text{Aumento Costo destrucción}_{60 \text{ días}} = \$ 24.439.120.-$$

De acuerdo a los cálculos anteriores, y sumando los costos de las aduanas gestoras, se concluye que el costo de destrucción varía según la siguiente tabla:

COSTO DESTRUCCIÓN DESDE SITUACIÓN ACTUAL A:	
Modificar Presunción a: (días)	MONTO (\$)
60	\$61.983.806.-
30	\$ 137.606.680.-

Se hace presente que estos costos son los que se generarían en caso que se disminuyera el plazo de depósito a 60 o 30 días, manteniendo las condiciones actuales en cuanto a dotación de funcionarios.

**7.1.2.- Costos de Loteo**

Para calcular el costo de loteo, se tomó en consideración la tabla señalada en el punto 1.4 anterior, y se calculó el costo de mantener el plazo actual, proveyendo la dotación óptima, y el costo estimado de disminuir a 60 días y 30 días respectivamente. Los tres cálculos se realizaron a partir de la dotación actual y cuánto sería el costo para la situación ideal en los tres plazos y con funcionarios promedio grado 15. <sup>2</sup>

**a) 90 días con la dotación ideal:**

$$\text{Costo dotación óptima}_{90 \text{ días}} = (\#RRHH \text{ ideal } 90 \text{ días} - \#RRHH \text{ actual}) * \text{Sueldo Bruto}_{\text{grado15}} * \% \text{Utilización} * \text{Meses}$$

$$\text{Costo dotación óptima}_{90 \text{ días}} = (58 - 28) * \$1.038.434_{\text{grado15}} * 100\% * 12$$

$$\text{Costo dotación óptima}_{90 \text{ días}} = \$ 373.836.240$$

**b) 60 días:**

$$\text{Costo dotación óptima}_{60 \text{ días}} = (\#RRHH \text{ ideal } 60 \text{ días} - \#RRHH \text{ actual}) * \text{Sueldo Bruto}_{\text{grado15}} * \% \text{Utilización} * \text{Meses}$$

$$\text{Costo dotación óptima}_{60 \text{ días}} = (91 - 28) * \$1.038.434_{\text{grado15}} * 100\% * 12$$

$$\text{Costo dotación óptima}_{90 \text{ días}} = \$ 373.836.240$$



<sup>2</sup>El costo mensual de un funcionario grado 15 a dedicación exclusiva es de \$1.038.434.-

c) **30 días:**

$$\text{Costo dotación óptima}_{30 \text{ días}} = (\#RRHH \text{ ideal } 30 \text{ días} - \#RRHH \text{ actual}) * \text{Sueldo Bruto}_{\text{grado15}} * \% \text{Utilización} * \text{Meses}$$

$$\text{Costo dotación óptima}_{90 \text{ días}} = (58 - 28) * \$1.038.434_{\text{grado15}} * 100\% * 12$$

$$\text{Costo dotación óptima}_{90 \text{ días}} = \$ 785.056.104$$

Resumiendo:

COSTO RRHH DESDE SITUACIÓN ACTUAL A IDEAL	
Modificar Presunción a (días)	MONTO (\$)
90	\$ 373.836.240.-
60	\$ 373.836.240.-
30	\$ 785.056.104.-

Se visualiza que no existe diferencia entre el costo de mantener en 90 días o de disminuir a 60, lo que se explica por la baja tasa de mercancías retiradas en el rango 61-90 días.

**7.1.3.- Otros costos**

Cabe hacer presente que existen otros costos que no están asociados al Servicio Nacional de Aduanas, pero que sí debiesen tenerse presentes. Estos dicen relación con los costos para los almacenistas, toda vez que hoy estas empresas deben contar con infraestructura especialmente adecuada para mantener la mercancía presuntamente abandonada, y en caso de que dicha mercancía aumente en cantidad, se verán obligados a aumentar la inversión en infraestructura, mermando la capacidad con que actualmente cuentan para el resguardo del resto de la carga.

Por otro lado y situándonos en el escenario de la mercancía que caería en presunción de abandono - por reducción del plazo - ello complicaría el cobro por concepto de almacenaje. Por ejemplo si una mercancía es retirada hoy al día número 70 de su almacenaje, el almacenista recupera en ese momento el costo de esos 70 días. Sin embargo en los nuevos escenarios analizados, esta mercancía estaría presuntamente abandonada, y la cobrabilidad de dicho almacenaje, en caso de que la carga se lotee y remate, es mucho más compleja desde el punto de vista del almacenista.

**7.2.- Ingresos de subastas relacionados con el aumento en la dotación y loteo de mercancías**

De acuerdo a estadísticas que maneja el Departamento de Comercialización de la Subdirección Técnica respecto al personal que actualmente se destina a las operaciones de loteo y subasta de mercancías, entre los años 2013 y 2014, cada funcionario loteó en promedio, 65 lotes adjudicados al año. Dichos lotes adjudicados representaron \$ 1.223.170.459 para el año 2013 y \$ 1.882.626.798 para el 2014, por lo que cada lote adjudicado rindió en las Subastas un monto promedio aproximado de \$851.600 aproximadamente.

Si se acepta como supuesto que cada lote adjudicado representaría el valor antes señalado, y por otra parte, que cada funcionario realiza 65 lotes al año, se podría deducir que al aumentar en 30 personas la cantidad de funcionarios dedicados a estas funciones, es decir, llegar a la dotación ideal, podrían aumentar los ingresos fiscales en cerca de \$ **1.660 millones** al año, lo que claramente indicaría la conveniencia de invertir en esta materia puesto que el costo de estas 30 personas asciende solamente a \$ **373.836.240**.



No obstante, lo anterior es solamente un supuesto y hoy día, si bien se cuenta con información respecto a la carga que actualmente se encuentra en presunción de abandono o en vías de caer en presunción de abandono, no se conoce con exactitud a qué tipo de mercancías corresponde ni su estado de conservación.

En todo caso, es importante tener presente que estos aumentos en los ingresos fiscales estarían representados por el aumento en la dotación de personal con la consecuente posibilidad de efectuar subastas a las mercancías que actualmente se encuentran en presunción de abandono y no por una disminución en el plazo de depósito, puesto que, tal como se ha indicado anteriormente, el aumento en la cantidad de mercancías en condiciones de ser subastadas si se redujeran los plazos a 60 o 30 días es marginal.

## **8.- RESUMEN**

En términos generales, durante el año 2014 más de un 90% de las mercancías extranjeras que ingresan al país son retiradas desde los recintos de depósito aduanero dentro de los primeros treinta días de almacenaje, independientemente de la vía de transporte.

El Servicio de Aduanas presenta una serie de problemas para enfrentar el proceso de Subastas Aduaneras en forma eficiente en las condiciones actuales.

**En primer lugar**, el personal aduanero destinado a cumplir las funciones que demanda la actividad de loteo de las mercancías y de la subasta propiamente tal en las Aduanas, es insuficiente y en su mayoría, no reúne el perfil técnico necesario para cumplir con esta función en forma eficiente. En caso de mantenerse el plazo de almacenamiento de las mercancías en 90 días, se requeriría aumentar este personal en 30 personas, equivalente a un 107% de la dotación que actualmente está destinada a cumplir estas funciones, que alcanza sólo a 28 personas. Asimismo, se requeriría ajustar sus perfiles a las necesidades planteadas.

**En segundo lugar** y como consecuencia del problema de personal antes señalado, los tiempos o plazos en que las mercancías son loteadas, una vez que caen en presunción de abandono, son extremadamente extensos. Entre los años 2013 y 2014, este período correspondió a 524 y 333 días, respectivamente.

**En tercer lugar**, la falta del loteo oportuno, en los términos señalados, acarrea un detrimento fiscal, tanto en lo relativo a que esas mercancías pudieron ser adjudicadas en Subasta, como el gasto que representa destinarlas a destrucción. Durante los años 2012 a 2014, anualmente se han debido gastar en promedio \$36,8 millones por concepto de destrucción de mercancías.

La disminución en el plazo general de depósito de las mercancías, implicaría un aumento en la cantidad de mercancías a ser subastadas. En las condiciones actuales, esta medida no presentaría beneficios ni para el Servicio de Aduanas ni para el Fisco. Al contrario, se ha demostrado en las cifras entregadas que esta disminución en el plazo implicaría para el Fisco un aumento en los costos presupuestarios de aproximadamente \$137,6 millones en el caso de disminuir el plazo a 30 días o de \$62 millones en caso de disminuirlo a 60 días, por concepto de destrucción de mercancías.

En caso que se optara por aumentar la dotación del personal para hacer más eficiente y oportuna la función de loteo de las mercancías, manteniendo el plazo actual de depósito, se debería incurrir en costos presupuestarios cercano a los \$ 374 millones anuales. Lo anterior implicaría, en forma estimada y bajo los supuestos que se han indicado, ingresos fiscales cercanos a \$ 1.660 millones anuales. No obstante, el Servicio de Aduanas no cuenta con **información centralizada** respecto a todas las cargas que actualmente se encuentran en presunción de abandono en las distintas



Aduanas del país, así como tampoco respecto al tipo de mercancías que se encuentra en dicha condición, como para poder estimar en forma más certera los ingresos que representaría para el Fisco aumentar la dotación de personal. No obstante, sí está claro que el hecho de aumentar la cantidad de mercancías para ser sometidas a subastas implicará un aumento en los ingresos fiscales y que dicho aumento de mercancías **no está ligado necesariamente a la reducción del plazo de depósito, sino que a un aumento en la eficiencia del proceso de subastas.**

## **9. PROPUESTAS**

Considerando lo anterior, el equipo de trabajo de esta medida se permite hacer las siguientes sugerencias al Comité de la Agenda Normativa:

1. Mantener el plazo actual de depósito de las mercancías.
2. Mejorar el proceso de subasta, contemplando todos sus componentes. Esto implica:
  - a) Aumentar la dotación del personal destinado a cumplir funciones de loteo y subasta de mercancías en todas las Aduanas del país, velando porque éste corresponda a los perfiles adecuados considerando el tipo de funciones que deben cumplir.
  - b) Disminuir los tiempos para el loteo de mercancías, desde que las mercancías caen en presunción de abandono, de manera de disminuir las mercancías que deban ser destruidas y los costos asociados y por otra parte, realizar de manera más oportuna las subastas, con los beneficios que ello implica.
  - c) Priorizar en la medida de lo posible, el Sistema de Control de Almacenes, proyecto que está siendo desarrollado por la Subdirección Técnica junto con la Subdirección de Informática, que permitirá que las Aduanas puedan contar con información oportuna y confiable sobre las mercancías en condiciones de ser subastadas y que permitirá conocer, también en línea, el estado de situación de cada uno de los Almacenes que operan en el país, tanto por la Aduana de su jurisdicción como por las Unidades de la Dirección Nacional. Este sistema debería contemplar también los Almacenes Fiscales.
  - d) Estudiar la factibilidad de implementar las subastas electrónicas, mejorando el proceso.
  - e) En general, considerar las propuestas de mejoras planteadas en el documento Diagnóstico de Subastas preparado por el Departamento de Comercialización de la Dirección Nacional durante el año 2012.
3. Medir los resultados de estas mejoras, luego de dos o tres años de implementación.
4. Evaluar en base a dichos resultados, la conveniencia de disminuir el plazo de depósito de las mercancías.
5. Con relación a la presentación de la Asociación Nacional de Armadores, A.G., se sugiere que la Secretaría de la Agenda Normativa le informe al proponente que respecto al problema que se pretendía solucionar, ya existe un mecanismo normado de solución, el que se encuentra contemplado en el Capítulo III del Compendio de Normas Aduaneras, numeral 17.10.4.13, donde se señalan las instrucciones para la separación del contenedor FCL de las mercancías que contuviere.



## ANEXO N° 1

### PERMANENCIA DE LAS MERCANCIAS EN RECINTOS DE DEPÓSITO ADUANERO

#### 1. TRÁFICO MARÍTIMO

El porcentaje de retiro de las mercancías desde los recintos de depósito aduanero en el caso de transporte marítimo, se determinó de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a) Se consideró la carga (en kilos) amparada por todos los manifiestos de ingreso de mercancías presentados ante las Aduanas de Antofagasta, Coquimbo, San Antonio, Valparaíso y Talcahuano, durante el año 2014, lo que representa el 66% del total de manifiestos de Ingreso tramitados en las Aduanas del país.
- b) La información se obtuvo desde el Sistema de Manifiesto Marítimo.

#### 2. TRÁFICO TERRESTRE

#### TOTAL ADUANAS CONSIDERADAS EN EL ANALISIS

TIEMPOS DE RETIRO	ANTOFAGASTA	COQUIMBO	SAN ANTONIO	VALPARAISO	TALCAHUANO	TOTAL ADUANAS	PORCENTAJE
0-15	305.780.501	16.240.494	1.975.494.164	1.256.470.480	662.635.919	4.216.621.558	96,16
16-30	12.343.734	1.642	74.548.105	11.472.510	21.471.770	119.837.762	2,73
31-45	2.322.716	-	9.269.839	4.095.435	2.042.076	17.730.066	0,40
46 a 60	1.736.261	-	1.316.540	1.156.571	8.530.650	12.740.022	0,29
61 a 90	1.651.616	800	1.578.314	1.583.243	3.968.142	8.782.115	0,20
más de 90	6.633.675	-	515.619	2.194.826	46.297	9.390.417	0,21
<b>TOTAL ADUANAS</b>	<b>330.468.504</b>	<b>16.242.936</b>	<b>2.062.722.581</b>	<b>1.276.973.065</b>	<b>698.694.854</b>	<b>4.385.101.939</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Sistema Manifiesto Marítimo Electrónico

El porcentaje de retiro de las mercancías desde los recintos de depósito aduanero en el caso de transporte terrestre se determinó de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a) Se consideró solamente la información de la Aduana de Los Andes y específicamente, la carga depositada en el PTLA y en el Extraportuario El Sauce durante el año 2014.
- b) Se supuso el mismo porcentaje de carga en ambos tipos de Almacén, cubierto y descubierto.

#### ADUANA DE LOS ANDES

DESCUBIERTO		CUBIERTO	
DIAS ALMACENAJE	% RETIRO	DIAS ALMACENAJE	% RETIRO
0-15	99,99	0-15	90,50
16-30	0,01	16-30	4,00
31-45	0,00	31-45	2,00
46-60		46-60	0,50
61-75		61-75	
76-90		76-90	
más de 90	0,00	más de 90	3,00



### 3. TRANSPORTE AEREO

El porcentaje de retiro de las mercancías desde los recintos de depósito aduanero en el caso de transporte aéreo se determinó de acuerdo al siguiente procedimiento:

- c) Se consideró solamente la información de la Aduana Metropolitana.
- d) Se obtuvo la información de los tres almacenistas bajo su jurisdicción: AEROSAN, DEPOCARGO Y FAST AIR.
- e) Para determinar el porcentaje de retiro, se consideró la cantidad de guías aéreas que amparaban la carga retirada en los períodos que se indica, durante todo el año 2014.

#### ADUANA METROPOLITANA

Período	Cantidad de Guías Aéreas año 2014				
	Aerosan	Fast Air	Depocargo	Total	%
0 a 30 días	114.097	111.213	81.161	306.471	95,21
31 a 60 días	4.000	489	1.099	5.588	1,74
61 a 90 días	1.745	114	704	2.563	0,80
Más de 90 días	6.660	21	577	7.258	2,25
	<b>126.502</b>	<b>111.837</b>	<b>83.541</b>	<b>321.880</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Información entregada por cada Almacenista



**GONZALO PEREIRA PUCHY**  
DIRECTOR NACIONAL DE ADUANAS