

CAPÍTULO V VALORACIÓN ADUANERA

VALORACIÓN ADUANERA.- La valoración en aduana es “el elemento esencial de un sistema arancelario equitativo, uniforme y neutral que corresponda a las realidades comerciales y que prohíba el empleo de criterios arbitrarios y ficticios”.

Breve Reseña Histórica.- El acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT. 1947), como Contrato Vinculante, fue suscrito entre 103 Gobiernos de diferentes países que en conjunto realizaban alrededor del 90% del Comercio Mundial, con objeto de garantizar a los medios empresariales un entorno comercial internacional estable previsible y un proceso continuo de liberación del comercio en el que pudieran prosperar las inversiones, la creación de empleo y comercio. Éste Acuerdo, contenía 28 artículos de los cuales el Art. VII estaba referido a la “Valoración en Aduana”. El Acuerdo, entró en vigencia en el año de 1981 y se basó en la “noción positiva”, en la cual prescribe que se aceptará el valor de transacción de las mercancías importadas, vale decir el precio pagado o por pagar en condiciones de libre competencia, apoyando la confianza en el declarante y la autodeterminación tributaria.

Hacia el año de 1950 se firmó el Convenio sobre Valoración Aduanera, denominado “Definición sobre el Valor de Bruselas”, que entró en vigor el 28 de julio de 1953 que se basaba en la “noción teórica”, donde el precio de las mercancías importadas era el precio que podría fijarse como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia, sustentando la discrecionalidad en la legislación aduanera y, como podemos advertir, éstos dos sistemas internacionales coexistieron en el tiempo.

Código de Valoración del GATT.- El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT, fue aprobado y ratificado por nuestro país, mediante una Ley, como lo determinaba la Constitución Política del Estado, ratificando el Protocolo de adhesión suscrito por nuestro Gobierno; esta Ley fue la No. 1156 de 21 de mayo de 1990, cuyo artículo único decía: “Artículo Único. De conformidad con el artículo 59, atribución 12, de la Constitución Política del Estado, se aprueba y ratifica el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT, cuyo Protocolo de Adhesión fue signado por Bolivia en fecha 4 de agosto de 1989”. Derecho Aduanero H. Alba y M. Alba

Código de Valoración de la OMC.- El año de 1979, había terminado la Ronda de Tokio del GATT, las partes contratantes aprobaron entre otros instrumentos, el Código de Valoración que técnicamente se denomina Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Años más tarde en la Ronda de Uruguay, que fue la última del GATT- 1994, donde participaron 123 países se dio lugar a la creación de la Organización Mundial del Comercio OMC. En 1995 la Organización Mundial del Comercio OMC, comenzó a funcionar y se dio a la labor de aplicar e interpretar 18 Códigos de conducta internacional. El Código de Valoración de la OMC ha sido seguido por más de 80 países entre los cuales se encuentran Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Japón, etc.

Hoy en día el Comité de Valoración en Aduana del Consejo del Comercio de Mercancías se ocupa de la labor realizada por la OMC en la esfera de la valoración en aduana. Así mismo, es pertinente señalar que la Organización Mundial de Aduanas OMA, establecida en 1952, es la única organización intergubernamental con competencia exclusiva en materia de aduanas, su principal objetivo es mejorar la efectividad y eficacia de las aduanas con respecto a la recaudación de ingresos, facilitación de comercio, elaboración de estadísticas del comercio y protección a la sociedad entre otros.

Actualmente y, de acuerdo a la versión de 1994, y que contiene reformas especialmente en la parte introductoria, consigue que se interprete de manera más cabal y objetiva éste Código Internacional de Valoración. El Acuerdo consta de una primera parte de 17 artículos y sus

correspondientes notas interpretativas que vienen a constituir la parte principal del Acuerdo; una segunda parte titulada “Administración del Acuerdo, Consultas y Solución de Diferencias” que establece las normas y crean y rigen el funcionamiento de los órganos que administran el Código como ser: El Comité de Valor en Aduana que funciona en la sede de la OMC; y el Comité Técnico de Valoración en Aduana que funciona en la sede de la OMA artículos 18 y 19; la tercera parte titulada Trato Especial y Diferenciado, se refiere a los países en desarrollo y, que no son parte del Acuerdo, y que se hallan autorizados a retrasar la aplicación del mismo por cinco (5) años, sin olvidar que también menciona a aquellos países en desarrollo que siendo miembros deseen aplazar la aplicación de sus disposiciones artículo 20; la cuarta parte de “disposiciones finales”, contiene normas relativas a las legislaciones nacionales y al examen al que deben ser sometidas las leyes nacionales por parte del Comité de Valor en Aduana artículos 21 y 24. Así mismo, existen tres anexos, uno es el de notas interpretativas, otro, el que regula las funciones y la estructura del Comité Técnico de valoración en Aduana y el tercero, que contiene la normativa relativa a los países en desarrollo.

Métodos de Valoración.- De conformidad con el artículo 15 del Acuerdo de Valoración, que describen que el valor en aduana de las mercancías es el valor tomado como base imponible para la percepción de los derechos de aduana derivados de su importación, el que se calcula de acuerdo con la técnica establecida por el Acuerdo de Valoración de la Organización Mundial del Comercio OMC. Al efecto, se han establecido seis (6) métodos de valoración para obtener el valor en aduana de las mercancías, tal como paso a señalar:

1) Valor de Transacción.- Que es el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías importadas, cuando estas se venden para su exportación al país de importación. Artículos 1 y 8 y sus notas interpretativas. Este precio deben cumplir ciertos recaudos para ser aceptado como valor en aduanas al que deben añadirse determinados gastos. El valor de transacción es el más fácil de administrar, ya que el valor de la mercancías puede determinarse por la factura de compraventa o por el contrato respectivo. Este concepto es llamado la “noción positiva del valor”, debido a que el valor es perceptible, real y no abstracto o supuesto.

2) Valor de Mercancías Idénticas.- Artículo 2 y su nota interpretativa. Si no se pudiese determinar el valor de las mercancías, por el primer método, es decir “valor de transacción”, entonces se utiliza el segundo método que emplea como base el valor de transacción de mercaderías idénticas vendidas para la exportación al mismo país de importación, que hayan sido exportadas en un mismo tiempo o en un tiempo aproximado al de las mercaderías cuya valoración se pretende. Se debe entender que mercancías idénticas son las que tienen las mismas características físicas, calidad y prestigio comercial. Con referencia a algunas diferencias que recayeran en el aspecto, éstas no deben influir y, se las debe considerar idénticas.

3) Valor de Mercancías Similares artículo 3 y su Nota respectiva.- Ahora bien, cuando no se ha podido establecer el valor en aduana utilizando los dos métodos descritos anteriormente, se podrá emplear el método de valoración que toma como parámetro el valor de mercaderías similares que se hayan importado a tiempo o anteriores a la operación de despacho aduanero que se desee efectuar. Este valor de transacción de mercaderías similares deberá contemplar los ajustes que prevé el Acuerdo.

4) Método deductivo.- Este método consiste en obtener el valor de la mercadería a partir de las deducciones realizadas al precio del mayor número unitario de mercancías importadas, en la primera venta que se haga de ellas en el país de importación, entonces, las deducciones a aplicar serán:

- Comisiones convenidas o pagadas usualmente
- El beneficio usual que arroje la primera venta de mercancías de la misma especie o clase
- El importe de los gastos de transporte, seguro y otros conexos en el país de importación,
- El importe de los impuestos que se hayan pagado o por pagar por la importación. La nota correspondiente al método deductivo establece el concepto de mayor número unitario y

reglamenta las deducciones. El precio del mayor número unitario de mercancías importadas es el precio de una unidad de mercadería al que se vende la mayor cantidad de esta en el territorio al que se pretende importar. Éste método es más complejo de administrar. La información es proveída mayormente por el importador a efectos de valorar la mercancía.

5) Método del Valor reconstruido. Art. 6 y su Nota Interpretativa.- Este Método sigue el orden inverso al método deductivo, reconstruyendo el valor en aduana a partir del costo de producción de las mercaderías importadas, al que deben sumarse otros aspectos:

- Los beneficios que obtienen los productores de mercancías de la misma especie o clase, cuando las venden al mismo país de importación.
- Los costos de transporte, carga, manipulación, descarga y seguro, cuando se valore sobre una base de costo, seguro y flete (CIF.)

Este método parte de la estructura de costos del producto vendido, descomponiendo los distintos gastos en lo que se hubiere incurrido. Éste método es muy difícil de administrar si no se tiene bases ciertas sobre los costos de producción. El artículo 4 del Acuerdo General permite al importador, invertir el orden de aplicación de los artículos 5 y 6; es decir, que se aplique primero el método de valor reconstruido con preferencia al deductivo.

6) Método del último Recurso.- (Artículo 7 y su Nota Interpretativa.) Cuando ningún método anterior ha dado resultado, entonces, se aplica el método denominado de “último recurso”. Este se aplica sobre la base de la determinación del valor por criterios razonables, compatibles con los principios y las disposiciones generales del Acuerdo y el Artículo VII del Acuerdo General, sobre la base de datos disponibles en el país de importación. Esta descripción es muy amplia, veamos sus parámetros:

- Que se valore en base a precios de mercancías producidas en el país de importación.
- Que se valore en base al más alto de dos valores posibles.
- Los valores arbitrarios o ficticios.
- Los valores mínimos.

Nuestra legislación, Ley General de Aduanas 1990, reconoce al Acuerdo de Valoración del GATT, así como a la Decisión 378 de la Comunidad Andina de Naciones como fuentes jurídicas de la valoración de mercaderías para efectuar el despacho aduanero que se requiera. Arts. 143 y 146 LGA. El Art. 8 del RLGA establece: “La liquidación de los tributos aduaneros que realice el Despachante de Aduanas o la autoliquidación efectuada por el consignante o exportador, estará sujeta a la revisión a posterior de la Aduana Nacional, en tanto no se produzca la prescripción de la acción tributaria para el cobro de dichos tributos.

Antecedentes.- A fin de dar cumplimiento a los compromisos asumidos por nuestro país ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Comunidad Andina y como parte del proceso de reforma aduanera, la Aduana Nacional dio inicio a la aplicación del Acuerdo sobre Valoración de la OMC a partir del año 2002. El DS 26986, dispuso que de manera gradual cesaran las empresas verificadoras en otorgar sus servicios de inspección previa a la expedición de mercancías, esta acción se inició en enero del 2002 para concluir un año y medio después; es decir en julio del 2003. Fue entonces que la Aduana Nacional asumió de manera integral la aplicación del sistema de valoración de la mercancías importadas aplicando para el efecto lo dispuesto por el Acuerdo sobre Valoración de la OMC, basados en un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración que se ajusta a la dinámica comercial de hoy en día, lo que habría de implementar un profundo cambio de mentalidad en los funcionarios de aduana y en los operadores del comercio exterior, para que su implementación fuera eficiente, tomando en cuenta que en este diseño, es el importador quien debe declarar el valor de transacción de las mercancías que esta nacionalizando aplicando el primer método de valoración que es el denominado “valor de transacción” precio realmente pagado o por pagar que haya hecho o vaya hacerlo el comprador directamente al vendedor o en beneficio de éste. De lo que se desprende, que el instrumento por el cual se permite conocer todos los elementos relativos a la transacción comercial efectuada en la Declaración Jurada del Valor en Aduana (DJVA). Sólo si la Aduana

tiene razones fundamentadas en datos objetivos y cuantificables para dudar del valor declarado por el importador, podrá rechazarlo y comenzará a aplicar uno de los otros 5 métodos contemplados por el Acuerdo sobre Valoración de la OMC siguiendo un orden estricto para lo cual el accionar de los operadores de comercio exterior éste enmarcando dentro de los principios de buena fe, transparencia y facilitación al comercio.

Jurisprudencia.- La Sentencia Constitucional 0387/2006, dentro de los antecedentes con relevancia jurídica que sustentan las autoridades recurridas para haber aplicado el segundo método de valoración esta en que el valor declarado en la DUI generó una duda razonable por lo que siguiendo el procedimiento de aforo de importaciones se elaboró el acta de diligencias solicitando al importador la presentación de documentos o pruebas sobre el valor efectivamente pagado o por pagar (valor de transacción), luego del cual se emitió el acta de disconformidad que fue notificada a la Agencia Despachante para que en el plazo de 20 días presente sus descargos y desvirtúe la liquidación realizada por la Aduana, sin embargo y luego de la notificación con dicha solicitud la Agencia no presentó ningún documento de descargo, por lo que al no poder la Administración Aduanera determinar el valor en aduanas conforme al primer método se emitió la correspondiente Resolución Administrativa por la cual se dio aplicación al segundo método de valoración relativo al valor de transacción de mercadería idénticas. Recordemos que las Resoluciones pueden ser impugnadas de acuerdo al procedimiento establecido por la Ley 2492 y Ley 1340 de acuerdo con las Sentencias Constitucionales No. 9/2004, 76/2004, 28/2006 y 387/2006 que permiten impugnar las resoluciones que resuelven los recursos jerárquicos.

Seguimiento a la Gestión Aduanera.- El Directorio de la Aduana Nacional, nos referimos al año 2004, procedió a la aprobación de la nueva versión del Procedimiento de Aforos de Importación con la RD-01-0262004, el mismo que incorpora las modificaciones del Código Tributario Ley 2492 y su Reglamento. De manera que se esperaba un control mas eficiente del Valor por parte de las Administraciones Aduaneras así como la consiguiente retroalimentación de información a efectos de análisis de riesgo.

Estudio de Valoración y Defraudación Aduanera en Bolivia 2006.- En diciembre del año 2006, concluyó un estudio de Valoración y Defraudación Aduanera, que fue auspiciado por el Instituto Boliviano de Comercio Exterior IBCE, el estudio estableció la existencia de un Servicio de Valoración con identidad propia a nivel nacional dependiente de la Gerencia General y Presidencia Ejecutiva de la Aduana Nacional de Bolivia, la Gerencia Nacional de Normas localidad en el nivel central de la organización de la Aduana con sede en la ciudad de La Paz y, dependiente de la misma el Departamento de Valoración Aduanera. El estudio reflejó, entre otros puntos que, con relación a la valoración aduanera, las funciones asignadas son muy generales, además de las relativas al análisis y estudios de precios, se resuelven casos y/o recursos relacionados en la determinación del valor en aduana, analizan la información disponible sobre precios referenciales a objeto de determinar rangos aceptables para mercancías sensibles y procesan la información y datos relacionados con los estudios de valor. Destaca que los problemas por los que atraviesa la Aduana Nacional referidos a la valoración de las mercancías de importación son entre otros, los siguientes:

- Existe normativa, el contenido técnico es insuficiente, en especial en definiciones y procesos relativos a la determinación del valor.
- El manejo de la “duda razonable” no es el más adecuado y hasta a veces es discrecional, lo que provoca una demora excesiva.
- La base de datos carece de un registro de importadores y demás operadores de comercio exterior, que permita clasificarlos según perfiles de riesgo.
- El número de técnicos que se dedican a la valoración aduanera no es el suficiente y la capacitación a otros posibles expertos es limitada.

Comentario.- Lo cierto es que la Aduana, además de ejercer las funciones aduaneras clásicas, debe cumplir otras funciones, como ser el desempeño de una actividad económica elevada a la

categoría de factor estratégico de los procesos de desarrollo nacional, debe implementar tecnología de última generación que le permita operar on-line manteniendo la información sobre toda mercancía destinada al país; implementar una bien llamada revolución del conocimiento y de servicios que sugiere un cambio cualitativo al que debe someterse la Administración, como facilitador del comercio internacional, que asegure la libre circulación del comercio lícito para proteger a las sociedades y sus recursos. Lo contrario, es propiciar una competencia entre un contrabandista que porta un dispositivo integrado por correo electrónico, teléfono, SMS, agenda y navegador, y una aduana ciega que compite en condiciones arcaicas y se comunica a través de un “chasqui”, en desmedro del propio Estado y del empresario que carga en su espalda a un inspector de impuestos y aduana retrógrada. Este panorama hace cada vez más imprescindible y urgente una remoción en la política aduanera enmarcada en el mundo de la revolución tecnológica de tal forma que su accionar este acorde a los cambios que se están produciendo y que al mismo tiempo sirva para hacer fluido el intercambio de la producción nacional a través de la exportación y el ingreso de producción extranjera seleccionada por los criterios de rentabilidad que tengan los importadores. Debe implementar nuevos métodos de trabajo llamados de “personalización” y “domiciliación” que refleje el comportamiento del importador habitual, contribuyente cumplidor que merezca un trato preferencial y, ágil; debe implementar una plataforma al cliente que premie su buen comportamiento bajo criterios razonables y de otro lado, descargar su artillería pesada sobre otros que no merezcan seguridad, esa es la base de datos que requiere la Aduana, un registro de importadores y demás operadores de comercio exterior, que permita clasificarlos según perfiles de riesgo y aplicarles con rigor la Leyes en los casos que así lo requieran.

Comunidad Andina y (USAID).- En el marco de cooperación, se ha desarrollado un programa integral de capacitación y asistencia técnica sobre el tema de Valoración Aduanera. Que trata temas relacionados a la organización de la infraestructura asociada con la implementación y administración del acuerdo de valoración, la aplicación de los métodos específicos de valoración establecidos en el, y su funcionamiento después de la importación, a efectos de desarrollar las bases para una eficiente comunicación entre la aduana y la comunidad comercial con objeto de lograr los objetivos de facilitación trazados.

Decisión 571.- La Decisión 571, ha sido sancionada para establecer la valoración de importaciones en la Comunidad Andina CAN en relación al GATT.

Comunidad Andina de Naciones (CAN).- La Comunidad Andina de Naciones reemplaza desde 1996 al Pacto Andino que fue creado el año de 1969. Este Organismo internacional esta compuesto por órganos e instituciones que se articulan en el Sistema Andino de Integración (SAI) regido por el Acuerdo de Cartagena. Debemos destacar dentro de la Comisión de la Comunidad la creación del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, y en su interior la creación del Grupo Ad-Hoc de expertos gubernamentales en Valoración Aduanera, creado por la Decisión 571 de la CAN, su misión es la proposición de soluciones a consultas, problemas diferencias de aplicación de las normas de valoración, recomendar procedimientos de aplicación especial en aspectos de valoración.

Antecedentes.- Sin embargo de la obligatoriedad de aplicación del Acuerdo por parte de los países signatarios, los bloques sub-regionales han emitido sus propias normas. Ahí tenemos La Decisión 378 y la 379 ambas de 1995 (CAN). La Decisión 378 aprobó las normas andinas sobre Valoración Aduanera con base en el Acuerdo sobre Valoración de la OMC la Decisión 379, establece que para la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas, las administraciones aduaneras de los países miembros, exigirán al importador la “Declaración Andina del Valor – DAV, la misma que va adjunto con la Declaración de Importación, aquí vale la pena resaltar que por esta Decisión se estableció la responsabilidad del importador sobre la veracidad, exactitud, autenticidad e integridad de los datos consignados en la Declaración Andina de Valor. Posteriormente se sancionó la Decisión 571 de 2003, la que proporcionó mayores elementos de armonización y, que mantiene la parte sustancial de la Decisión 378 ,

incorporando las disposiciones permitidas por el Acuerdo de Valoración del GATT. Esta Decisión otorga fuerza a los instrumentos de aplicación del Comité Técnico de Valoración de la OMA y Decisiones del Comité de Valoración de la OMC. Como resultado de estas incorporaciones, podemos destacar las siguientes: Limita la acción de las empresas de Inspección Previa a la Expedición en asuntos de valoración; ordena la constitución de los bancos de datos a los efectos de la valoración aduanera; y establece la asistencia mutua y cooperación entre las aduanas de los Países Miembros de manera especial a través del intercambio de información y para la gestión del riesgo y lucha contra el fraude. Así mismo la Decisión 571 en su Disposición Transitoria Primera establece que la Secretaria General de la Comunidad Andina adoptará mediante Resolución el Reglamento Comunitario de aplicación de las normas andinas sobre valoración. También están la Resolución 846 – 1994 que dispone de un procedimiento único comunitario sobre trato indiscriminatorio sobre todas las importaciones de mercancías efectuadas al Territorio Aduanero Comunitario y, Resolución 961 que tiene por finalidad, determinar el valor en aduana de las mercancías importadas donde por su propia naturaleza y características no se pueda valorar con los métodos de valoración dispuestos, por lo que esta Resolución determina la procedencia y la aplicación del último Recurso o criterios razonable compatibles con los criterios aplicados por el Acuerdo sobre Valoración de la OMC y del Artículo 7 del GATT.

Comentario.- Recordemos que en los casos de delitos aduaneros, la liquidación será efectuada por la administración aduanera. La Ley 1990 define la defraudación como un delito aduanero que consiste en la disminución o el no pago de los tributos aduaneros, por operaciones aduaneras en las que dolosa y falsamente se declare la calidad, cantidad, valor, peso origen de las mercancías. Éste ultimo aspecto lo veremos con mayor detenimiento en el capítulo sobre ilícitos aduaneros. Anteriormente, señalamos que para consignar el valor en aduana en la Declaración de Mercancías, la mercancía, debe haber sido valorada aplicando la técnica prevista en el Acuerdo sobre Valoración de la Organización Mundial de Comercio y otras normas que la complementan, al efecto, se exige la elaboración de la Declaración Jurada del Valor en Aduanas, documento que viene a constituirse en el instrumento base de un juramento declarado y firmado por el importador que lo responsabiliza plena e íntegramente, podríamos creer que dada la implementación de un sistema, podrían sus resultados como consecuencia de la implementación de un instrumento operativo práctico de aplicación e la metodología de valoración de la OMC, conseguido la facilitación al comercio exterior. Sin embargo la administración aduanera ha tropezado con problemas de índole técnico para la determinación del valor de la mercancía; la demora ante la duda razonable se hace cada vez más caótica, el sistema informático no esta acorde con las necesidades actuales de un tráfico comercial intenso que sugiere agilidad en el manejo de identificación de las partidas arancelarias origen y procedencia lo que exige la implementación urgente de tecnología de última generación que responda a un comercio exterior ágil y simplificado y que cuente con personal capacitado de manera constante.