

UASB

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo, Alberto Antonio Pozo Peñaranda C.I. 507335474
autor/a de la tesis titulada

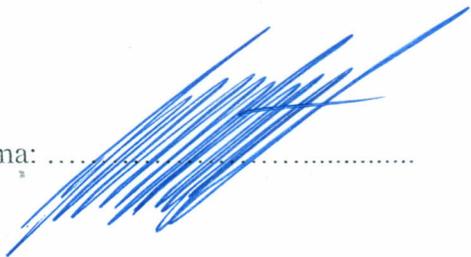
"Propuesta de Creación de una Administración de Aduana Especializada en la Importación de Mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique"
mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de

Maestría en Comercio Internacional e Integración

En la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede académica La Paz.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Académica La Paz, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación a partir de la fecha de defensa de grado, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamo de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría Adjunta a la Secretaria General sede Académica La Paz, los tres ejemplares respectivos y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 08/02/2018

Firma: 

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

MAESTRÍA EN COMERCIO INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN



PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN DE ADUANA ESPECIALIZADA EN LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS PROCEDENTES DE ZONA FRANCA IQUIQUE

Tesis de Grado para la Obtención del Título de Magister

AUTOR: ALBERTO ANTONIO POZO PEÑARANDA

TUTOR: ERICK FERNANDO ÍÑIGUEZ CALERO

La Paz – Bolivia

2018

Este trabajo lo dedico a mi compañera de vida, mi amada esposa Shirley Mogro Hamel, que siempre acompaña mis éxitos, fracasos, proyectos y sueños, y a mis hijos Erick y Martina que son la razón de mi vida y la fuerza que me impulsa a seguir adelante.

Mi agradecimiento a Erick Íñiguez por su apoyo y guía en el desarrollo del presente trabajo, a mis abuelos Angélica y Antonio Peñaranda por ser mi ejemplo de vida y haberme enseñado el valor del trabajo, y a mi madre Edith Rosario por su amor y apoyo constante.

RESÚMEN

Con base en el planteamiento del problema que textualmente señala: ¿Las deficiencias en el control del valor en aduana de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, restringen la posibilidad de la Aduana Nacional de Bolivia de incrementar la recaudación de tributos aduaneros?, en el desarrollo del trabajo se planteó como hipótesis que, la creación de una Administración de aduana especializada en la importación a consumo de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique permitirá incrementar de manera significativa las recaudaciones tributarias.

En función a dicha hipótesis se estableció como objetivo general el “proponer las bases para la creación de una Administración de Aduana especializada en la importación a Bolivia de mercancías procedentes de Zona Franca Iquique, misma que a través de un modelo específico de control de valor en aduana permita disminuir los niveles de subvaluación e incrementar las recaudaciones tributarias”, para lo cual, se estableció como objetivos específicos, el realizar la descripción del flujo comercial de mercancías procedentes de ZOFRI a partir de análisis estadísticos, establecer las características de los modelos de control del valor en aduana implementados en los países de la CAN y por último, proponer los mecanismos administrativos y procedimentales para la creación y funcionamiento la Administración de aduana especializada y el procedimiento específico que debiera aplicar para el control de valor en aduana, además de determinar la factibilidad técnica y económica de la propuesta.

A tal efecto, se realizó un estudio doctrinal a objeto de comprender en su real sentido conceptos propios del comercio exterior, lo cual nos permitió establecer el contexto en el cual se da el problema objeto de estudio; siendo necesario analizar la particular situación boliviana, se realizó un análisis de la

normativa legal en materia aduanera en Bolivia, determinándose a través de este análisis que no existe óbice legal a la propuesta que se planteó.

En esta misma línea, se realizó el análisis legal de la normativa aduanera de los países que conforman la Comunidad Andina (CAN) a objeto de determinar el modelo de control de valor en aduana que aplica cada uno de ellos, determinándose que Bolivia es el único país de este bloque regional que aplica un modelo de control de valor en aduana basado en el “control posterior al despacho aduanero”.

Del mismo modo, se analizó la situación del MERCOSUR y de la República Argentina, concluyéndose que éste país fue el único en la región que en su momento implementó las denominadas Aduanas Especializadas, hoy desaparecidas.

Por otro lado, del análisis estadístico de la situación del flujo comercial a Bolivia de mercancías procedentes de ZOFRI, respecto al volumen de importaciones, tiempos de despacho, niveles de subvaluación y recaudación tributaria, se estableció la importancia fundamental de estas importaciones dentro del comercio exterior boliviano, al representar un 7,44% en términos de Valor CIF, 8,9% en cantidad de Declaraciones Únicas de Importación presentadas y un 4,76% en términos de Peso Bruto importado con relación al total de las importaciones bolivianas. Asimismo, se determinó que el promedio de tiempos de despacho aduanero de importación de mercancías procedentes de ZOFRI es sumamente elevado, alcanzando un promedio de 542,8 horas, equivalente a 22,6 días, y la subvaluación de estas mercancías en el periodo 2012 – 2014, que se realizaba el control de valor durante el despacho aduanero, alcanza a un 29,82% y en el periodo mayo/2015 – agosto/2017, que se realiza el control de valor posterior al despacho aduanero, alcanza a un 3,88%.

Respecto a la recaudación de tributos aduaneros por concepto de importaciones bolivianas de mercancías procedentes de ZOFRI, se determinó que en el periodo 2012 – 2016 la misma alcanzó un total de Bs.7.523.539.935 representando el 10,98% del total de la recaudación por importaciones a Bolivia, siendo de dicha recaudación, el 85,77% voluntaria y el 14,23% a instancia de la Aduana Nacional.

En función al estudio normativo y conclusiones del análisis estadístico realizado se presentó la propuesta administrativa y normativa de creación de la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande, única autorizada a nivel nacional para realizar el despacho aduanero de importación a consumo de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, para lo cual se propuso un modelo de control de valor en aduana durante el despacho aduanero, aplicado a través de un procedimiento expedito que reduzca los tiempos de despacho aduanero de 542,8 horas a 30 horas hábiles e incremente la recaudación tributaria en más de 263 millones de bolivianos anuales por concepto de reducción de los niveles de subvaluación de las mercancías importadas, determinándose que la propuesta goza de factibilidad técnica y económica tanto para la Aduana Nacional como para la Empresa Depósitos Aduaneros Bolivianos (DAB) en su condición de concesionaria del recinto aduanero de Pasto Grande.

En conclusión, se comprobó la hipótesis planteada, habiéndose demostrado que la creación de una Administración de aduana especializada en la importación a consumo de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique evitará la subvaluación de mercancías e incrementará significativamente las recaudaciones tributarias.

Por lo que, se recomendó la implementación en tiempo breve de la Administración de Aduana Especializada en los predios del actual recinto aduanero de Pasto Grande en el Departamento de Oruro y la modificación de

los Procedimiento de Gestión de Manifiestos y Tránsito Aduanero, Régimen de Depósito de Aduana y de Importación a Consumo, aprobados mediante Resolución de Directorio de la Aduana Nacional N° 01-015-16 de 22/09/2016 a objeto de que los mismos contemplen los aspectos operativos a aplicarse en dicha administración de aduana especializada.

ÍNDICE

RESÚMEN.....	4
ÍNDICE.....	8
INTRODUCCIÓN.....	12
<u>CAPÍTULO I.....</u>	15
ASPECTOS GENERALES	16
Antecedentes de la Investigación	16
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	17
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	17
HIPÓTESIS	18
DEFINICIÓN CONCEPTUAL DE VARIABLES	18
Variable Independiente	18
Variable Dependiente.....	18
OBJETIVOS	19
Objetivo General	19
Objetivos Específicos	19
OPERACIONALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE ESTUDIO.....	20
JUSTIFICACIÓN	20
ALCANCES DE LA PROPUESTA	21
Limitación Temática	21
Limitación Espacial	22
Limitación Temporal.....	22
MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	22
METODOLOGÍA	22
MARCO TEÓRICO.....	22
<u>CAPÍTULO II.....</u>	23
MARCO TEÓRICO.....	24
Comercio Internacional	24
Comercio Exterior.....	24
Derecho Aduanero	25

¿Qué es Aduana?.....	26
Actividad Aduanera	27
Potestad Aduanera.....	28
Flujo Aduanero del Comercio Exterior	28
Territorio Aduanero.....	29
Zona Franca.....	30
Exportación	31
Importación.....	31
Valor en Aduana.....	33
Métodos de Valoración en Aduana.....	34
La Subvaluación.....	37
La Subfacturación	38
Determinación del Valor en Aduana de Mercancías Procedentes de Zonas Francas	38
Aforo.....	40
Aduanas Especializadas	41
MARCO LEGAL.....	45
Atribuciones de la Aduana Nacional de Bolivia.....	48
Territorio Aduanero.....	49
Zona Franca.....	49
Valor en Aduana y Valoración Aduanera	51
La Subvaluación.....	52
Regímenes Aduaneros.....	56
Régimen de Tránsito Aduanero	59
Régimen de Importación para el Consumo	63
Despacho Aduanero de Importación a Consumo	64
El Control de Valor en Aduana en la Legislación Boliviana	68
Viabilidad Legal de la Propuesta de Creación de Aduanas Especializadas	69
Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio	76
Resumen de las disposiciones del Acuerdo de Facilitación del Comercio.....	76
MARCO PRÁCTICO.....	79

Descripción General de la Situación del Flujo Comercial de Mercancías Procedentes de Zona Franca Iquique	79
Volumen de Importaciones a Bolivia de Mercancías Procedentes de ZOFRI	79
Tiempos de Despacho Aduanero en la Importación a Consumo de Mercancías de Procedencia ZOFRI.....	82
Recaudación Tributaria Emergente de las Importaciones de Mercancías Procedentes de ZOFRI	85
Niveles de Subvaluación en la Importación de Mercancías Procedentes de ZOFRI y Efectos en la Recaudación Tributaria	87
Conclusiones	94
Vacíos de investigación.....	95
Características de los modelos de control del valor en aduana implementados en Bolivia y en el resto de los países que forman parte de la Comunidad Andina	97
El Control de Valor en Aduana en Bolivia	97
Análisis de las Ventajas y Desventajas del Control de Valor en Aduana Posterior al Despacho Aduanero	101
Modelos de Control de Valor en Aduana de los Países de la Comunidad Andina (CAN)	104
BOLIVIA	104
PERÚ	105
ECUADOR	106
COLOMBIA	108
Control de Valor en Aduana en el Marco del MERCOSUR.....	110
Aduanas Especializadas en la Argentina	112
<u>CAPÍTULO III.....</u>	117
PROPUESTA.....	118
Introducción	118
Objetivos de la Propuesta	118
Alcances	119
Desarrollo de la Propuesta	119
Propuesta Organizativa y Administrativa	119
Ubicación Geográfica de la Administración de Aduana Especializada	120

Ubicación Dentro de la Estructura Organizativa de la Aduana Nacional	122
Facultades y Competencias	123
Recursos Humanos y Materiales.....	123
Desarrollo de Instrumentos Normativos para Implementar la Propuesta Organizativa y Administrativa.....	127
Propuesta Normativa Procedimental.....	133
Propuesta de Procedimiento de Tránsito, Depósito y Despacho Aduanero de Mercancías Procedentes de ZOFRI.....	134
Flujograma de la Propuesta de Procedimiento.....	139
Coordinación logística entre entidades de control	140
Desarrollo de Instrumentos Normativos para Implementar la Propuesta Procedimental	142
Análisis de Factibilidad Técnica y Económica de la Propuesta	151
Factibilidad Técnica	151
Factibilidad Económica	154
Situación Actual del Recinto Aduanero de Pasto Grande.....	155
Factibilidad Económica para la Aduana Nacional	158
Factibilidad Económica para el Concesionario de Recinto Aduanero	160
Resumen Ejecutivo de la Propuesta	163
CONCLUSIONES.....	165
RECOMENDACIONES	168
<u>ANEXOS.....</u>	170
ANEXO 1.....	171
ANEXO 2.....	177
ANEXO 3.....	178
ANEXO 4.....	181
BIBLIOGRAFÍA.....	183

INTRODUCCIÓN

El ingreso de mercancías extranjeras al territorio de un Estado por la vía legal, requiere que los operadores de comercio exterior se sometan a los regímenes aduaneros establecidos en las leyes aduaneras y tributarias pertinentes, que para el caso de Bolivia son específicamente la Ley General de Aduanas N° 1990 de 28/07/1999 y su Reglamento – Decreto Supremo N° 25870 de 11/08/2000, normativas nacionales éstas, que se adecúan y son concordantes con marcos normativos globales establecidos a iniciativa de entidades internacionales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA) o la Organización Mundial del Comercio (OMC) y traducidas en documentos como el Convenio de Kioto (Convenio Internacional sobre la Simplificación y la Armonización de Procedimientos Aduaneros) o el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en Inglés), iniciativas estas que junto a otras como el Marco SAFE de la OMA o el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, buscan dotar a los países y más específicamente a las Aduanas, de instrumentos normativos y operativos homogéneos que permitan asegurar y facilitar el comercio internacional, posibilitando a los Estados garantizar su seguridad interna, recaudar los tributos que correspondan, pero a la vez facilitar la circulación de mercancías dentro de una cadena logística mundial ágil y segura.

Sin embargo, aspectos exógenos a las aduanas y en el caso específico, a la Aduana Nacional de Bolivia y al propio Estado Boliviano, como es la existencia y forma de operar “especial” de la Zona Franca Iquique (ZOFRI), situada en la ciudad del mismo nombre en la región de Tarapacá, República de Chile, distorsionan los procedimientos aduaneros y permiten a los operadores de comercio exterior, legales e ilegales, evadir o disminuir sustancialmente las cargas tributarias aduaneras a través de la subvaluación de mercancías de importación, excedentes no declarados en los despachos aduaneros y el contrabando de productos hacia territorio boliviano.

En este sentido, el nivel riesgo que significa para el Estado boliviano la internación de productos provenientes de ZOFRI – Chile, ocasionaron que la Aduana boliviana durante muchos años desarrolle procedimientos de control estrictos pero poco eficientes, los cuales lamentablemente redundaron en el incremento de los tiempos de despacho aduanero y de los costos de importación, fomentando de alguna manera el ingreso ilícito de mercancías por la vía del contrabando, por lo que, se implementó nuevos procedimientos de control de valor posterior al despacho aduanero, mismos que si bien en el último tiempo permitieron la reducción sustancial de tiempos de despacho aduanero, también tuvieron efectos adversos en los niveles de recuperación de adeudos tributarios emergentes de operaciones fraudulentas como la subvaluación o subfacturación.

Por lo expuesto, en procura de mejorar el control aduanero de las mercancías procedentes de ZOFRI – Chile, incrementar las recaudaciones aduaneras por concepto de reliquidación de valor de las mismas y mantener un nivel aceptable de tiempos de despacho aduanero, se propone la creación de una Administración de Aduana especializada en la importación a consumo de este tipo de mercancías, misma que aplique procedimientos especiales que garanticen agilidad, seguridad en el control y eficacia y eficiencia en la recuperación de tributos aduaneros.

A través de la propuesta planteada *ut supra*, se pretende dar respuesta al problema relativo a si las deficiencias en el control del valor en aduana de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, restringen la posibilidad de la aduana de Bolivia de incrementar la recaudación de tributos aduaneros y demostrar que la creación e implementación de una administración de aduana especializada en el control de estas mercancías, permitiría efectivamente incrementar las recaudaciones aduaneras de una manera eficaz y eficiente.

Es en esta lógica, que en los Capítulos que contiene la presente Tesis, se ha abarcado diferentes aspectos que hacen al objetivo del trabajo, es así que:

En el Capítulo I se realiza la exposición de antecedentes y justificación de la investigación, planteando el problema, los objetivos general y específicos del estudio y su operacionalización, y los alcances de la investigación.

En el Capítulo II se establece el marco teórico, marco legal y marco práctico que involucra el análisis de teorías doctrinarias sobre diferentes conceptos aduaneros y de comercio exterior, así como el análisis dentro del marco legal boliviano respecto a la factibilidad de la creación de aduanas especializadas, además de hacer un repaso sobre la normativa comparada de los países de la CAN y la experiencia argentina, concluyéndose con un análisis estadístico respecto de la actual situación del comercio de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique; marcos estos que fundamentan y respaldan la propuesta del presente trabajo.

Por último, en el Capítulo III se detalla la propuesta orgánica, administrativa y normativa además de la factibilidad técnica y económica para el establecimiento de una administración de aduana especializada en la importación de mercancías procedentes de ZOFRI – Chile, buscando contribuir con dicha propuesta a la mejora sustancial del trabajo institucional que desarrolla la Aduana Nacional de Bolivia y a la agilidad y seguridad del comercio exterior boliviano.

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

Antecedentes de la Investigación

La Zona Franca Iquique (ZOFRI), situada en la ciudad de Iquique en la región de Tarapacá, República de Chile, se constituye en uno de los principales proveedores de mercancías de consumo masivo para Bolivia, mercancías que en su mayoría tienen origen asiático y que utilizan el puerto de Iquique para ingresar a la citada zona franca, lugar al que acuden importadores y pseudoimportadores bolivianos para adquirir estas mercancías e introducirlas por la vía legal e ilegal a territorio boliviano.

La introducción ilegal, mejor conocida como “contrabando”, es uno de los grandes males para la economía boliviana que es provocado por la forma de operar de la ZOFRI y la normativa chilena, lo cual merece un estudio aparte, sin embargo, en el presente trabajo nos referimos a las importaciones “legales”, mismas que si bien cumplen con los procedimientos establecidos para su ingreso a Bolivia por la vía legítima, también, amparándose en prácticas fraudulentas que son posibilitadas por la ZOFRI, evaden o disminuyen sustancialmente las cargas tributarias aduaneras, a través de la subvaluación y subfacturación de mercancías de importación.

En este sentido, el nivel riesgo que significa para el Estado boliviano la internación de productos provenientes de ZOFRI ha provocado que la Aduana boliviana deba implementar procedimientos de control estrictos, que procuran controlar los niveles de subvaluación y otros tipos de ilícitos tributarios que se dan, lo cual, lamentablemente incide en el incremento sustancial de los tiempos de despacho de este tipo de mercancías, incrementando los costos de importación para los operadores legales y fomentando de alguna manera el ingreso ilícito de mercancías por la vía del contrabando.

Como se señaló, uno de los grandes problemas que genera la Zona Franca Iquique para el Estado boliviano es la “subvaluación” de las mercancías que se importan desde la misma, a través de prácticas fraudulentas por parte de los clientes y usuarios de dicha zona franca, prácticas que se inician desde el momento en que mercancías de origen extranjero arriban a la Zona Franca Iquique a nombre de los usuarios de la misma, los cuales, luego de vender éstas a importadores bolivianos, proceden a emitir las facturas de reexpedición, mismas que consignan precios de venta muy por debajo de los precios reales, con dichas facturas, los importadores bolivianos embarcan las mercancías con destino a alguna Administración de Aduana de Bolivia, donde se presentan y realizan la elaboración y presentación de la Declaración de Importación, consignando en la misma los precios de venta subvaluados que figuran en las facturas de reexpedición, de esta manera disminuyen el valor en aduanas de la mercancías, que se constituye en la base imponible sobre la cual se deben aplicar las alícuotas de los impuestos de importación; esta forma dolosa de operar se traduce en grandes pérdidas para el Estado boliviano por concepto de tributos no pagados, cuya estimación inicial es de entre 40 a 50 millones de Bs. mensuales.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Las deficiencias en el control del valor en aduana de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, restringen la posibilidad de la Aduana Nacional de Bolivia de incrementar la recaudación de tributos aduaneros?

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿Cuál es el estado de situación respecto al volumen de importaciones a Bolivia, tiempos de despacho y niveles de recaudación tributaria de las mercancías procedentes de Zona Franca Iquique?

¿Cuáles son las características de los modelos de control de valor en aduana implementados en Bolivia y en el resto de los países que forman parte de la Comunidad Andina y cuál su situación respecto a la implementación de aduanas especializadas?

¿Cuáles serían los mecanismos administrativos y procedimentales para la creación y funcionamiento de una Administración de Aduana especializada en la importación a consumo de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique y en qué medida permitiría incrementar las recaudaciones tributarias?

HIPÓTESIS

La creación de una Administración de Aduana especializada en la importación a consumo de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, permitirá evitar la subvaluación e incrementar de manera significativa las recaudaciones tributarias.

DEFINICIÓN CONCEPTUAL DE VARIABLES

Variable Independiente

- Cantidad de importaciones a consumo de mercancías procedentes de Zona Franca Iquique sometidas a control de valor en aduana

Variable Dependiente

- Recaudación de tributos aduaneros por concepto de importación a consumo de mercancías procedentes de Zona Franca Iquique

OBJETIVOS

Objetivo General

Proponer las bases para la creación de una Administración de Aduana especializada en la importación a Bolivia de mercancías procedentes de Zona Franca Iquique, misma que a través de un modelo específico de control de valor en aduana permita incrementar las recaudaciones tributarias.

Objetivos Específicos

- Realizar una descripción general de la situación del flujo comercial de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, a partir de un análisis estadístico respecto al volumen de importaciones, tiempos de despacho, niveles de subvaluación y recaudación tributaria, a objeto de establecer la importancia dentro del comercio exterior boliviano.
- Establecer las características de los modelos de control de valor en aduana implementados en Bolivia y en el resto de los países que forman parte de la Comunidad Andina y su situación respecto a la implementación de aduanas especializadas, a partir de un análisis normativo procedimental, a objeto de contar con directrices generales para la formulación del modelo a aplicarse en la aduana especializada a ser propuesta.
- Proponer, a través de proyectos de Resoluciones de Directorio de la Aduana Nacional, la normativa administrativa y procedimental para la creación y funcionamiento en Bolivia de una Administración de Aduana especializada en la importación a consumo de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, estableciendo un modelo específico de control de valor en aduana, la proyección de incremento

de las recaudaciones tributarias y determinando la factibilidad técnica y económica de la propuesta.

OPERACIONALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE ESTUDIO

(Anexo 1)

JUSTIFICACIÓN

La Zona Franca de Iquique, Chile, se constituye en el principal lugar de procedencia de mercancías de consumo masivo, tales como productos de línea blanca, línea negra, vehículos, textiles y telas y otros productos denominados “de cajonería”, dichos productos ingresan a Bolivia a través de diferentes rutas o vías, legales e ilegales, ubicadas en los Departamentos del Occidente boliviano (Oruro, La Paz y Potosí) y proveen a los principales mercados del país ubicados en todas las ciudades capitales y ciudades intermedias, especialmente los centros comerciales del eje central del país, moviendo ingentes cantidades de capital y generando empleos o subempleos a cantidades considerables de personas, sin embargo, todo este comercio no genera para el Estado boliviano los ingresos tributarios que debiera generar, principalmente debido a la subvaluación de las mercancías que se importan, declarando precios ostensiblemente bajos que posibilitan a los importadores evadir o disminuir los tributos aduaneros que debieran pagarse, perjudicando la gestión estatal y generando pérdidas al erario nacional, este hecho ha obligado a la principal institución encargada del control de fronteras, vale decir a la Aduana Nacional, a desarrollar e implementar procedimientos complejos y burocráticos a objeto de controlar la subvaluación de las mercancías que se importan a Bolivia, especialmente las procedentes de la Zona Franca Iquique, procurando recuperar los ingresos tributarios emergentes de las obligaciones que pretenden ser evadidas por los operadores de comercio exterior; sin embargo, estos procedimientos no son lo suficientemente eficaces en la recuperación de los tributos evadidos y

además incrementan los tiempos de despacho aduanero lo cual incide en la inmovilidad de capitales de operación de los importadores y por ende en los costos de las operaciones de comercio exterior, desmotivando las operaciones legales de importación e incentivando el uso de vías ilegales para la introducción de productos extranjeros al mercado boliviano (contrabando), en desmedro de las arcas del Estado y poniendo en riesgo la seguridad nacional; en este escenario, se hace sumamente necesaria la implementación de un área o instancia de la Aduana Nacional, denominada “Administración Aduanera” que se especialice en el tratamiento y procesamiento de los despachos de importación a consumo de las mercancías procedentes de ZOFRI – Chile, misma que aplique procedimientos que permitan recuperar rápidamente los tributos aduaneros que pretenden ser defraudados a través de la subvaluación, pero a la vez, le permita dar celeridad a los despachos, coadyuvando a la agilidad del comercio exterior, disminución de costos de despacho y desincentivo del contrabando.

Por lo expuesto, en procura de mejorar el control aduanero de las mercancías procedentes de ZOFRI – Chile e incrementar las recaudaciones aduaneras por concepto de reliquidación de valor de las mismas, se propone la creación de una Administración de Aduana especializada en la importación a consumo de este tipo de mercancías, misma que a través de procedimientos ágiles y seguros, aplique un modelo específico de control de Valor en Aduanas que garantice eficacia y eficiencia en la recuperación de tributos aduaneros.

ALCANCES DE LA PROPUESTA

Limitación Temática

La Tesis analizará únicamente los siguientes temas:

- Régimen de Tránsito Aduanero
- Régimen Aduanero de Importación a Consumo
- Organización Administrativa de la Aduana de Bolivia
- Despachos de importación a consumo de mercancías procedentes de ZOFRI – Chile

Limitación Espacial

Administraciones de Aduana de Bolivia que realizan despachos de importación a consumo de mercancías procedentes de ZOFRI - Chile

Administración de Aduana especializada ubicada en el Departamento de Oruro

Limitación Temporal

Operaciones de importación a consumo de mercancías procedentes de ZOFRI – Chile de las Gestiones 2012 a 2016

MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

El método de investigación a utilizar será de tipo deductivo.

METODOLOGÍA

Se hará uso de herramientas estadísticas, análisis de información de fuente secundaria, resúmenes, esquemas, flujogramas, tablas de costos, matrices de análisis legal, gráficos.

MARCO TEÓRICO

La presente propuesta de Tesis se enmarcará en la teoría del Comercio Exterior, Derecho Aduanero (regímenes aduaneros y control de valor en aduana) y Derecho Administrativo (Sistema de Organización Administrativa).

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Dado que el objeto central de análisis en el presente trabajo se enmarca dentro de lo que es el comercio exterior, en principio, es necesario plantear algunos parámetros que sirvan de ejes conceptuales sobre los que apoyar el desarrollo del mismo. En ese sentido, de la mano de autores reconocidos dentro del campo del comercio exterior, desarrollamos algunos conceptos que fundamentan el presente trabajo.

Comercio Internacional

El mismo que es definido por Orlando Greco (2005) como el “conjunto de transacciones económicas, financieras y comerciales que realizan los Estados, los particulares y los Estados entre sí, investidos estos de sus propias potestades a nivel mundial...” (p. 60).

En esa misma línea, Enrique Cornejo Ramírez (2010), define al comercio internacional como “...el intercambio de bienes y servicios entre residentes de diferentes países” (p. 25) y cita en su obra algunas definiciones de otros autores, como el profesor español Francisco Mochón, que define al comercio internacional como: “... el intercambio de bienes, servicios y capitales entre los diferentes países” o Samuelson y Nordhaus que a su vez definen al comercio internacional como “... el proceso por el que los países importan y exportan bienes, servicios y capital financiero...”.

Comercio Exterior

Orlando Greco (2005) define al comercio exterior como el “conjunto de transacciones comerciales sobre mercancías y servicios que realizan los residentes de un país con los de otros países...” (p.60).

Ahora bien, del análisis de las definiciones expuestas, se pueden establecer obvias diferencias entre lo que es Comercio Internacional y lo que es

Comercio Exterior, radicando estas diferencias básicamente en que el Comercio Internacional es el género y el Comercio Exterior es la especie, ya que este último se refiere a las transacciones comerciales entre los países y sus residentes, pudiendo dichas transacciones abarcar mercancías o servicios, sin embargo, el Comercio Internacional abarca, además de las transacciones comerciales, las transacciones económicas y financieras entre los países y sus residentes.

De las definiciones citadas se ratifica lo señalado a un principio, en sentido de que el objeto central del presente trabajo se enmarca dentro de lo que es el Comercio Exterior, ya que precisamente nos vamos a referir al intercambio de bienes o mercancías que se dan entre los países.

Derecho Aduanero

El intercambio a que hacíamos referencia y los efectos que genera, también es materia de estudio del derecho aduanero, el cual precisamente es el que nos brinda las bases para el desarrollo del presente trabajo, y que en esencia es la rama del Derecho que regula la actividad de la aduana y la de los terceros vinculados con ella, sin embargo, conviene citar las definiciones de algunos autores como Horacio Félix Alais (2008) quien define al Derecho Aduanero como "...la disciplina científica que regla los controles aduaneros y las restricciones impuestas al tráfico internacional de mercaderías, como la técnica de aplicación de los gravámenes que se perciben con motivo de ese tráfico" (p.119).

También tenemos a Máximo Carvajal Contreras (1995) quien define al Derecho Aduanero como "El conjunto de normas jurídicas que regulan por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio aduanero, así como de los medios y

tráficos en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas” (p.4.).

¿Qué es Aduana?

Sobre el particular debemos recordar que “...etimológicamente la palabra aduana designa en sus orígenes al registro o libro de cuentas donde se anota el ingreso o la salida de las mercancías de determinados territorios o jurisdicciones” (Zevallos, 1999, p22-23), con el tiempo la palabra aduana evolucionó de registro de movimiento de bienes a identificar a la institución encargada del control del movimiento de dichos bienes, es así que, Luís Labastida citado por Carvajal Contreras (1997) señala que: “Se entiende por Aduanas, a las oficinas encargadas de percibir los derechos, impuestos sobre las mercancías a su entrada o salida del territorio nacional y exigir que se realice la importación o exportación en la forma prevenida por la ley” (p.5).

También podemos citar a Horacio Félix Alais (2008), quien define en principio a la aduana “...como un ente encargado de controlar cosas, preferentemente relacionadas con los aeropuertos internacionales, los puertos o con la actividad marítima” (p.15), sin embargo, más adelante complementa su definición al señalar que:

“...puede afirmarse que la aduana es el organismo del Estado encargado de aplicar las políticas de comercio exterior que establezca la autoridad competente, y de efectuar el control relativo a las prohibiciones de carácter económico y no económico, y eventualmente recaudar cuando así esté previsto, respecto del ingreso o egreso de mercaderías a un territorio aduanero o desde él, en la medida en que éstas estén afectadas al tráfico internacional. En dicha labor de contralor, en ciertas ocasiones le corresponderá actuar con funciones delegadas por otros organismos del propio Estado, en tanto y en cuanto tengan relación directa con la mercancía que esté afectada al tráfico internacional”. (p.23).

Actividad Aduanera

Las definiciones arriba expuestas, que se pueden considerar generales, hacen referencia a la aduana como institución administrativa que cumple un rol determinado de control, sin embargo, se debe distinguir de este concepto, lo que es la “actividad aduanera”, vale decir, las funciones que desarrolla la aduana, al respecto, las mismas han variado en el tiempo, y más que variar, han evolucionado en función a la evolución de la humanidad y las nuevas necesidades de la misma, es así que, además de ser un organismo recaudador encargado del cobro de tributos nacionales aplicables a la importación y exportación de mercancías, cumple otras funciones no fiscales relativas a la salud, moral pública, protección del medio ambiente, del patrimonio cultural e histórico, tráfico de armas y drogas, protección de la economía y más recientemente, en función a la nueva coyuntura y amenazas al Estado que han surgido, las aduanas se han convertido en un importante organismo de lucha contra el terrorismo y otras amenazas al Estado y a la sociedad, asignándoseles funciones que en el pasado no se concebían posibles que deban desarrollar las aduanas, y con seguridad en el futuro, en función a la evolución tecnológica actual, se irán sumando otro tipo de responsabilidades, pudiéndose citar como ejemplo el control del *e-commerce* o comercio electrónico, un campo en el cual recién se están dando los primeros pasos, sin embargo constituye un aspecto enorme del comercio que aún no está adecuadamente regulado y menos controlado por la mayoría de los Estados.

Más allá de todas las funciones específicas que tienen las aduanas y las que en un futuro se les pueda asignar, en criterio de Horacio Félix Alais (2008) “Su función originaria y esencial es el ejercicio de la soberanía en la frontera en relación con el tráfico de mercaderías, con el fin de controlar que sólo se introduzca y extraiga lo que permite el soberano y por quién esté autorizado” (p.31).

Potestad Aduanera

Todas las competencias y atribuciones dentro del comercio exterior que se asignan a la aduana, no podrían ser posibles de aplicar si no se dotase a dicha entidad de una facultad exclusiva denominada “potestad aduanera”, misma que es definida por Rafael Reaño Azpilcueta (2010) como “...el ejercicio de las facultades que la ley le otorga a la institución aduanera para cumplir con sus funciones, esto es, el control y fiscalización de las mercancías, medios de transporte y personas que ingresan o salen del territorio aduanero, así como la aplicación de la legislación aduanera”. (p.51).

La definición dada por este autor, es concordante con lo establecido en la Ley General de Aduanas de Bolivia, misma que en su artículo 1 párrafo tercero señala que: “La potestad aduanera es el conjunto de atribuciones que la ley otorga a la Aduana Nacional, para el cumplimiento de sus funciones y objetivos, y debe ejercerse en estricto cumplimiento de la presente Ley y del ordenamiento jurídico de la República”.

Flujo Aduanero del Comercio Exterior

En palabras de Rafael Reaño Azpilcueta (2010) el flujo aduanero del comercio exterior “...implica solamente la comercialización de bienes tangibles, pues son estos los susceptibles de traspasar un territorio aduanero. Es decir, el flujo aduanero del comercio exterior significa la entrada o salida, según se trate de una exportación o una importación, de bienes hacia/desde un territorio aduanero, cumpliendo con las formalidades y requisitos que cada legislación nacional exige para estos casos”. (p.30).

Vale decir que en esencia al referirnos al flujo aduanero del comercio exterior nos estamos refiriendo a las importaciones y exportaciones de bienes (tangibles), cumpliendo formalidades establecidas por los países.

Territorio Aduanero

Uno de los aspectos centrales en la temática aduanera es el denominado “territorio aduanero”, siendo un concepto esencial para comprender el flujo aduanero del comercio exterior y funciones de las aduanas, en este sentido, podemos citar la definición dada por Orlando Greco (2005) en su Diccionario de Comercio Exterior:

TERRITORIO ADUANERO: área aduanera; ámbito geográfico dentro del cual son plenamente aplicables las disposiciones de la legislación aduanera de un Estado.*Todo territorio que aplique aranceles distintos u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte sustancial de su comercio con los demás territorios.*Parte del ámbito terrestre, acuático y aéreo sometido a la soberanía de una nación, así como los enclaves constituidos a su favor.*No puede asimilarse a los conceptos de “Territorio de la Nación”, “Territorio de la República” y “país”. Se halla conformado por el espacio comprendido dentro de las fronteras aduaneras. Configura un ámbito caracterizado por la existencia de una normativa dictada para regular ciertos movimientos de las mercaderías, es decir, los relativos a la extracción y a la introducción de la mercadería con relación a ese ámbito. (p.218).

También podemos citar a Rafael Reaño Azpilcueta (2010) que señala “Al aspecto espacial de la competencia aduanera se le denomina territorio aduanero. Este territorio normalmente coincide con el espacio físico del país, pues sus fronteras naturales son las que determinan si una mercancía ha traspasado los límites territoriales de ese país. Entonces, toda mercancía que traspase una frontera física de un país en forma legal está sujeta a la competencia aduanera” (p.47)

Como se puede advertir de las definiciones expuestas, el territorio aduanero es ese espacio físico donde el Estado ejerce su competencia aduanera,

coincidiendo normalmente dicho espacio con el territorio o espacio físico del país, vale decir está limitado por las fronteras internacionales del mismo.

Ahora bien, decimos que el territorio aduanero, “normalmente” coincide con el territorio del país, ya que existen excepciones a dicha coincidencia territorial y una de ellas es la referida a la Zona Franca, a la cual nos referiremos en seguida.

Zona Franca

Orlando Greco (2005) señala que Zona Franca es el “área establecida en algunos países, de propiedad pública o privada, cercada y aislada eficientemente, con el fin de desarrollar en ella, con exenciones tributarias, toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios (comercialización, almacenamiento, desarmado, manipulación, mezcla de mercancías o materias primas de procedencia nacional o extranjera, etc.)...” (p.242).

También citamos a Ricardo Xavier Basaldúa (2008) quien en el artículo denominado: La territorialidad en los impuestos aduaneros, señala: “Con relación a las denominadas “zonas francas” o “áreas francas” puede señalarse que, por definición, constituyen ámbitos donde no se aplican tributos aduaneros tanto a la entrada como a la salida de las mercaderías. Se trata de ámbitos donde, al no aplicarse el arancel, no rige “plenamente” la legislación aduanera...” (Comp.) (p.135).

En la misma línea, el Profesor Pablo Gonzáles Bianchi (2009), citando el artículo 5º del Código Aduanero Uruguayo (CAU) establece que: “No integran el territorio aduanero nacional, las zonas francas, puertos francos y otros enclaves aduaneros establecidos o a establecerse en el territorio nacional...” (Comp.) (p.71)

En ese entendido, las zonas francas son determinadas áreas del territorio de un Estado, que se consideran fuera del territorio aduanero, donde las mercaderías pueden ser introducidas y permanecer sin el pago de tributos o cumplimiento de las formalidades aduaneras, estas áreas son establecidas por los Estados con el objeto de promover el desarrollo de determinadas áreas geográficas a través del establecimiento de industrias o factorías (zonas francas industriales) o promover el comercio internacional (zonas francas comerciales).

El desarrollo al que hacemos referencia, como es de suponerse, está ligado al comercio exterior, cuyas principales operaciones son la importación y la exportación, por lo que, es conveniente puntualizar qué debemos entender por estos conceptos centrales del comercio exterior.

Exportación

Debemos entender por exportación, según definición de Orlando Greco (2005) a la “Salida de cualquier mercadería de un territorio aduanero. *Atravesar la frontera, es decir, trasladar la mercadería de un país a otro. *Venta de bienes de un país a otro u otros países. Como contrapartida se da el ingreso de divisas. *Venta de productos o prestación de servicios nacionales al extranjero”. (p.102).

Importación

Según definición del autor *ut supra* citado, debemos entender por importación la “Introducción de cualquier mercadería a un territorio aduanero. *Operación de compra de bienes que efectúa alguien ubicado en un país a otro situado en el extranjero y que comprende tanto trámites de transporte como de introducción al país de destino...” (p.127).

En esa línea, de acuerdo a definición dada por Héctor Guillermo Vidal Albarracín (2010) “... la introducción de mercadería procedente del exterior

(sea del extranjero, de un área a otra o del territorio continental) al espacio denominado “área aduanera especial” se considera importación y a la inversa, a su extracción o salida se le da el tratamiento de exportación” (p.62).

De las definiciones expuestas, se entiende con meridiana claridad que importar es introducir mercancías extranjeras a territorio aduanero nacional y exportar es extraer de dicho territorio estas mercancías con destino al extranjero, sin embargo, conviene hacernos una cuestionante muy importante sobre uno de los aspectos principales sobre los que versa el presente trabajo, siendo que, conforme se expuso líneas arriba, a las zonas francas se las considera fuera del territorio aduanero, ¿el ingreso o egreso de mercancías de dichas zonas francas deben considerarse como importaciones o exportaciones?.

Al respecto, según Héctor Guillermo Vidal Albarracín (2010) “...el ingreso o egreso a o desde espacios denominados “áreas francas” que, no obstante estar dentro del territorio político, no constituyen territorio aduanero, no tienen el carácter de importación o exportación, respectivamente...” y complementa su posición al señalar que: “...el área franca, al no ser territorio aduanero, queda excluida de la aplicación del arancel tanto a la introducción como a la extracción, así como tampoco se aplican en dicho ámbito las prohibiciones, salvo aquellas que fueran de carácter no económico (tales como las establecidas por razones sanitarias, de seguridad, moralidad, etc.)”.

Es así que, en palabras del mismo autor, “Hablamos de introducción y extracción hacia o desde la zona franca, porque, en puridad técnica, sería incorrecto hablar de importación o de exportación...” (p.63).

Siendo que conforme lo expuesto en el párrafo precedente, el ingreso o salida de mercancías de una zona franca no puede ser considerado como una importación o exportación, es necesario tener presente que, si bien la

salida o extracción de las mercancías de la zona franca no cumple las formalidades de una exportación, el ingreso de las mismas a un determinado territorio aduanero sí está condicionado al cumplimiento de las formalidades aduaneras y tributarias que rigen en ese determinado territorio aduanero, por lo que, sí se da una operación de importación.

Este aspecto es importante tenerlo presente ya que da origen al problema central abordado en el presente trabajo, “la subvaluación”; pero antes de referirnos a este concepto, es necesario entender otro que reviste la misma importancia, nos referimos al “valor en aduana”.

Valor en Aduana

Según Orlando Greco (2005) se entiende por valor en aduana la “mercadería declarada en las aduanas sujeta a precios mínimos o a derechos específicos. *Aquél que se determina para aquella mercadería declarada en aduana aunque estuviera exenta de derechos. *Valoración en aduana” (p. 230).

El Acuerdo para la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (G.A.T.T. por sus siglas en inglés) en el artículo 15.a) define al valor en aduana como “el valor de las mercancías a los efectos de la percepción de derechos de aduana “ad valorem” sobre las mercancías importadas”. Los derechos de exportación son ajenos al marco normativo del Acuerdo, lo mismo que otros tributos a la importación, como los derechos específicos. (Zolezzi, Daniel. 2007. p.19).

De las definiciones expuestas, se establece que el valor en aduana es un concepto central dentro del comercio exterior ya que dicho valor se constituye en la base imponible sobre la que se aplican los tributos y otros derechos aduaneros, en este sentido, una de las labores más importantes de las aduanas es el control del valor en aduana de las mercancías que son sujetas a operaciones de comercio exterior, por lo cual, desde la finalización

de la 2da. Guerra Mundial, el valor en aduana y la forma de determinarlo, fueron temas de amplio estudio, es así que, el año 1947 luego de la frustrada Carta de la Habana, en Ginebra se firmaba el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (G.A.T.T. por sus siglas en Inglés) el cual en el Artículo VII recogía principios generales de valoración que fueron fuente de los tratados de valor en aduana que conoció la humanidad en la segunda mitad del Siglo XX: La Definición del Valor de Bruselas (DVB) de 1950 y los Acuerdos relativos a la aplicación del Art. VII del GATT de 1979 y de 1994, éste último incluido entre los Acuerdos aprobados en la ronda de Uruguay del GATT y más conocido como Acuerdo de Valoración o Código de Valoración, mismo que prevé seis métodos diferentes que se aplican en estricto orden jerárquico para la determinación del valor en aduana:

Métodos de Valoración en Aduana

Los métodos sucesivos para la aplicación del valor en aduana según los artículos 1° al 8° del Acuerdo del Valor del GATT de 1994 y sus notas interpretativas son:

- El método del valor de transacción de las mercancías importadas: Que es "...el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías, cuando éstas se venden para su exportación al país de importación..." (artículo 1)
- El método del valor de transacción de las mercancías idénticas: "Cuando el valor en aduana de las mercancías importadas no puede determinarse con arreglo al artículo 1, debe ser establecido en base al valor de transacción de mercaderías idénticas vendidas para la exportación al mismo país de importación, que hayan sido exportadas al mismo tiempo que las mercancías que se han de valorar o en un momento aproximado. Para establecerlo, deben tenerse en cuenta las diferencias demostradas de nivel comercial o de cantidad que existan

entre una y otra transacción. (artículo 2). Las mercancías idénticas son las que “iguales en todo” a las mercancías importadas, “incluidas sus características físicas, calidad y prestigio comercial”. Las pequeñas diferencias de aspecto, no impiden que se las considere idénticas (artículo 15)

- El método del valor de transacción de las mercancías similares: “Cuando no se ha podido valorar por los artículos 1 y 2, el valor en aduana se determinará en base al valor de transacción de mercancías similares, previamente aprobado por la administración aduanera. Los recaudos y condiciones de aplicación de este artículo son los mismos que establece el artículo 2. Las mercancías similares guardan, con las mercancías importadas, menor grado de semejanza. Son aquellas “...que, aunque no sean iguales en todo tienen características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables”. (artículo 3). Deben ponderarse a tales efectos, las siguientes circunstancias: 1º) su calidad; 2º) su prestigio; y, 3º) la existencia de una marca comercial (artículo 15).
- El método deductivo o sustractivo: “Cuando no resulta posible valorar por ninguno de los artículos anteriores debe aplicarse el método deductivo previsto por el artículo 5. Conforme al mismo, el valor en aduana se obtiene a partir de deducciones que se practican al precio al que se vende el mayor número unitario de las mercancías importadas, en la primera venta que se haga de ellas en el país de importación. Tales deducciones son las siguientes: a) el beneficio usual que arroje la venta de mercancías de la misma especie o clase; b) el importe de los gastos de transporte, seguro y demás gastos conexos que hayan tenido lugar en el país de exportación; y, c) el importe de los impuestos que se hayan pagado con motivo de la importación”. (artículo 5).

- El método del valor reconstruido (también denominado método del valor calculado o método inductivo): “Cuando haya sido imposible valorar por los métodos anteriores debe recurrirse al valor reconstruido que legisla el artículo 6. Este método sigue un orden inverso al del método deductivo. Reconstruye el valor en aduana a partir del costo de producción de las mercancías importadas, al que debe sumarse: a) los beneficios que obtienen productores de mercancías de la misma especie o clase, cuando las venden al mismo país de importación; y, b) los costos de transporte, carga, manipulación, descarga y seguro, cuando se valore sobre una base C.I.F.” (artículo 6)
- El método denominado del “último recurso”: “Cuando no ha sido posible aplicar ninguno de los artículos precedentes, entra en juego el que se ha dado en llamar el método del “último recurso”. El artículo 7.1 dice que el valor en aduana “se determinará según criterios razonables, compatibles con los principios y las disposiciones generales de este acuerdo y el artículo VII del Acuerdo General, sobre la base de datos disponible en el país de importación” (artículo 7). (Zolezzi, Daniel, 2007, p. 20-21).

Un aspecto importante a tener presente es que el Acuerdo de Valoración, si bien establece y especifica las características de los seis métodos de valoración, en palabras del mismo Daniel Zolezzi (2007) “Su Introducción General señala la primacía del valor de transacción cuando señala: “El valor de transacción, tal como se define en artículo 1° es la primera base para la determinación del valor en aduana de conformidad con el presente Acuerdo”. Luego añade que: “Los artículos 2° a 7° inclusive establecen métodos para determinar el valor en aduana en todos los casos en que no pueda determinarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1°”. (p.19-20)

Una incorrecta determinación del valor en aduana se traduce en beneficios indebidos para los sujetos pasivos de la obligación tributaria y por ende en

pérdidas económicas para el Estado, provocando competencia desleal con otros importadores y productores nacionales de mercancías, daño a la industria nacional, crecimiento del mercado informal e incremento generalizado del esquema; precisamente por ello nos debemos referir a la denominada “subvaluación” de las mercancías, que es el hito central de la problemática identificada en el presente trabajo.

La Subvaluación

Esta es una modalidad de contrabando técnico, que se presenta al declarar en la importación un valor en aduana menor al realmente pagado por la mercancía, disminuyendo así la base gravable con el objeto de pagar menos contribuciones. (<https://contadormx.com>).

Hector G. Vidal Albarracín (2010) entiende por subvaluación “... una declaración mendaz sobre el valor normal de la mercadería con el propósito de tributar menores derechos que los que hubieran correspondido pagar si hubiera manifestado correctamente su valor real (esa valoración se requiere a los fines de fijar la base imponible...”(p. 178).

Como se sabe, la base imponible o gravable es la unidad de medida, valor o magnitud, obtenidos de acuerdo a las normas legales respectivas, sobre la cual se aplica la alícuota para determinar el tributo a pagar (Art. 42 Código Tributario Boliviano), constituyéndose en materia aduanera el “valor en aduana” precisamente en la base imponible sobre la cual se aplican las alícuotas *ad valorem*, a objeto de determinar el monto del gravamen arancelario y otros tributos a pagar por el sujeto pasivo de la obligación.

En ese sentido, una práctica muy común es precisamente disminuir de manera fraudulenta la base imponible a través de la declaración incorrecta del valor en aduana, vale decir, subvaluar el valor real de las mercancías que

son objeto de importación con el objeto de pagar menos tributos y obtener beneficios indebidos a costa del Estado.

La Subfacturación

La subvaluación para poderse hacerse efectiva requiere del concurso de dos actores fundamentales del comercio exterior que son el vendedor o exportador y el comprador o importador, quienes, de manera premeditada acuerdan un precio diferente al que reflejan los documentos que respaldan la transacción, más específicamente la “factura comercial” a esta práctica se denomina subfacturación, la cual puede ser definida como una “maniobra de práctica habitual en las operaciones de exportación que consiste en declarar en la factura comercial presentada a las autoridades aduaneras del bien exportado un valor menor al valor percibido a cobrar. Es necesario, para que se produzca tal simulación, la existencia de una cotización oficial y una libre, con una diferencia significativa de la divisa por sobre la primera...” (Orlando Greco, 2005 p.212).

En esa misma línea, Daniel Zolezzi (2007) señala: “Una de las formas más frecuentes de fraude aduanero es aquella que consiste en disminuir el monto de los derechos de importación, declarando por las mercancías importadas un precio inferior al que realmente se paga por ellas. Se la conoce con el nombre de “subfacturación”, puesto que la factura comercial que se presenta ante las autoridades expresa un precio inferior al real”. (p.259).

Determinación del Valor en Aduana de Mercancías Procedentes de Zonas Francas

En este punto, luego de haber hecho la exposición de conceptos fundamentales a partir de definiciones de autores reconocidos en materia aduanera y comercio exterior, es pertinente referirnos a la problemática fundamental sobre la que versa el presente trabajo.

Al respecto, como se expuso párrafos arriba, el ingreso o salida de mercancías de una zona franca no está revestido de las formalidades (incluido el pago de tributos aduaneros) que implica una importación o exportación, ya que se considera a dichas áreas francas como fuera del territorio aduanero así se encuentren dentro del territorio político de los Estados, esta ausencia de formalidades aduaneras ocasiona que dentro de las zonas francas se den ciertas prácticas fraudulentas como la subfacturación de mercancías que se traduce en la consecuente subvaluación de las mismas a momento de su importación a un determinado territorio aduanero, distorsionando el denominado valor en aduana en detrimento del Estado, por lo cual, las aduanas deben realizar grandes esfuerzos e inversión de recursos en el control y determinación del valor en aduana de mercancías procedentes de zonas francas.

Esta problemática ha sido objeto de amplio estudio y debate dentro del comercio exterior, es así que por ejemplo Rafael Reaño Azpilcueta (2010) haciendo alusión a la legislación peruana, señala:

Para la determinación del valor en aduana de mercancías procedentes de zonas francas, la legislación nacional se sustenta nuevamente en la Opinión Consultiva 14.1 del comité Técnico de Valoración que, en concordancia con el glosario de términos aduaneros internacionales de la OMA, define a la importación como “la acción de introducir en un *territorio aduanero* una mercancía cualquiera”. En tal sentido, el artículo 9 del Decreto Supremo No. 009-2004-EF establece que para estos casos no será aplicable el método de valor de transacción sino que el valor en aduana será determinado conforme a métodos subsidiarios del Acuerdo de la OMC. Así, lo que hace la norma nacional es descartar de plano la aplicación del primer método de valoración, aun cuando los principios del Acuerdo de la OMC lo establecen como el método preferible. (p.214).

Posición contraria manifiesta el Profesor Pablo Gonzáles Bianchi (2009) quien a momento de realizar críticas al proceder de la Aduana Uruguaya señala:

La compra de una mercadería en zona franca con la finalidad de introducirla luego a territorio aduanero nacional, es una venta para la exportación al país de importación, y en consecuencia debe aplicarse el método del artículo 1° del Código de Valoración, o sea tomar como “valor en aduana” al “valor de transacción”, esto es el precio realmente pagado o por pagar, que no es otro que el precio de la compraventa en cuestión. (Comp.) (p.80).

Criterio, éste último, que compartimos, ya que, en el marco de lo que establece el Acuerdo de Valoración del GATT 1994, de cumplimiento obligatorio para los países signatarios, se debe realizar la aplicación en orden estrictamente jerárquico de los métodos de valoración y su descarte en “cascada”, no pudiendo desconocerse de plano el método establecido en el artículo 1° de dicho Acuerdo, más aun considerando que el mismo goza de preferencia y primacía frente a los otros métodos, lo cual no significa que dadas las condiciones de introducción y extracción de las mercancías de la zona franca, dicho primer método no pueda ser descartado al existir “duda razonable” respecto al valor de las mercancías, aplicando, como se señaló, el descarte de métodos en cascada hasta llegar el sexto método denominado de “último recurso”, mismo que permite, como establece el mismo Acuerdo de Valoración, la posibilidad de aplicar valores de las bases de datos disponibles en el país de importación.

Aforo

Como se señaló en párrafos precedentes, una de las labores principales y más complejas de las aduanas es el control de valor en aduana a objeto de evitar fraudes como la subvaluación de las mercancías, y precisamente en

esta labor de control se han ideado diferentes modalidades de control que van desde la exigencia de multitud de requisitos formales y documentales en los trámites aduaneros para la comprobación del valor de transacción de las mercancías, hasta el descarte de plano del primer método de valoración de la OMC y la aplicación del método del último recurso, obviando el resto de los métodos de valoración.

Esta labor implica un arduo trabajo de revisión documental y física de las mercancías, denominándose a la misma como “aforo”, entendiéndose por aforar, la labor de “reconocer y valorar los bienes para el pago de los derechos aduaneros” (Orlando Greco, 2005, p.17), aforo que, como se señaló, en muchos casos debe ser **físico**, vale decir, se debe comprobar físicamente las mercancías para establecer si sus características guardan relación con lo manifestado y declarado a la aduana por el importador, o **documental**, enfocado a la revisión de los documentos que respaldan la transacción entre el vendedor y comprador y otros gastos de importación que se hubiesen dado dentro del proceso de importación de las mercancías, o **ambos** a la vez.

Aduanas Especializadas

Estas labores de control, como es de suponer, ya sea que se realicen durante el despacho aduanero o con posterioridad al mismo, insumen bastante tiempo y recursos de las aduanas, recursos que siempre son escasos en comparación con el constante crecimiento del comercio exterior, por lo que, se hace necesario establecer formas novedosas y prácticas que permitan a las aduanas y otros organismos contralores del comercio internacional, realizar su labor de control dentro de ciertos parámetros de agilidad y facilitación del comercio.

Es así que en esa línea de control y facilitación del comercio internacional, surgen las denominadas “aduanas especializadas” como modelo de control

aduanero, modelo que es recogido en ciertas normativas aduaneras comparadas, como la de algunos países de Centroamérica, expresada en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) que establece la posibilidad de que cada Estado parte pueda habilitar aduanas especializadas en determinadas operaciones aduaneras, clases de mercancías o regímenes aduaneros, con competencia funcional en todo su territorio nacional (artículo 7).

Sin embargo, fue Argentina la que el año 2005 a través de la Resolución General N° 1924/2005 de 11 de agosto, emitida por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), crea un régimen de aduanas especializadas mediante las cuales deben obligatoriamente despacharse las importaciones definitivas para consumo de mercancías extranjeras comprendidas en ciertos Capítulos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), que por sus características se consideran de riesgo.

Vale decir que, la razón de la implantación de las aduanas especializadas es en esencia la de realizar un adecuado control del valor en aduana de ciertas mercancías que por su origen, procedencia o características, se consideran de riesgo, por lo que, a través de estas aduanas, que son reparticiones administrativas específicas de la aduana nacional, el Estado busca realizar el control específico y detallado de este tipo de mercancías sin perjudicar el flujo de importación del resto de mercancías que no tienen el mismo nivel de riesgo aduanero, pero a la vez, procura agilizar el control de las mismas a través de la aplicación de procedimientos específicos ágiles y seguros y la especialización de los funcionarios aduaneros encargados de realizar el aforo de estas mercancías.

Al respecto, Esteban Rópolo (2005) señala que: “De los considerandos de la norma surge que la intención de la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina) al establecer las aduanas especializadas es la de

intensificar los controles aduaneros sobre ciertas mercaderías, sin que eso implique demoras en el tráfico comercial (esto último derivado de la supuesta especialización a ser lograda por el personal de las aduanas listadas en la norma)” (<http://www.lanacion.com.ar>).

Respecto a las experiencias y resultados de la implementación de las aduanas especializadas en la Argentina, es pertinente tener presente que la propuesta de creación de estas aduanas fue hecha por el sector privado, esencialmente productores industriales argentinos, mismos que plantearon que a través de la especialización de ciertas aduanas se podía controlar de mejor forma la subvaluación de ciertos productos importados “sensibles” que a la vez son producidos en la Argentina, fomentando una competencia desleal y provocando pérdidas e incluso la quiebra de industrias nacionales.

En ese entendido, a través de las aduanas especializadas se implementó un control más estricto del valor de importación de estos productos, lo cual, más allá de las observaciones de orden legal en torno a la supuesta contradicción con la Constitución Argentina que en su artículo 12 establece que en ningún caso pueden concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio, contradicción expresada por Esteban Rópolo (2005) que señala que: “Resulta argumentable, al menos, que una norma como la aquí analizada, al establecer aduanas específicas por las cuales deberán pasar las mercaderías allí listadas, está favoreciendo a ciertos puertos respecto de otros ya que obligatoriamente está redireccionando el tráfico comercial hacia los puertos de arribo listados en la norma, en perjuicio de los no incluidos en ella”. (<http://www.lanacion.com.ar>), en nuestro criterio tuvo efectos positivos para el comercio argentino ya que permitió realizar un control eficiente de las mercancías sensibles o de riesgo, evitando en cierta medida la subvaluación y competencia desleal que esto genera y protegiendo la industria argentina de los embates de las mercancías extranjeras.

Esta última posición es expresada por Marcelo Fernández (Confederación General Empresaria Argentina) cuando se refiere a la implantación de las aduanas especializadas señalando: "En la Argentina hay 60 aduanas, para evitar las subfacturaciones y las declaraciones de un producto por otro de más bajo valor, que han sido prácticas históricas de muchos importadores, hubo que hacer esto". (<https://www.pcram.net>)

Dichos efectos positivos de las aduanas especializadas propiciaron que desde el año 2013, las exportaciones argentinas de ciertas mercancías también deban ser oficializadas y controladas con carácter obligatorio por este tipo de aduanas, a efectos de permitir al servicio aduanero y demás organismos competentes efectuar los controles pertinentes conforme a la normativa vigente, estableciendo de esta forma el régimen de aduanas especializadas para el despacho de exportación de ciertos productos, considerados sensibles y escasos, como es el caso de los cueros salados sin procesar (<http://www.bonanno.com.ar>).

Sin embargo, mediante Resolución General 4097-E de 28/07/2017, la Administración Federal de Ingresos Públicos de la Argentina dejó sin efecto la Resolución General N° 1.924, sus modificatorias y complementarias, eliminando el régimen de aduanas especializadas bajo el fundamento de optimizar el control aduanero y otorgar máxima fluidez a las operaciones de comercio.

De la revisión bibliográfica realizada se puede concluir que no existe mayor bibliografía o estudios respecto a las aduanas especializadas, su fundamento legal en el marco de la normativa aduanera internacional o resultados de su implantación y posterior eliminación, esto, teniendo presente que Argentina fue el único país que implementó este tipo de aduanas como un mecanismo de control del valor en aduana y lucha contra el fraude aduanero.

MARCO LEGAL

En Bolivia el marco legal que regula el comercio exterior y la temática aduanera, está constituido, de manera general, por los siguientes cuerpos normativos:

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobada en Referéndum de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero del mismo año, misma que en el Art. 298 párrafo I numerales 4 y 5, Art. 318 párrafo V, Art. 323, Art, 325 y Art. 407 numeral 11, establece normas de carácter general respecto al comercio exterior, régimen de aduanas y tributación.
- Ley General de Aduanas, que se constituye en el principal cuerpo legal que regula el comercio exterior, fue aprobada mediante Ley N° 1990 de 28 de julio de 1999; ordenó y modernizó la normativa aduanera boliviana, recogiendo los principios, estándares, prácticas y técnicas aduaneras recomendadas en el Convenio Internacional sobre la Simplificación y la Armonización de Procedimientos Aduaneros, más conocido como Convenio de Kioto (1973-1974), del cual, si bien Bolivia no es parte contratante al no haber ratificado el mismo, en los hechos, como se manifestó, la Ley General de Aduanas fue inspirada en este Convenio, por lo que, la misma guarda armonía con casi la generalidad de las normas aduaneras de los países que son parte de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).
- Reglamento a la Ley General de Aduanas, aprobado a través de Decreto Supremo N° 25870 de 11 de agosto de 2000, mismo que en esencia regula especificidades técnicas y operativas que permiten la aplicación de la Ley General de Aduanas.
- Código Tributario Boliviano, aprobado mediante Ley N° 2492 de 2 de agosto de 2003, mismo que, conforme manda su Art. 1°, establece los principios, instituciones, procedimientos y normas fundamentales que

regulan el régimen jurídico del sistema tributario boliviano. Norma que además introdujo modificaciones importantes dentro de la Ley General de Aduanas, especialmente en lo que a tipificación de infracciones aduaneras y régimen sancionatorio se refiere.

- Reglamento al Código Tributario Boliviano, aprobado mediante Decreto Supremo N° 27310 de 9 de enero de 2004, mismo que regula aspectos específicos del Código Tributario Boliviano y destina todo su Capítulo III al tratamiento de aspectos relativos a la Aduana Nacional, introduciendo varias modificaciones al Reglamento a la Ley General de Aduanas.
- Ley N° 843 (Texto Ordenado dispuesto por Decreto Supremo N° 27947 de 20 de diciembre de 2004), norma fundamental que establece en Bolivia los tributos aplicables internamente y por extensión a las operaciones de comercio exterior, definiendo los hechos generadores, bases imponibles, alícuotas, exenciones y otras especificidades técnicas de los mismos.

Las leyes y decretos arriba señalados, como se manifestó en un principio, constituyen el marco normativo general que regula el comercio exterior y la temática aduanera en Bolivia, sin embargo, no son los únicos, ya que la dinámica propia del comercio exterior y el ámbito tributario, han obligado al legislador a emitir diferentes normas con carácter de Ley o Decreto Supremo, que han introducido complementaciones y modificaciones a las normas generales, pudiéndose citar a las **Leyes** N° 2770 de 07/07/2004, N° 3092 de 07/07/2005, N° 3467 de 12/09/2006, N° 3998 de 12/01/2009, N° 031 de 19/07/2010, N° 037 de 10/08/2010, N° 062 de 28/11/2010, N° 291 de 22/09/2012, N° 100 de 04/04/2011, N° 186 de 17/11/2011, N° 317 de 11/12/2012, N° 396 de 26/08/2013, N° 455 de 11/12/2013, N° 615 de 15/12/2014, N° 617 de 17/12/2014, N° 812 de 30/06/2016 y **Decretos Supremos** N° 25930 de 06/10/2000, N° 27128 de 14/08/2003, N° 27627 de

13/07/2004, N° 27661 de 10/08/2004, N° 27874 de 28/11/2004, N° 27944 de 20/12/2004, N° 27947 de 20/12/2004, N° 28125 de 16/05/2005, N° 28761 de 21/06/2006, N° 28963 de 06/12/2006, N° 29257 de 05/09/2007, N° 0572 de 14/07/2010, N° 0772 de 19/01/2011, N° 0784 de 02/02/2011, N° 1441 de 19/12/2012, N° 1443 de 19/12/2012, N° 1460 de 10/01/2013, N° 1487 de 06/02/2013, N° 1639 de 10/07/2013, N° 1793 de 13/11/2013, N° 1859 de 08/01/2014, N° 1861 de 08/01/2014, N° 2232 de 31/12/2014, N° 2242 de 07/01/2015, N° 2275 de 25/02/2015, N° 2295 de 18/03/2015, N° 2993 de 23/11/2016.

Asimismo, no se debe olvidar que en virtud a las atribuciones otorgadas por el Art. 37 inciso e) de la Ley General de Aduanas y Art. 64 del Código Tributario Boliviano, la Aduana Nacional tiene facultades para emitir normas reglamentarias administrativas de carácter general a los efectos de la aplicación de las normas tributarias y con el objeto de facilitar y simplificar las operaciones aduaneras, facultad que se ha visto traducida en decenas de Resoluciones de Directorio que establecieron diferentes procedimientos para la aplicación de los regímenes aduaneros, debiéndose destacar la Resolución de Directorio N° RD 01-015-16 de 22/09/2016 que aprueba el Procedimiento para gestión de manifiestos y tránsito aduanero GNN-T04 Versión 02, Procedimiento del régimen de depósito de aduana GNN-D01 Versión 01 y Procedimiento del régimen de importación para el consumo GNN-M01 Versión 5 y Resolución de Directorio N° RD 02-019-07 de 07/11/2007 que aprueba el Texto Ordenado del Estatuto de la Aduana Nacional de Bolivia, por ser específicas a la temática del presente trabajo en lo que a regímenes aduaneros y estructura organizativa de la Aduana Nacional se trata.

Teniendo en cuenta este marco normativo general, corresponde ingresar al análisis específico del mismo en los aspectos relacionados al objeto del

presente trabajo, siguiendo similar estructura conceptual a la desarrollada en el marco teórico.

Atribuciones de la Aduana Nacional de Bolivia

La Aduana Nacional (AN) por mandato legal es la principal entidad encargada del control del comercio exterior, conforme señala el Art. 3 de la Ley General Aduanas (LGA): “La Aduana Nacional es la institución encargada de vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las fronteras, puertos y aeropuertos del país, intervenir en el tráfico internacional de mercancías para los efectos de la recaudación de los tributos que gravan las mismas y de generar las estadísticas de ese movimiento, sin perjuicio de otras atribuciones o funciones que le fijen las leyes”.

Como se puede ver, la Aduana en esencia tiene atribuciones de vigilancia, fiscalización, recaudación y generación de información estadística, estas facultades tienen correlación con lo señalado en el Art. 1 párrafo tercero de la misma Ley, que establece que la **potestad aduanera** es: “...el conjunto de atribuciones que la ley otorga a la Aduana Nacional, para el cumplimiento de sus funciones y objetivos...”, con el Art. 30 que establece que la potestad aduanera es ejercida por la Aduana Nacional, con competencia y estructura de alcance nacional, además de determinar que para el ejercicio de sus funciones esta entidad se desconcentrará territorialmente en administraciones aduaneras y con los artículos 66 y 100 del Código Tributario Boliviano (CTB) que establecen las facultades específicas de las Administraciones Tributarias, debiéndose entender por las mismas a todas las entidades encargadas de la recaudación de tributos tanto nacionales como la Aduana y el Servicio de Impuestos Nacionales así como Departamentales y Municipales.

Territorio Aduanero

De acuerdo a lo expuesto en el marco teórico del presente trabajo, la potestad aduanera es ejercida dentro de un determinado territorio, al cual se denomina territorio aduanero, mismo que, como se señaló, no siempre coincide con el territorio político de los países.

En la legislación boliviana, es el Art. 4 de la LGA el que define qué se entiende por territorio aduanero, señalando:

El territorio aduanero, sujeto a la potestad aduanera y la legislación aduanera boliviana, salvo lo dispuesto en Convenios Internacionales o leyes especiales, es el territorio nacional y las áreas geográficas de territorios extranjeros donde rige la potestad aduanera boliviana, en virtud a Tratados Internacionales suscritos por el Estado boliviano.

Esta definición en principio pareciera no coincidir totalmente con las posiciones doctrinarias que se expusieron en el marco teórico, mismas que hacían referencia a la no regular coincidencia entre el territorio y el espacio físico de los países, ya que existen áreas como las zonas francas, donde no rige plenamente la potestad aduanera; sin embargo, esta aparente contradicción es aclarada en el Art. 134 de la LGA, el cual señala que: “Zona Franca es una parte del territorio nacional en la que las mercancías que en ella se introduzcan se consideran fuera del territorio aduanero con respecto a los tributos aduaneros y no están sometidas a control habitual de la Aduana”, por lo que, con esta aclaración se puede concluir que la normativa boliviana es totalmente coincidente con las definiciones doctrinarias que se expuso en su momento.

Zona Franca

Continuando con el tratamiento de las zonas francas, es pertinente citar el Art. 135 de la LGA que además de determinar que las zonas francas pueden

ser dos tipos: industriales y comerciales, establece en su párrafo cuarto que:

Las mercancías que se encuentren en zonas francas podrán ser introducidas a territorio aduanero nacional mediante cualesquiera de los siguientes regímenes aduaneros: a) Importación para el consumo, b) Admisión con exoneración del pago de tributos aduaneros, c) Reimportación de mercancías en el mismo estado, d) Admisión temporal para reexportación en el mismo estado, e) Admisión temporal para perfeccionamiento activo, f) Transbordo, y g) Reexpedición de mercancías.

Es pertinente también hacer referencia a lo señalado en el párrafo III de este mismo Art. 135, que a la letra dice: “Para el caso de importación para el consumo, la base imponible se determinará en la forma establecida en el Artículo 27 de la presente Ley.”.

Lo que por supuesto nos lleva a analizar el citado Art. 27, mismo que en su primer párrafo establece que: “La base imponible sobre la cual se liquidarán los gravámenes arancelarios estará constituida por el valor en Aduana, de acuerdo con el Título Octavo de la presente Ley”.

Dicho Título Octavo en su Capítulo I Art. 143 primer párrafo señala:

La Valoración Aduanera de las Mercancías se regirá por lo dispuesto en el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT - 1994), el Código de Valoración Aduanera del GATT y lo dispuesto por la Decisión 378 de la Comunidad Andina o las que la sustituyan o modificaciones que efectúe la Organización Mundial de Comercio OMC.

De la normativa expuesta, se concluye que la legislación boliviana, a diferencia de otras legislaciones, como la peruana, establece que en la valoración de las mercancías procedentes de zonas francas que ingresan a territorio aduanero nacional, se debe aplicar los métodos de valoración definidos en el Acuerdo de Valoración del GATT 1994.

Valor en Aduana y Valoración Aduanera

De acuerdo al Art. 143 párrafo tercero de la LGA:

Se entiende por el Valor en Aduana de las mercancías importadas, el valor de transacción más el costo de transporte y seguro hasta la aduana de ingreso al país. El Valor de Transacción es el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías, cuando éstas se venden para su exportación con destino al territorio aduanero nacional, ajustado, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 8º del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT 1994.

Conforme lo expuesto en el marco teórico del presente trabajo, la LGA en los artículos 143, 144 y 145 hace referencia a los métodos de valoración establecidos en el Acuerdo de Valoración del GATT 1994, estableciendo el descarte de métodos “en cascada” hasta llegar, si es necesario, al método del último recurso, mismo que de manera específica es expuesto en el Art. 145 de la LGA, cuyo primer párrafo señala:

Si el valor en aduana de las mercancías no pudiera determinarse en aplicación del Artículo anterior, ese valor será determinado sobre la base de los datos disponibles en el territorio aduanero, utilizando medios razonables compatibles con los principios y disposiciones generales del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y del Código de Valoración Aduanera del GATT.

Esta normativa es concordante con el Art. 250 del Reglamento a la Ley General de Aduanas (RLGA) que establece:

(MÉTODOS DE VALORACIÓN).- Los métodos sucesivos para la aplicación del valor en aduana según los artículos 1º al 8º del Acuerdo del Valor del GATT de 1994 y sus notas interpretativas, son los siguientes:

- a) Método del valor de transacción.
- b) Método del valor de transacción de mercancías idénticas.
- c) Método del valor de transacción de mercancías similares.
- d) Método de procedimiento deductivo.
- e) Método de procedimiento reconstruido.
- f) Método del último recurso.

La Subvaluación

Ya que nos referimos a la valoración aduanera, es necesario, teniendo presente que de acuerdo al Art. 27 de la LGA, el valor en aduana se constituye en la base imponible sobre la cual se liquidan los gravámenes arancelarios, referirnos a la “subvaluación”.

Al respecto, la legislación boliviana no hace referencia expresa a este término, sin embargo, existen varias disposiciones legales que aluden a la subvaluación y al control de valor por parte de la aduana, una de estas disposiciones es el Art. 257 del RLGA, mismo que se refiere a la “duda razonable” señalando que:

La Aduana Nacional, en aplicación del artículo 17 del Acuerdo del Valor del GATT de 1994, podrá establecer la duda razonable sobre el valor declarado por el importador, con base a datos objetivos obtenidos según las normas de los métodos de valoración a los que se refiere el artículo 250° del presente reglamento.

El citado artículo 17 del Acuerdo del Valor del GATT 1994 señala:

Ninguna de las disposiciones del presente Acuerdo podrá interpretarse en un sentido que restrinja o ponga en duda el derecho de las Administraciones de Aduanas de comprobar la veracidad o la exactitud de toda información, documento o declaración presentados a efectos de valoración en aduana.

Si bien, como se señaló más arriba, la legislación boliviana no se refiere específicamente a la subvaluación, sí hace referencia a la declaración indebida o incorrecta del valor en el despacho aduanero, tipificando esta conducta como delito bajo el tipo penal de “Defraudación Aduanera”, establecido el mismo en el Art. 178 del Código Tributario Boliviano (CTB), que señala:

Comete delito de defraudación aduanera, el que dolosamente perjudique el derecho de la Administración Tributaria a percibir tributos a través de las conductas que se detallan, siempre y cuando la cuantía sea mayor o igual a 50.000.- UFV's (Cincuenta mil Unidades de Fomento de la Vivienda) del valor de los tributos omitidos por cada operación de despacho aduanero.

- a) Realice una descripción falsa en las declaraciones de mercancías cuyo contenido sea redactado por cualquier medio;
- b) Realice una operación aduanera declarando cantidad, calidad, valor, peso u origen diferente de las mercancías objeto del despacho aduanero;**
- c) Induzca en error a la Administración Tributaria, de los cuales resulte un pago incorrecto de los tributos de importación;
- d) Utilice o invoque indebidamente documentos relativos a inmunidades, privilegios o concesión de exenciones;

El delito será sancionado con la pena privativa de libertad de cinco (5) a diez (10) años y una multa equivalente al cien por ciento (100%) de la deuda tributaria establecida en el procedimiento de determinación o de prejudicialidad.

Estas penas serán establecidas sin perjuicio de imponer inhabilitación especial.

En consecuencia, conforme lo establecido en el inc. b) de este artículo, la declaración de valor diferente de las mercancías objeto de importación constituye delito penado con cárcel y multa.

Ahora bien, a primera vista pareciera que la legislación boliviana es bastante dura respecto a la sanción de la subvaluación, sin embargo, esta aparente drasticidad se desvanece cuando se hace un análisis minucioso del citado Art. 178 del CTB, mismo que en su primer párrafo hace referencia al “dolo” como requisito necesario para que se configure el delito, entendido éste como la voluntad deliberada de cometer un delito, a sabiendas de su carácter delictivo y del daño que puede causar y que conforme al Art. 14 del Código Penal boliviano, se entiende que actúa dolosamente el que realiza un hecho previsto en un tipo penal con conocimiento y voluntad; sin embargo, probar la existencia de dolo en el sujeto pasivo, resulta muy complejo para la aduana, ya que se trata de un elemento subjetivo propio del sujeto pasivo de la obligación.

Del mismo modo, el citado primer párrafo del Art. 178, también establece el requisito del “*quantum*” para que se configure el delito de defraudación aduanera, señalando que la cuantía de los tributos omitidos (no el valor de la mercancía) debe ser mayor o igual a 50.000 Unidades de Fomento de la Vivienda (UFV’s) que al tipo de cambio actual, aproximadamente equivalen a Bs.110.606, vale decir que, considerando que el promedio de tributos que se paga por la importación de mercancías a Bolivia que es de alrededor del 25% del valor de las mercancías, para que se configure el delito, las mismas deben tener un valor aproximado superior a los Bs.442.000 (\$us.63.505).

Como se señaló, la exigencia de estos dos requisitos concurrentes (dolo y *quantum*) hace poco viable para la aduana el poder encuadrar la figura de subvaluación dentro del tipo penal de defraudación aduanera.

Sin embargo, el Código Tributario Boliviano establece en el Título IV los “ilícitos tributarios”, definiendo los mismos en el Art. 148 como las acciones u omisiones que violen normas tributarias materiales o formales, tipificadas y sancionadas en dicho Código y clasificándolos en delitos y contravenciones.

Ahora bien, entre las contravenciones destaca la “Omisión de Pago”, misma que se encuentra establecida en el Art. 165 del mismo Código, cuando señala:

El que por acción u omisión no pague o pague de menos la deuda tributaria, no efectúe las retenciones a que está obligado u obtenga indebidamente beneficios y valores fiscales, será sancionado con el cien por ciento (100%) del monto calculado para la deuda tributaria.

Vale decir que, cualquier acción u omisión que tenga como resultado el no pago o pago de menos de la deuda tributaria, sin importar si existe dolo o culpa del sujeto pasivo o el monto de los tributos no pagados, constituye Omisión de Pago y está sujeta a la sanción del 100% del monto calculado para la deuda tributaria; en ese entendido, considerando que el objeto y resultado de la subvaluación es precisamente el pago de menos de la obligación tributaria a la que están sujetas las mercancías que son objeto de importación, dicha conducta encuadra perfectamente dentro de la Omisión de Pago, por lo que en Bolivia, la subvaluación, en todas sus formas y cuantías puede ser sancionada ya sea como delito (si se cumplen los presupuestos del dolo y el *quantum*) o como contravención (sin requerirse el cumplimiento de requisitos más que el de demostrarse que se pagó menos de lo que debería haberse pagado).

Un aspecto que resulta llamativo es que antes de la modificación hecha por el Decreto Supremo N° 2295 de 18/03/2015, el Art. 260 del RLG establecía de manera expresa que cuando la aduana emitía la Resolución Administrativa de variación de valor, la misma era “...sin penalización al

importador ni al Despachante de Aduana, en tanto no exista **delito aduanero**", lo cual, como es de suponer, impedía la subsunción de la subvaluación dentro de la figura de Omisión de Pago (contravención), por lo que, la aduana durante muchos años, dentro del procedimiento de control de valor durante el despacho aduanero, se limitó a realizar la revalorización de las mercancías subvaluadas, establecer un nuevo valor en aduana y cobrar el monto de tributos omitidos en función a dicho nuevo valor, sin ningún tipo de sanción al importador o declarante, sin embargo, como se señaló, esta situación sufrió un cambio a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 2295, que introdujo una modificación en el texto del citado Art. 260 del RLGA, sustituyendo el término "delito aduanero" por "ilícitos tributarios", cambio que se traduce en el hecho de que a partir de ello, la revalorización durante el despacho aduanero es sancionada con una multa de hasta el 100% del valor de la deuda tributaria, considerándose en todo caso, la reducción de sanciones y el arrepentimiento eficaz establecidos en el Art. 156 y 157 del CTB.

Lo expuesto es fundamental para los fines del presente trabajo, ya que posibilita la aplicación práctica de la propuesta, que se centra en la implementación de un modelo de control de valor en aduana durante la etapa del despacho aduanero, sancionando a los operadores de comercio que incurran en acciones de subvaluación, lo cual, con las modificaciones introducidas a la normativa aduanera nacional por el Decreto Supremo N° 2295 sí resulta posible.

Regímenes Aduaneros

En este punto, conviene referirnos a un aspecto importante normado en la legislación aduanera boliviana y en la legislación comparada, nos referimos a los regímenes aduaneros.

Al respecto, en primer lugar debemos entender qué se entiende por regímenes aduaneros en la legislación boliviana, y al efecto, debemos señalar que de acuerdo al Glosario de Términos Aduaneros y de Comercio Exterior, Anexo a la Ley General de Aduanas, por Régimen Aduanero debemos entender el “Tratamiento aplicable a las mercancías sometidas al control de la aduana, de acuerdo con la Ley y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación aduanera”.

Concepto que no debe ser confundido con el de **Despacho Aduanero**, el cual, de acuerdo a la definición expuesta en el Art. 74 de la LGA es “... el conjunto de trámites y formalidades aduaneras necesarias para aplicar a las mercancías uno de los regímenes aduaneros establecidos en la Ley”, esto concordante con el Art. 99 del RLGA que señala: “El despacho aduanero se aplica a toda mercancía extranjera o nacional sujeta a control aduanero para ser destinada a un régimen aduanero conforme a la Ley y el presente reglamento”.

Entonces, el Régimen Aduanero es el destino aduanero que se les da a las mercancías y el Despacho Aduanero es el procedimiento que se sigue para dar a las mercancías ese destino.

Ahora bien, corresponde referirnos a los **tipos de regímenes aduaneros** que establece la legislación boliviana, al respecto debemos señalar que la Ley General de Aduanas en los artículos 82 al 101 establece y regula los regímenes aduaneros de:

- Importación
- Importación para el consumo
- Reimportación en el mismo estado y
- Exportación definitiva

Articulado que es concordante con lo dispuesto en el Reglamento a la Ley General de Aduanas en los artículos 110 al 143 donde se reglamenta la aplicación de dichos regímenes.

Por otro lado, tenemos los Regímenes Aduaneros Especiales mismos que son establecidos en la LGA en los artículos 102 al 132, siendo estos:

- Tránsito Aduanero
- Transbordo
- Depósito de Aduana
- Draw Back
- Admisión temporal para reexportación de mercancías en el mismo estado
- Admisión temporal para perfeccionamiento activo (RITEX)
- Régimen de reposición de mercancías en franquicia arancelaria
- Exportación temporal para perfeccionamiento pasivo

Mismos que también son reglamentados en el RLGA en los artículos 144 al 185.

También tenemos los Destinos Aduaneros Especiales o de Excepción, establecidos por la LGA en el artículo 133 incisos a) al r):

- Régimen de viajeros
- Menaje doméstico
- Envíos de paquetes postales y de correspondencia
- Ingreso y salida de documentos
- Cabotaje
- Tiendas libres de tributos (duty free shops)
- Ferias internacionales
- Muestras
- Consolidación de carga internacional

- Desconsolidación de carga internacional
- Material para uso aeronáutico
- Tráfico fronterizo
- Efectos personales de miembros de la tripulación
- Vehículos de turismo
- Bienes de uso militar y material bélico
- Material monetario
- Equipamiento destinado a las instituciones públicas de salud y maquinaria destinada al sector público
- Materiales y suministros para fines de investigación científica y tecnológica

La Reglamentación de estos destinos aduaneros especiales se encuentra establecida en los artículos 186 al 236 del RLGA.

Por último, se tiene el Régimen Especial de Zonas Francas, regulado en los artículos 134 al 142 de la LGA y Reglamentado en los artículos 238 al 247 del RLGA y por el Decreto Supremo N° 2779 de 25/05/2016 que aprueba el reglamento del régimen especial de zonas francas.

De los regímenes aduaneros citados, por ser objeto del presente trabajo, vamos a profundizar el análisis de los regímenes de importación para el consumo y tránsito aduanero.

Régimen de Tránsito Aduanero

El régimen de tránsito aduanero se encuentra reglado los artículos 102 al 111 de la LGA y 144 al 150 del RLGA, el cual puede ser de dos tipos: Internacional y Nacional.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 102 de la LGA:

El tránsito aduanero internacional, es el régimen aduanero que permite el transporte de mercancías, bajo control aduanero, desde una Aduana de Partida hasta una Aduana de Destino, en una misma operación en el curso de la cual se cruzan una o más fronteras internacionales.

De conformidad al mismo artículo:

El tránsito aduanero nacional es el transporte de mercancías de los depósitos de una aduana interior a los de otra aduana interior, dentro del territorio nacional, bajo control y autorización aduanera.

Esto es concordante con el Art. 144 del RLGA que establece las Modalidades de Tránsito Aduanero y señala:

Se autorizará la ejecución de transporte de mercancías bajo el régimen de tránsito aduanero internacional:

- a) De una aduana de entrada a una de salida (tránsito de y hacia terceros países).
- b) De una aduana de entrada a una aduana interior (tránsito hacia el interior).
- c) De una aduana interior a una aduana de salida (tránsito hacia el exterior).
- d) De una aduana interior a otra interior (tránsito interno).

De conformidad al Art. 102 de la LGA, para efectos del control aduanero, la aduana de partida o la aduana de paso por frontera señalará la ruta que debe seguir el transportador en cada operación de tránsito aduanero internacional por el territorio nacional, esto es concordante con el Art. 145 del RLGA que establece que el transportador está obligado a cumplir la operación de tránsito aduanero por las vías, rutas aduaneras y en los plazos que le asigne la administración aduanera correspondiente.

El tránsito aduanero se realiza al amparo del Manifiesto Internacional de Carga/Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA), documento de Transporte Internacional Ferroviario/Declaración de Tránsito Aduanero (TIF/DTA) o documento de embarque correspondiente, siendo el transportador o declarante consignado en dichos documentos responsable por el traslado y entrega de las mercancías a la administración aduanera de destino, en las mismas condiciones que las recibieron en la administración aduanera de partida y con el cumplimiento de las normas inherentes al tránsito aduanero internacional, conservando los sellos y los precintos de seguridad (Art. 103 LGA).

El manifiesto internacional de carga es el documento que relaciona el número de conocimientos de embarque, guías aéreas o cartas de porte, según corresponda al medio de transporte, número de bultos, peso, identificación genérica de la mercancía y la indicación de carga consolidada, cuando así viniera, señalando en este caso, el número del documento que ampara la mercancía consolidada y los documentos que lo adicionen, modifiquen o expliquen. (Art. 95 RLGA).

De conformidad a lo establecido en el Art. 109 de la LGA la operación de Tránsito Aduanero Internacional se dará por concluida cuando se presente el Manifiesto Internacional de Carga/Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) o el documento de Tránsito Internacional Ferroviario/Declaración de Tránsito Aduanero (TIF/DTA) o documento de embarque correspondiente y se entreguen las mercancías a la administración aduanera o al depósito aduanero autorizado. Concluida la operación de Tránsito Aduanero Internacional, la administración aduanera de destino dejará constancia de tal hecho mediante la emisión del parte de recepción de mercancías, notificando este hecho a la brevedad posible a la aduana de partida.

Aquello es concordante con el Art. 150 del RLGA que en su párrafo primero señala: “El tránsito aduanero de mercancías con destino final a una administración aduanera ubicada en territorio nacional, concluirá con la entrega de la mercancía en depósito aduanero o en la zona franca de la aduana de destino”, ratificando en el párrafo cuarto que: “El Parte de Recepción se constituye en el único documento aduanero válido para demostrar la conclusión del tránsito aduanero”, lo cual a su vez es concordante con el Art. 94 del mismo RLGA que señala:

Los transportadores internacionales están obligados inmediatamente después de su arribo a entregar las mercancías ante la administración aduanera de destino, de acuerdo al manifiesto internacional de carga correspondiente, las cuales deberán ser recibidas por el responsable del depósito aduanero o de zona franca autorizados por la Aduana Nacional”

Y agrega que: “La fecha de presentación del manifiesto internacional de carga y de la mercancía ante la aduana de destino, se tendrá como fecha de llegada”.

Por otro lado, en el caso de mercancías manifestadas a un tercer país, el tránsito aduanero concluirá con su salida efectiva del territorio aduanero nacional, acreditado por el Certificado de Salida habilitado por la Aduana Nacional y el registro del manifiesto internacional de carga en la aduana del país limítrofe. (Art. 150 párrafo quinto RLGA).

De lo expuesto se concluye que, el régimen de tránsito aduanero en esencia es aquel que permite el ingreso o paso y circulación de mercancías extranjeras por territorio aduanero nacional, con suspensión del pago de tributos aduaneros, con destino a una administración de aduana interior o zona franca nacional o con destino hacia un tercer país, bajo control aduanero desde su ingreso hasta su conclusión (en la aduana interior o zona franca nacional) o su salida de territorio nacional al tercer país. El tránsito se

realiza al amparo del MIC/DTA, TIF/DTA o documento de embarque pertinente, dependiendo del tipo de transporte y concluye con la emisión del Parte de Recepción (documento que acredita la entrega la mercancía a la aduana de destino) o Certificado de Salida hacia el tercer país de destino.

Este régimen resulta importante a los efectos del presente trabajo, ya que las formalidades de que está revestido este régimen, muchas veces se traducen en trancas y retrasos al flujo del comercio exterior, por lo que nuestra propuesta pretende aminorar las formalidades del régimen, procurando su agilidad en la emisión de documentos como el Parte de Recepción, pero a la vez, permitiendo que la Aduana pueda servirse del régimen para destinar las mercancías hacia la administración de aduana especializada.

Régimen de Importación para el Consumo

La legislación boliviana establece que, la importación es el ingreso legal de cualquier mercancía procedente de territorio extranjero a territorio aduanero nacional, considerándose iniciada la operación de importación con el embarque de la mercancía en el país de origen o de procedencia, acreditada mediante el correspondiente documento de transporte. (Art. 82 LGA).

El régimen de importación para el consumo es aquel por el cual las mercancías importadas procedentes de territorio extranjero o zona franca, pueden permanecer definitivamente dentro del territorio aduanero. Este régimen implica el pago total de los tributos aduaneros de importación exigibles y el cumplimiento de las formalidades aduaneras. (Art. 88 LGA).

A este efecto, conforme establece el Art. 90 de la LGA, las mercancías se considerarán nacionalizadas en territorio aduanero, cuando cumplan con el pago de los tributos aduaneros exigibles para su importación.

Despacho Aduanero de Importación a Consumo

De acuerdo a lo dispuesto en el Art. 110 del RLGA, “cumplidas las formalidades de entrega de mercancías a la administración aduanera de destino, el Declarante procederá a la formalización del despacho aduanero acogiéndose a un régimen aduanero mediante la presentación de la respectiva declaración de mercancías, siendo, conforme manda el Art. 111 del RLGA, documentos soporte de dicha declaración, que deberán ser obtenidos obligatoriamente por el Declarante y puestos a disposición de la aduana los siguientes:

- a) Factura Comercial o documento equivalente, según corresponda, en original;
- b) Documentos de embarque (guía aérea, carta de porte, conocimiento marítimo o conocimiento de embarque), original o copia;
- c) Parte de Recepción, original;
- d) Lista de Empaque para mercancías heterogéneas, original;
- e) Declaración jurada del valor en aduanas, suscrita por el importador;
- f) Póliza de seguro, copia;
- g) Documento de gastos portuarios, en original;
- h) Factura de gastos de transporte de la mercancía, emitida por el transportador consignado en el manifiesto internacional de carga, copia;
- i) Certificado de origen de la mercancía, original;
- j) Certificados o autorizaciones previas, original;
- k) Otros documentos establecidos en norma específica.

El Art. 113 del RLGA señala que la declaración de mercancías se entenderá aceptada cuando la autoridad aduanera, previa asignación del número de trámite con la fecha correspondiente, proceda a la validación a través del sistema informático aduanero o por medios manuales, lo cual es concordante

con el Art. 101 del mismo cuerpo legal que entre otras cosas señala que una vez aceptada la declaración de mercancías por la administración aduanera, el declarante o Despachante de Aduana, asumirán responsabilidad sobre la veracidad y exactitud de los datos consignados en la declaración de mercancías y la documentación soporte, y agrega que, la declaración de mercancías deberá ser completa, correcta y exacta:

- a) Completa, cuando contenga todos los datos requeridos por las disposiciones vigentes.
- b) Correcta, cuando los datos requeridos se encuentren libres de errores de llenado, tales como tachaduras, enmiendas, borrones u otros defectos que inhabiliten su aceptación.
- c) Exacta, cuando los datos contenidos en ella correspondan en todos sus términos a la documentación de respaldo de las mercancías o al examen previo de las mismas, cuando corresponda.

Y que, la declaración de mercancías deberá contener la identificación de las mismas por su número de serie u otros signos que adopte la Aduana Nacional y contener la liquidación de los tributos aduaneros aplicables a las mercancías objeto del despacho aduanero.

Ahora bien, de acuerdo al Art. 106 del RLGA:

Todas las declaraciones de mercancías que se encuentren completas, correctas y exactas y que sean aceptadas por la administración aduanera con la asignación de un número de trámite, están sujetas al sistema selectivo o aleatorio, sin que requieran adjuntar la documentación soporte de despacho aduanero, exceptuando los certificados o autorizaciones previas que requieran las mercancías.

Efectuado y acreditado el pago de los tributos aduaneros, cuando corresponda, se aplicará el sistema selectivo o aleatorio que determinará uno de los siguientes canales para el despacho aduanero:

- a) Canal verde: Autorizar el levante de la mercancía en forma inmediata;
- b) Canal amarillo: Proceder al examen documental y autorizar su levante en un plazo máximo de veinticuatro (24) horas, salvo cuando por razones justificadas se requiera de un período mayor;
- c) Canal rojo: Proceder al reconocimiento físico y documental de la mercancía y autorizar su levante, que deberá realizarse en forma continua y concluirse a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas del día siguiente en que se ordene su práctica, salvo cuando por razones justificadas se requiera de un período mayor;

La Aduana Nacional para cada administración aduanera determinará el porcentaje máximo de las declaraciones de las mercancías sujetas a canal rojo que estime necesario, el que en ningún caso podrá ser superior al veinte por ciento (20%) de las declaraciones de mercancías aceptadas durante el mes anterior.

El control a que hace referencia el artículo precedente, se denomina “aforo”, al cual ya nos referimos en el Marco Teórico del presente trabajo y que también está legislado en el Art. 105 del RLGA cuando señala:

El aforo es la facultad que tiene la administración aduanera de verificar que la descripción de la mercancía, su clasificación arancelaria, su valoración, su origen y cantidad sean completos, correctos y exactos respecto a la declaración de mercancías y de acuerdo con la normativa vigente a la fecha de aceptación a trámite.

El aforo podrá hacerse mediante examen documental o mediante reconocimiento físico de las mercancías, o ambos y se llevará a cabo por funcionarios aduaneros autorizados.

Una vez realizado el aforo, de acuerdo al canal que corresponda dentro del sistema selectivo o aleatorio, procede la autorización del “levante” de mercancías, mismo que conforme al Art. 114 de la RLGA es el acto por el cual la administración aduanera autoriza al consignatario o importador a retirar directamente, o a través de su Despachante de Aduana, la mercancía que ha sido objeto de despacho aduanero, pudiéndose efectuar el mismo solo una vez que se hayan cumplido todas las formalidades aduaneras, incluyendo el pago de tributos aduaneros o la constitución de garantía por el pago de los tributos aduaneros de importación diferidos o suspendidos, según corresponda y la aplicación del sistema selectivo o aleatorio.

El Art. 115 del RLGA se refiere al “retiro de las mercancías” y establece que el responsable del depósito aduanero o de zona franca solo podrá entregar la mercancía al consignatario o su representante que presente la declaración de mercancías con la autorización de levante, asimismo, cuando las leyes y demás disposiciones reglamentarias exijan la colocación de sellos, estampillas, timbres fijos, fajas u otros distintivos para acreditar el pago de tributos aduaneros o permitir su libre circulación en el país, las mercancías sólo podrán retirarse de los depósitos aduaneros o zonas francas una vez cumplida dicha formalidad.

Asimismo, este artículo también establece el plazo que tienen los propietarios de la mercancía para retirar la misma de los recintos aduaneros y señala:

El consignatario, directamente o a través de su representante, deberá retirar su mercancía de depósitos aduaneros o de zona franca en un plazo máximo de dos (2) días hábiles posteriores a la autorización del levante,

vencido este plazo y en los siguientes diez (10) días podrá retirar la mercancía previo pago de una multa del uno por ciento (1%) del valor CIF. Al vencimiento de este segundo plazo, la mercancía quedará en abandono tácito o de hecho.

El Control de Valor en Aduana en la Legislación Boliviana

El control de valor de aduana, dentro de la legislación boliviana se encuentra regulado en el Art. 248 del RLGA párrafo primero que señala:

La Aduana Nacional establecerá la organización administrativa necesaria para la aplicación del valor en aduana conforme lo establece el artículo 143 de la Ley y creará los mecanismos necesarios para el control primario, diferido y posterior disponiendo de un cuerpo de funcionarios especializados y capacitados para efectuar la comprobación del valor declarado.

En este sentido, la Aduana Nacional mediante la **Resolución de Directorio N° 01-015-16** de 22/09/2016 aprueba el Procedimiento para gestión de manifiestos y tránsito aduanero GNN-T04 Versión 02, Procedimiento del régimen de depósito de aduana GNN-D01 Versión 01 y el Procedimiento del régimen de importación para el consumo GNN-M01 Versión 5 y mediante **Resolución Administrativa N° RA-PE 01-029-16** de 30/12/2016 aprueba el Procedimiento Sancionatorio y de Determinación, estableciendo a través de dichas Resoluciones los procedimientos específicos y operativos que se debe cumplir para acogerse a los regímenes citados, pero a la vez definiendo el **“modelo de control de valor en aduana”** a aplicarse en las operaciones aduaneras en territorio aduanero boliviano.

Viabilidad Legal de la Propuesta de Creación de Aduanas Especializadas

Bajo la lógica expuesta en párrafos precedentes, surge la propuesta de realizar un control de valor en aduana de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, bajo una modalidad distinta a la utilizada para el resto de las mercancías de importación, cuyos riesgos de subvaluación y de condiciones de fiabilidad del operador, son menores; por lo que, se plantea la creación de la administración de aduana especializada en el control de mercancías de procedencia Zona Franca Iquique (Chile).

Al efecto, se tiene el siguiente marco legal que ampara la propuesta:

El Art. 253 del RLGA señala que: “El momento para la determinación del valor en aduana es la fecha en la que la administración aduanera respectiva acepta la declaración de mercancías...”

El Art. 108 del RLGA, modificado por el Decreto Supremo N° 2295 de 18/03/2015 establece:

Si el aforo aduanero concluye sin observaciones o incidencias, el funcionario aduanero actuante registrará su conformidad bajo firma en la propia declaración de mercancías. En caso de existir observaciones, el funcionario aduanero actuante elaborará el Acta de Reconocimiento y dejará constancia de ello en la declaración de mercancías y en el sistema informático.

Cuando la observación en el Acta de Reconocimiento establezca disminución u omisión en el pago de los tributos aduaneros y no se hubiere configurado las conductas detalladas en el Artículo 178 de la Ley N° 2492, el consignatario podrá reintegrar los tributos aduaneros, o constituir garantía suficiente para continuar con el despacho aduanero o conforme a los procedimientos que establezca la Aduana Nacional, la

Administración Aduanera podrá determinar su remisión a Control Posterior, sin interrumpir el despacho aduanero. (La negrilla es nuestra).

Este artículo del RLGA, establece la posibilidad de que durante el despacho aduanero se pueda realizar el control de valor y reliquidación de tributos en función a la nueva valoración que determine la aduana, en base a la cual el importador pueda realizar el pago de dichos tributos y continuar el despacho aduanero, vale decir, se aplica el control de valor en aduana durante el despacho aduanero (*ex-ante*).

Esto, sumado a lo dispuesto en el citado Art. 253 del RLGA respecto a que el momento para la determinación del valor en aduana es cuando la aduana acepta la declaración de mercancías, que en la práctica es el momento en que se asigna un número a la DUI y esta es sometida a selectividad, podemos afirmar que se tiene el respaldo normativo suficiente para aplicar un modelo que priorice el control de valor en aduana durante el despacho aduanero.

Y algo que es importante mencionar, es que el mismo artículo 108 da la facultad a la Aduana Nacional de establecer los procedimientos de control, lo cual también es concordante con lo establecido en el ya citado Art. 248 del RLGA que dispone que la Aduana Nacional establezca la organización administrativa necesaria para la aplicación del valor en aduana y cree los mecanismos necesarios para el control primario, diferido o posterior, siendo precisamente el control durante el despacho un control de tipo “primario”.

A su vez, el Art. 48 del Decreto Supremo N° 27310 – Reglamento al Código Tributario Boliviano, establece que la Aduana Nacional ejercerá las facultades de control establecidas en los Artículos 21° y 100° de la ley N° 2492 en las fases de: control anterior, **control durante el despacho (aforo) u otra operación aduanera** y control diferido. La verificación de calidad, valor en aduana, origen u otros aspectos que no puedan ser evidenciados

durante estas fases, podrán ser objeto de fiscalización posterior, vale decir que, nuevamente se hace referencia a la facultad de control de valor durante el despacho aduanero, dejando para el control posterior aquellos aspectos que no puedan ser controlados en esa fase inicial.

Teniendo presente lo dispuesto en el Art. 248 del RLGA respecto a la facultad de la Aduana Nacional de establecer la organización administrativa necesaria para la aplicación del valor en aduana, es pertinente en este punto referirnos a la organización interna de dicha entidad pública.

Al respecto, el Art. 30 de la LGA en el párrafo segundo dispone que la Aduana Nacional: “Para el ejercicio de sus funciones, se desconcentrará territorialmente en administraciones aduaneras, de acuerdo con reglamento”, lo cual es concordante con el Art. 30 del RLGA que señala que la Aduana Nacional, a nivel ejecutivo y operativo, está organizada en unidades técnicas, operativas y administrativas, debiendo desconcentrarse regionalmente en administraciones aduaneras de acuerdo a la estructura orgánica y funcional determinada en el Estatuto que apruebe su Directorio.

Al efecto, mediante Resolución de Directorio N° RD 02-019-07 de 07/11/2007 se aprueba el Texto Ordenado del Estatuto de la Aduana Nacional de Bolivia, mismo que en el Art. 5 señala que: “La dirección y administración de la Aduana Nacional están a cargo de:

1. DIRECTORIO
2. PRESIDENCIA EJECUTIVA
3. GERENCIA GENERAL
4. GERENCIAS NACIONALES
5. GERENCIAS REGIONALES
6. ADMINISTRACIONES DE ADUANA
7. AGENCIAS DE LA ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA EN EL EXTERIOR

Asimismo, dicho Estatuto en su Art. 61 párrafo tercero señala: “El Directorio podrá crear, modificar o suprimir, mediante Resolución, Administraciones de Aduana, pasos fronterizos y/o puntos de control dependientes de éstas, determinando sus atribuciones a fin de lograr una mayor eficiencia en las actividades de la Aduana Nacional” y en el Art. 70 establece que “la estructura orgánica de la Aduana Nacional y el ámbito de su competencia y responsabilidad de sus diferentes áreas administrativas, se plasmará en Manual de Organización y Funciones de la Aduana Nacional, que deberá ser aprobado por Resolución Administrativa”.

A este efecto, el Manual de Organización y Funciones de la Aduana Nacional, aprobado mediante Resolución Administrativa N° RA-PE 02-023-16 de 29/07/2016 establece la Estructura Orgánica de la Aduana Nacional y el respectivo Organigrama de esta entidad (Romanos V y VI), definiendo la desconcentración territorial de la Aduana en Gerencia Regionales y Administraciones de Aduana distribuidas en todo el territorio boliviano, Administraciones a través de las cuales ejerce la potestad aduanera y permite la aplicación de los regímenes aduaneros dispuestos en la Ley a través de los diferentes despachos aduaneros (**Anexo 2**).

Conforme lo expuesto, la Aduana Nacional a través de su Directorio y Presidencia Ejecutiva tiene la posibilidad legal de crear administraciones de aduana en cualquier lugar del territorio nacional, siendo éstas los órganos operativos a través de los cuales se ejerce la potestad aduanera, a través del control efectivo del ingreso, salida y despacho aduanero de mercancías extranjeras. En consecuencia, la creación y organización administrativa de una Administración de Aduana especializada es potestad de la misma aduana a través de sus órganos normativo y ejecutivo.

Un aspecto importante es el referido a la obligatoriedad de uso de la aduana especializada, es decir, considerando que la Aduana Nacional tiene más de

una treintena de Administraciones distribuidas en todo el territorio nacional en las cuales se puede realizar operaciones de importación de mercancías, ¿cómo se obligaría a los importadores de mercancías procedentes la Zona Franca Iquique a realizar sus despachos aduaneros en una Administración de aduana específica, como es la aduana especializada?

Al respecto, el Art. 99 del RLGA en el párrafo segundo establece: “La Aduana Nacional, mediante Resolución de Directorio, podrá restringir el despacho aduanero en determinadas administraciones aduaneras en función a la infraestructura de que dispongan éstas”.

Por otro lado, el Art. 146 del RLGA establece: “Únicamente se admitirá el cambio de destino de las mercancías a una aduana distinta a la que fueron consignadas, en los siguientes casos: ...b) En administraciones aduaneras de frontera mediante resolución administrativa, cuando la mercancía se encuentre restringida de nacionalización en frontera o requiera inspección en una aduana interior”.

De los artículos citados, se establece que la Aduana Nacional puede restringir el despacho aduanero en función a la infraestructura que tenga en sus administraciones, por lo cual, considerando el modelo de control de valor que se propone implementar, se requiere una infraestructura adecuada a ese propósito, misma que permita agilidad y fluidez en el aforo, por lo cual, este aspecto, por sí mismo ya otorga a la aduana la posibilidad de establecer el uso obligatorio de la Administración de Aduana especializada.

Sin embargo, también se tiene la permisión legal del citado Art. 146 del RLGA que da la posibilidad de que la administración de aduana de frontera pueda realizar el cambio de destino de las mercancías - así no lo haya solicitado el transportador -, cuando dichas mercancías requieran inspección en una aduana interior, lo cual, es precisamente lo que se propone en el presente trabajo: realizar la inspección de mercancías procedentes de ZOFRI

en una aduana interior estratégicamente ubicada dentro del territorio nacional.

Por último, respecto a la elaboración e implantación del procedimiento específico de control de valor en aduana en la administración de aduana especializada, se debe recordar la atribución que el Art. 64 del Código Tributario Boliviano (CTB) otorga a la Administración Tributaria cuando señala que la misma podrá dictar normas administrativas de carácter general a los efectos de la aplicación de las normas tributarias, lo cual es concordante con lo dispuesto en el Art. 34 de la LGA que establece que la máxima autoridad de la Aduana Nacional es su Directorio, que es responsable de definir sus políticas, normativas especializadas de aplicación general y normas internas, así como de establecer estrategias administrativas, operativas y financieras y con el Art. 37 de la misma Ley que define que son atribuciones del Directorio de la Aduana Nacional "...e) Dictar resoluciones para facilitar y simplificar las operaciones aduaneras, estableciendo los procedimientos que se requieran para tal efecto... g) Aprobar iniciativas que orienten la lucha contra el contrabando y el fraude tributario".

De la normativa legal expuesta, concluimos que la Aduana Nacional de Bolivia se divide en administraciones de aduana, mismas que están distribuidas por todo el territorio aduanero nacional, siendo éstas las áreas operativas encargadas del control del ingreso y salida de mercancías del territorio, estando entre sus funciones principales, procesar los despachos aduaneros de importación, además de iniciar y cerrar tránsitos aduaneros.

También de acuerdo a la legislación boliviana, la aduana tiene la facultad de establecer la organización administrativa necesaria para la aplicación del valor en aduana, en ese sentido, tiene la atribución de disponer la creación de áreas especializadas encargadas de dicho control, en cualquier lugar del

territorio nacional, por lo que existe la posibilidad de crear aduanas especializadas destinadas a realizar un efectivo y adecuado control de valor en aduana.

Del mismo modo, conforme a la normativa vigente, la aduana puede establecer el cambio de destino de las mercancías extranjeras por razones de aforo de las mismas o por razones de infraestructura de sus administraciones de aduana, obligando al importador a realizar el despacho aduanero en una determinada administración (en este caso en la administración de aduana especializada).

Por último, es facultad del Directorio de la Aduana Nacional el dictar normas necesarias para luchar contra el fraude aduanero, en ese entendido, dicha instancia superior de la aduana puede dictar normas con alcance general, vale decir de cumplimiento obligatorio para todos los operadores de comercio exterior, en procura de mejorar el control y establecer políticas destinadas a disminuir la evasión tributaria u otras formas ilícitas que disminuyen los ingresos al Fisco, siendo el adecuado modelo de control de valor en aduana uno de los aspectos más importantes para lograr tal propósito.

En resumen, la normativa aduanera boliviana permite que la Aduana Nacional pueda crear administraciones de aduana especializadas donde se aplique procedimientos únicos que permitan mejorar el control de valor en aduana, pero a la vez simplificar y facilitar el flujo de las mercancías sujetas a despacho aduanero, no siendo necesario para ello – bajo el actual marco normativo – realizar la modificación de ninguna Ley, Decreto Supremo o norma de rango superior a las resoluciones que está facultada a emitir la Aduana Nacional.

Por lo que, se hace legalmente viable, la creación en Bolivia de una administración de aduana especializada en la importación de mercancías

procedentes de Zona Franca Iquique, conforme es la propuesta del presente trabajo.

Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio fue aprobado en la Conferencia Ministerial de Bali celebrada en diciembre de 2013 y entró en vigor el 22 de febrero de 2017 cuando dos tercios de los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ratificaron dicho acuerdo y depositaron en la OMC el instrumento de aceptación de ratificación correspondiente.

Si bien dicho Acuerdo no fue aún ratificado por el Estado boliviano, al encontrarse el mismo ya vigente y habiendo sido ratificado hasta la fecha por 122 países, se constituye en un instrumento importantísimo para el comercio internacional, cuyas normas son de aplicación universal, por lo que es necesario considerarlo en cualquier propuesta que verse sobre temática aduanera.

El AFC contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Asimismo, en él se establecen medidas para una cooperación efectiva entre autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros, además de disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidad en esta esfera. (<https://www.wto.org>).

Resumen de las disposiciones del Acuerdo de Facilitación del Comercio

La Sección I contiene disposiciones para agilizar el movimiento, liberación y despacho de mercancías, incluidos los bienes en tránsito. Aclara y mejora los artículos pertinentes (V, VIII y X) del Acuerdo General sobre Aranceles

Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994. También establece disposiciones para la cooperación aduanera.

La Sección II contiene disposiciones sobre trato especial y diferenciado (SDT) que permiten a los países en desarrollo y menos adelantados (PMA) determinar cuándo implementarán las disposiciones individuales del Acuerdo e identificar las disposiciones que solo podrán aplicar tras la recepción de los informes técnicos, asistencia y apoyo para la creación de capacidades. Para beneficiarse del SDT, un miembro debe categorizar cada disposición del Acuerdo, como se define a continuación, y notificar a otros miembros de la OMC de estas categorizaciones de acuerdo con los plazos específicos delineados en el Acuerdo:

Categoría A: disposiciones que el miembro implementará cuando el Acuerdo entre en vigor (o en el caso de un país menos adelantado dentro del año posterior a la entrada en vigencia)

Categoría B: disposiciones que el miembro implementará después de un período de transición posterior a la entrada en vigor del Acuerdo

Categoría C: disposiciones que el miembro implementará en una fecha posterior a un período de transición posterior a la entrada en vigor del Acuerdo y que requieren la adquisición de asistencia y apoyo para la creación de capacidades.

Para las disposiciones designadas como categorías B y C, el miembro debe proporcionar fechas para la implementación de las disposiciones.

La Sección III contiene disposiciones que establecen un comité permanente sobre facilitación del comercio en la OMC, requieren que los miembros tengan un comité nacional para facilitar la coordinación interna y la implementación de las disposiciones del Acuerdo. También establece

algunas disposiciones finales.
(https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfatheagreement_s.htm).

Como se expuso brevemente, el AFC de manera general tiene como objetivo la agilidad del comercio internacional a través de mecanismos de control fronterizo ágiles y coordinados entre todas las instituciones que hacen a dicho control, siendo la agilidad en el levante y despacho aduanero uno de los objetivos específicos más importantes, por lo que las Aduanas deben implementar mecanismos que permitan que las mercancías se desaduanicen en tiempos breves, lo cual se constituye en una de las metas a alcanzarse en la aduana especializada, objeto del presente trabajo, ya que procedimientos de despacho aduanero ágiles permitirán incentivar las importaciones y por ende incrementar las recaudaciones tributarias.

MARCO PRÁCTICO

Descripción General de la Situación del Flujo Comercial de Mercancías Procedentes de Zona Franca Iquique

Conforme se señaló en el Capítulo I, uno de los objetivos específicos del presente trabajo, es el de realizar la descripción de la situación del flujo comercial de mercancías que son importadas a Bolivia cuya procedencia es la Zona Franca Iquique (ZOFRI) a partir de un análisis estadístico, en este sentido analizamos diferentes tópicos de dicho flujo de mercancías que nos permiten tener un panorama más claro respecto a la importancia de las importaciones de mercancías desde ZOFRI para el comercio exterior boliviano, así como de la problemática en el control que esto representa para la Aduana Nacional de Bolivia, es así que, en base a información estadística extraída de diferentes bases de datos de la Aduana Nacional analizamos:

- El volumen de importaciones de mercancías de ZOFRI,
- los tiempos de despacho aduanero que se insumen en el proceso de importación a consumo de las mismas,
- la recaudación tributaria emergente de estas importaciones y,
- los niveles de subvaluación que se presentan en la importación de estas mercancías.

Volumen de Importaciones a Bolivia de Mercancías Procedentes de ZOFRI

El nivel de importaciones de mercancías procedentes de ZOFRI debe ser determinado considerando aspectos como el Valor CIF (Costo, Seguro y Flete), el número de Declaraciones Únicas de Importación (DUI's) presentadas y el Peso Bruto de estas mercancías, asimismo, estos parámetros deben ser comparados con los mismos datos emergentes del resto de importaciones bolivianas cuya procedencia sea diferente a ZOFRI,

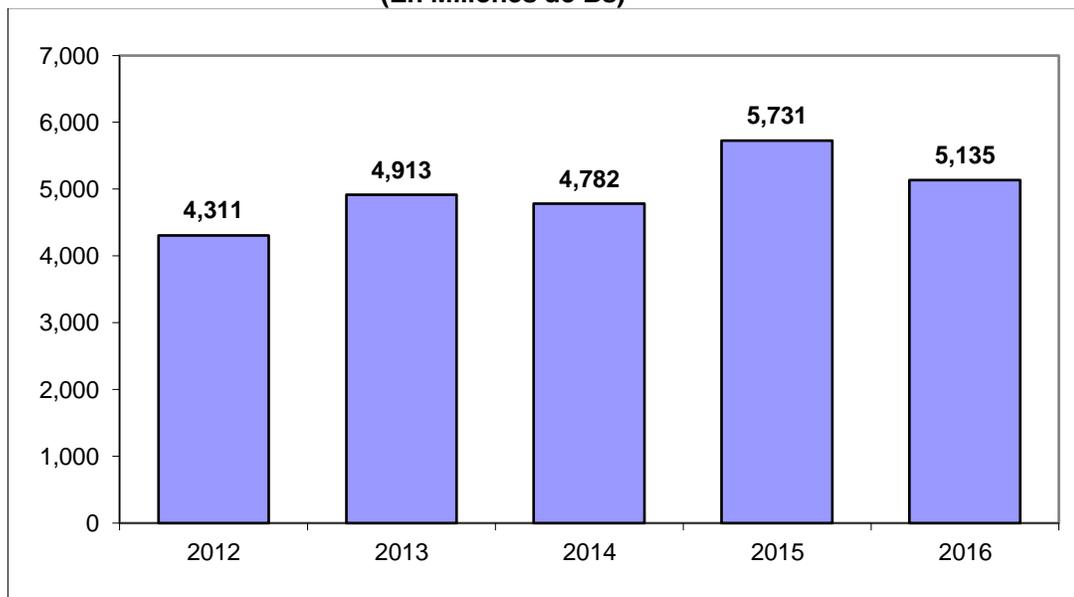
esto nos permite determinar la participación e importancia de las importaciones ZOFRI dentro del total importado, por último, este análisis para ser lo más certero posible, debe ser realizado considerando un amplio periodo de tiempo, por lo que, analizamos las Gestiones 2012 a 2016. En ese sentido tenemos:

**Principales Estadísticas de la Operativa Aduanera de Comercio Exterior a Nivel General y de Mercancía
Procedente de ZOFRI, Enero a Diciembre de 2012 - 2016**

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016
	Ene a Dic				
Valor CIF Importado (bolivianos)	59.455.364.554	68.849.020.828	78.914.884.447	70.179.959.157	60.416.662.024
Valor CIF Importado ZOFRI (bolivianos)	4.311.126.274	4.913.048.556	4.782.370.790	5.730.992.598	5.134.587.513
Número de DUI's	462.211	475.660	521.719	486.035	458.417
Número de DUI's ZOFRI	39.035	40.651	36.766	49.988	47.907
Peso Bruto Importado (kilogramos)	4.880.918.169	4.781.223.998	6.096.602.239	5.577.753.530	6.688.158.020
Peso Bruto Importado ZOFRI (kilogramos)	253.371.646	272.958.502	273.166.788	258.463.401	252.771.455

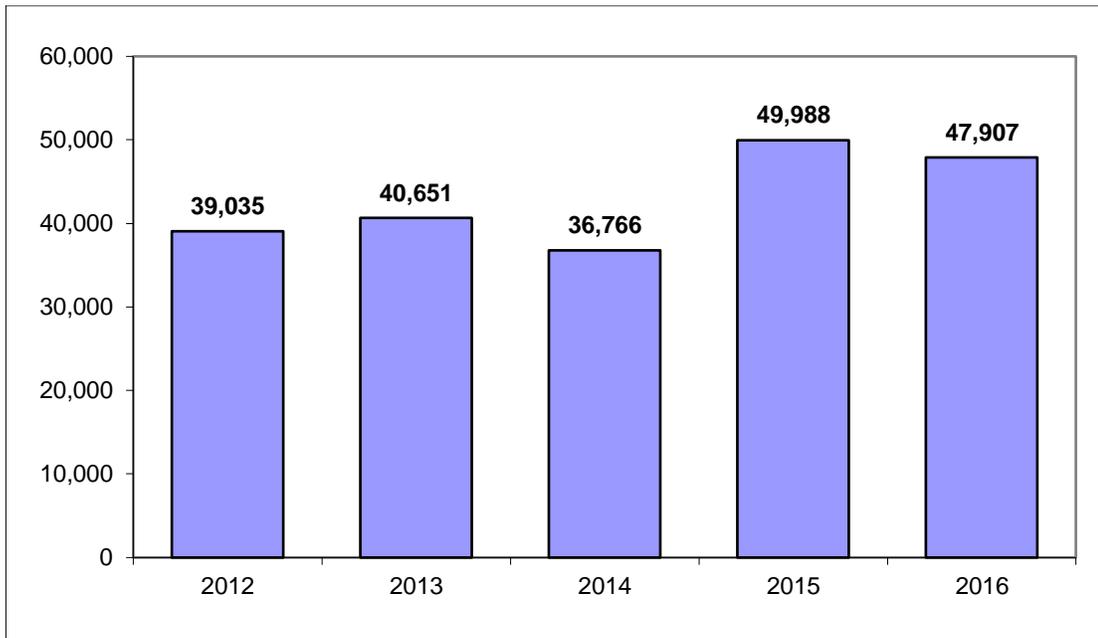
Fuente: Aduana Nacional
Elaboración: Propia

**Valor de Importación de Mercancías de ZOFRI
(En Millones de Bs)**



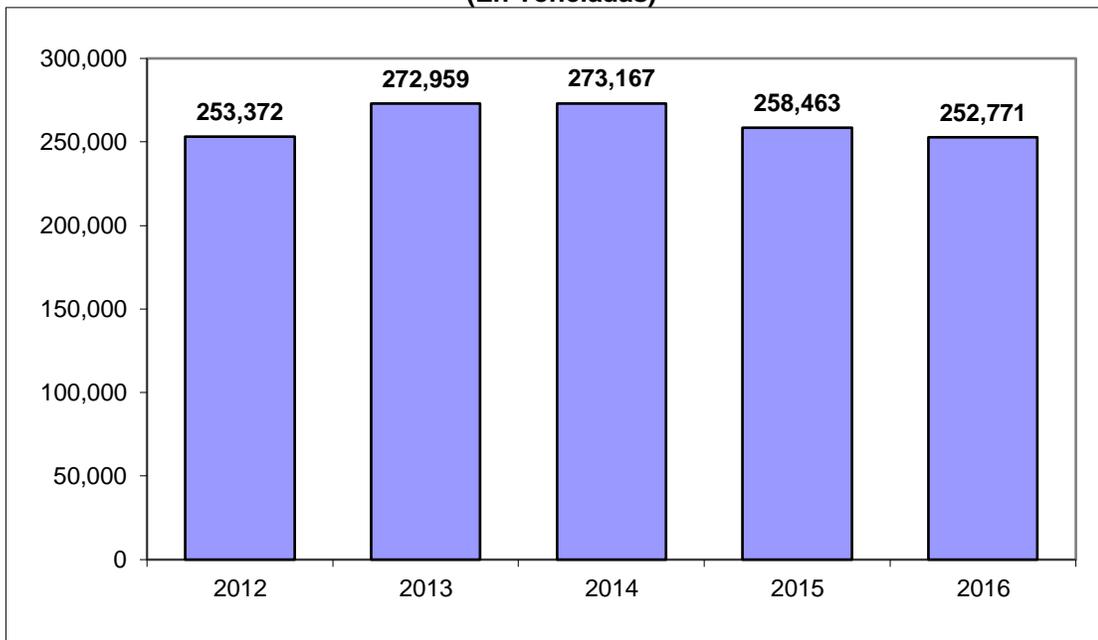
Fuente: Aduana Nacional. Elaboración: Propia

Número de DUI's de Mercancías Importadas de ZOFRI



Fuente: Aduana Nacional. Elaboración: Propia

Peso Bruto de Importación de Mercancías de ZOFRI (En Toneladas)



Fuente: Aduana Nacional. Elaboración: Propia

De la información expuesta y graficada se puede establecer que:

- Las importaciones bolivianas de mercancías procedentes de ZOFRI, en el periodo 2012 – 2016 en términos de Valor CIF han alcanzado un promedio de **7,44%** del total de las importaciones nacionales (2012: 7,3%; 2013: 7,1%; 2014: 6,1%; 2015: 8,2%; 2016: 8,5%).
- En cantidad de Declaraciones Únicas de Importación (DUI's) presentadas en el periodo 2012 – 2016, las importaciones de mercancías procedentes de ZOFRI, han alcanzado un promedio de **8,94%** del total de las importaciones bolivianas (2012: 8,4%; 2013: 8,5%; 2014: 7,0%; 2015: 10,3%; 2016: 10,5%).
- En lo que respecta al Peso Bruto de las importaciones de mercancías de ZOFRI, las mismas han alcanzado un promedio de **4,76%** del total del Peso Bruto de las importaciones bolivianas (2012: 5,2%; 2013: 5,7%; 2014: 4,5%; 2015: 4,6%; 2016: 3,8%).

Tiempos de Despacho Aduanero en la Importación a Consumo de Mercancías de Procedencia ZOFRI

Uno de los aspectos centrales dentro del comercio exterior es la “facilitación”, la cual es medida en función al tiempo de duración de los procesos de importación, exportación y tránsito de mercancías, es así que, los países y más específicamente las Aduanas del mundo y otros órganos de control de frontera, se esfuerzan constantemente por disminuir los tiempos de despacho aduanero, siendo éste uno de los parámetros principales para catalogar a una Aduana como moderna y facilitadora o como anacrónica y burocrática.

Y la pregunta del porqué se le da tanta importancia a este parámetro, es respondida por el anglicismo *time is money* (tiempo es dinero), y en comercio internacional aún más, ya que a mayor tiempo de demora en las operaciones

de comercio, mayores son los costos logísticos y menor es la competitividad del producto, aspecto que resulta clave en cualquier entorno, pero más especialmente en el nuestro, ya que la alternativa a los elevados tiempos de despacho es el “contrabando”.

Antes de realizar el análisis estadístico específico de los tiempos de despacho, es necesario señalar que el despacho aduanero de importación, operativamente hablando, tiene diferentes etapas que están a cargo de diferentes actores del comercio internacional, conforme se muestra en el gráfico siguiente:

Etapas del Despacho Aduanero de Importación

Etapas	Responsable
Cierre de Tránsito	Transportista - Aduana Nacional
Localización de la mercancía y emisión del Parte de Recepción	Concesionario de Recinto Aduanero (DAB, ALBO o Concesionario de Zona Franca)
Registro y validación de la Declaración de Importación (DUI)	Importador o Despachante de Aduana
Pago de tributos aduaneros	Importador
Asignación de Canal (rojo, amarillo o verde)	Aduana Nacional
Aforo de la mercancía (solo canal rojo o amarillo)	Aduana Nacional
Levante	Aduana Nacional
Pase de salida	Concesionario de Recinto Aduanero o Zona Franca
Retiro de la mercancía	Importador

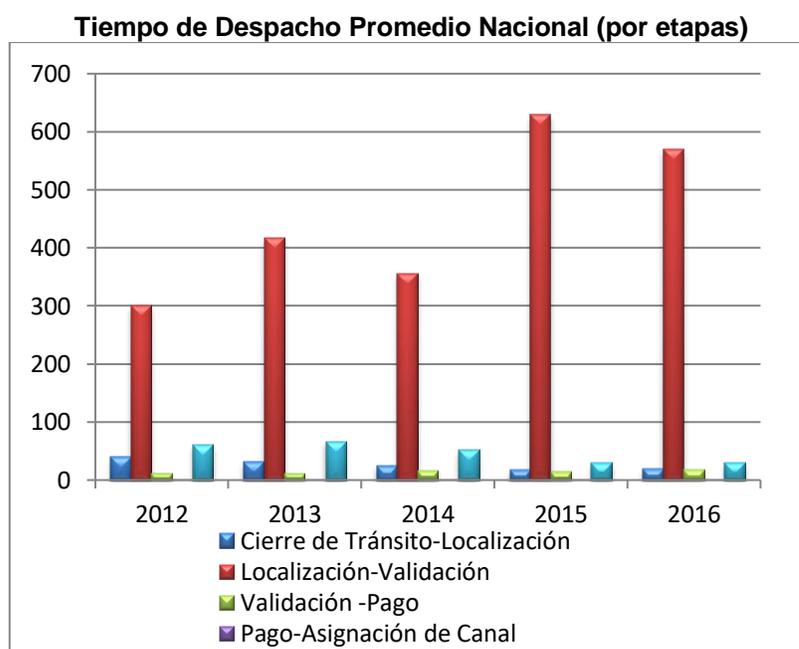
Elaboración: Propia

Una vez expuestas de manera general las etapas del despacho aduanero de importación, corresponde realizar el análisis comparativo de los tiempos de despacho aduanero de importación de mercancías procedentes de ZOFRI en el periodo 2012 – 2016:

**Número de DUI's y Tiempo de Despacho Promedio Nacional por Etapa Según Gestión:
Tránsito y Despacho de Mercancía Procedente de ZOFRI**

Total Aduana	Número de DUIs	Etapas					Tiempo Promedio Referencial
		Tránsito		Despacho			
		Cierre de Tránsito - Localización	Localización - Validación	Validación - Pago	Pago - Asignación de Canal	Asignación de Canal - Pase de Salida (3)	
		(horas cronológicas) (4)		(horas de días laborales) (5)			
Gestión 2012	33.805	40,2	299,9	12,0	0,1	60,2	412,6
Gestión 2013	34.851	31,9	416,8	11,2	0,3	67,0	527,2
Gestión 2014	31.766	24,4	356,0	15,6	0,2	51,9	448,0
Gestión 2015	46.233	17,4	629,0	13,6	0,2	29,1	689,4
Gestión 2016	41.882	19,5	569,3	17,6	0,2	30,3	636,9

Fuente y elaboración: Aduana Nacional (SIDUNEA++ y Sistema Tiempos de Despacho)



Fuente y elaboración: Aduana Nacional

- Entre las gestiones 2012 – 2016 el promedio de tiempo de despacho aduanero de mercancías procedentes de ZOFRI es de **542,8 horas** (22,6 días).
- Del tiempo total promedio de despacho aduanero el **4,9%** se insume en la etapa de cierre de tránsito (26,7 horas promedio), el **83,6%** en

las etapas de localización de la mercancía en el recinto aduanero y validación de la DUI (454,2 horas promedio), el **2,6%** en la etapa de pago de los tributos aduaneros (14 horas promedio), el **0,03%** en la etapa de asignación de canal (0,2 horas promedio) y el **8,78%** en las etapas de aforo, levante y emisión del pase de salida (47,7 horas promedio).

- La etapa de retiro de las mercancías por el importador (cuyo plazo no está contemplado en los datos analizados) de acuerdo al Art. 115 párrafo tercero del RLGA debe ser realizado en el plazo de 2 días hábiles posteriores a la autorización de levante, so pena de ser sancionado con multa del 1% del valor CIF de la mercancía o que la misma caiga en abandono a los 10 días posteriores.
- El tiempo de duración de las etapas de localización y validación de la DUI – que insumen más del 83% del tiempo total de despacho aduanero- entre el 2012 y el 2016 se incrementó en un **47,3%**.
- Entre el 2012 y el 2016 el tiempo total de despacho aduanero de importación de mercancías procedentes de ZOFRI se incrementó en un **35,2%**.
- Entre el 2012 y el 2016 las importaciones de mercancías procedentes de ZOFRI se incrementaron en más del **20%** anual.

Recaudación Tributaria Emergente de las Importaciones de Mercancías Procedentes de ZOFRI

Siendo objetivo central del presente trabajo el mejorar las recaudaciones tributarias por concepto de la importación a Bolivia de mercancías procedentes de ZOFRI, corresponde realizar un análisis estadístico de este parámetro a objeto de determinar el nivel y la variación que han sufrido las recaudaciones en el tiempo, para lo cual, se analiza los datos estadísticos del periodo 2012 – 2016, primero de manera general y posteriormente desagregando los datos entre la recaudación aduanera voluntaria

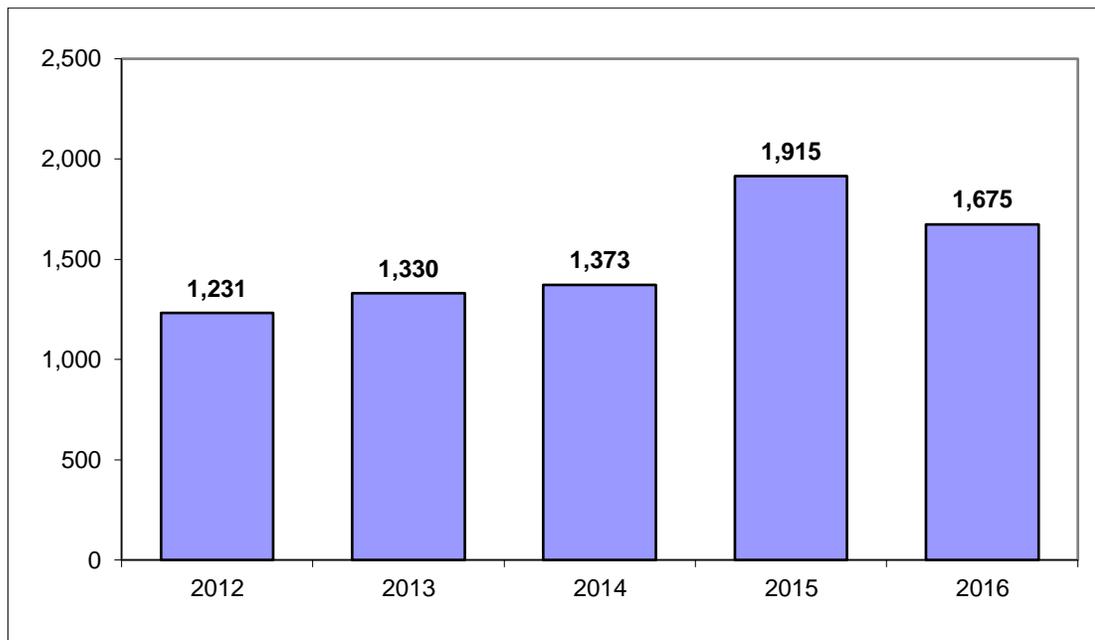
(autodeterminada) y la obtenida a instancia o por determinación de la Administración Aduanera, esto nos permite establecer cuál la incidencia de los controles de valor en aduana que implementó la Aduana Nacional de Bolivia, a objeto de medir su efectividad y eficacia; en ese sentido tenemos:

**Recaudación de Importación a Nivel General de Mercancía Proveniente de ZOFRI
Enero a Diciembre de 2012 - 2016**

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016
	Ene a Dic				
Recaudación Total (bolivianos)	11.892.763.025	13.431.452.027	15.451.709.101	14.940.850.463	12.838.114.057
Recaudación ZOFRI (bolivianos)	1.230.868.664	1.330.202.154	1.372.531.548	1.915.366.381	1.674.571.188

Fuente: Aduana Nacional
Elaboración: Propia

**Recaudación de Importación de Mercancías de ZOFRI
(En Millones de Bs)**



Fuente: Aduana Nacional
Elaboración: Propia

- En términos de Recaudación de tributos aduaneros, las importaciones de mercancías de ZOFRI han alcanzado un promedio de **10,98%** del

total de la recaudación aduanera en el periodo 2012 – 2016 (2012: 10,3%; 2013: 9,9%; 2014: 8,9%; 2015: 12,8%; 2016: 13%).

- En el periodo 2012 – 2016 las recaudaciones por importaciones de mercancías procedentes de ZOFRI han tenido un crecimiento del **26,5%**.

Niveles de Subvaluación en la Importación de Mercancías Procedentes de ZOFRI y Efectos en la Recaudación Tributaria

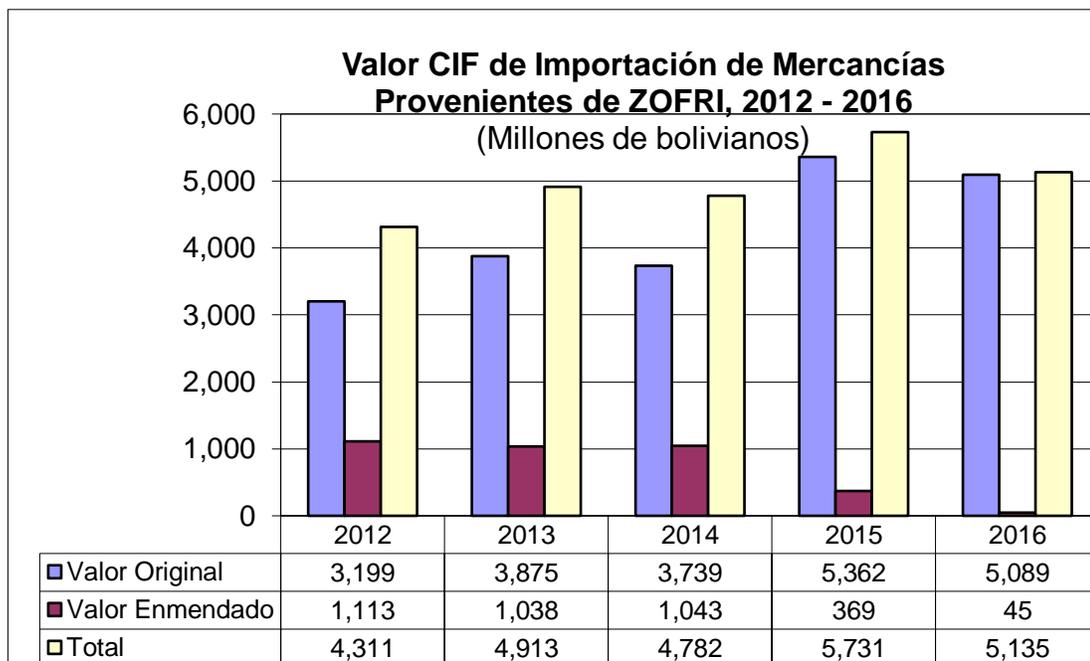
Como se explicó en su momento, uno de los grandes problemas que enfrentan las aduanas del mundo es la subvaluación de mercancías, cuyo fin es evadir o disminuir el monto de los tributos de importación, en ese sentido es importante establecer los niveles de subvaluación que se dan en la importación a consumo de mercancías procedentes de ZOFRI, esto permite cuantificar el problema que enfrenta la aduana de Bolivia y en función a ello respaldar la propuesta del presente trabajo, es así que, tomando siempre el periodo 2012 – 2016, tenemos:

**Valor inicial y enmendado de importación de mercancías de ZOFRI
Periodo 2012 - 2016 (En millones de Bs.)**

Gestión	Valor Original	Valor Enmendado	Valor Total	Variación %
2012	3.199	1.113	4.311	34,79%
2013	3.875	1.038	4.913	26,78%
2014	3.739	1.043	4.782	27,89%
2015	5.362	369	5.731	6,88%
2016	5.089	45	5.135	0,88%

Fuente: Aduana Nacional

Elaboración: Propia



Fuente: Aduana Nacional

Elaboración: Propia

- Las importaciones de mercancías de ZOFRI en las **Gestiones 2012 a 2014** tienen un promedio de subvaluación detectada del **29,82%**, vale decir, que el valor declarado por el importador (autodeterminado), luego del control de valor en aduana realizado por las Administraciones de aduana, se incrementa en casi un 30%.
- En las **Gestiones 2015 y 2016** el promedio de subvaluación desciende estrepitosamente a un promedio de **3,88%**, es decir que luego del control de valor en aduana, sólo se incrementa el valor declarado por el importador en menos del 4%.
- La variación significativa que se da entre estos dos periodos, si bien en un principio podría pensarse que se debe a un mejor comportamiento de los operadores de comercio (importadores), en realidad puede explicarse porque desde el segundo cuatrimestre del año 2015 y en adelante se modificó en Bolivia el modelo de control de valor en aduana, de ser casi exclusivamente un control

durante el despacho aduanero a ser un control posterior al despacho aduanero.

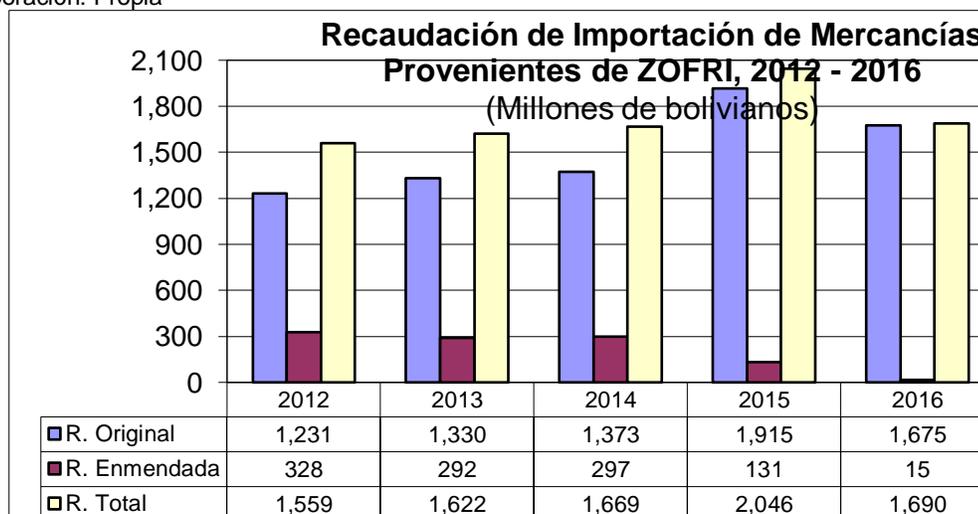
Ahora bien, como se sabe, la subvaluación tiene un efecto directo en la recaudación tributaria, por lo cual, es conveniente analizar los niveles de recaudación emergente de los valores voluntariamente declarados por los importadores (autodeterminada), de la recaudación a instancia o por determinación de la Aduana Nacional luego del control de valor en aduana, y en última instancia la recaudación final, que es la suma de ambas, en este sentido se tienen los siguientes datos estadísticos del periodo 2012 a 2016:

**Recaudación voluntaria y a instancia de la Aduana por importación de mercancías de ZOFRI
Periodo 2012 - 2016 (En millones de Bs.)**

Gestión	Recaudación voluntaria	Recaudación a instancia de la Aduana	Recaudación Total	Variación %
2012	1.231	328	1.559	26,64%
2013	1.330	292	1.622	21,95%
2014	1.373	297	1.669	21,63%
2015	1.915	131	2.046	6,84%
2016	1.675	15	1.690	0,89%

Fuente: Aduana Nacional

Elaboración: Propia



Fuente: Aduana Nacional. Elaboración: Propia

- Las importaciones de mercancías de ZOFRI en las **Gestiones 2012 a 2014** tienen un promedio de **23,41%** de variación entre la recaudación voluntaria y la recaudación emergente de la determinación realizada por la Aduana durante el control de valor, vale decir que los tributos declarados y pagados por el importador, se incrementan en más de 23% luego del control de valor en aduana realizado por las Administraciones de aduana.
- En las **Gestiones 2015 y 2016** el promedio de variación entre la recaudación voluntaria y la recaudación a instancia de la Aduana desciende de manera muy significativa a un **3,86%**, es decir que luego del control de valor en aduana, sólo se incrementa el monto de los tributos en menos del 4%.
- La variación significativa que se da entre estos dos periodos, como se señaló al comparar los valores declarados, se explica por el nuevo modelo de control de valor en aduana implementado en Bolivia a partir del segundo cuatrimestre del año 2015 en adelante, habiéndose migrado del control durante el despacho aduanero al control posterior al despacho aduanero.

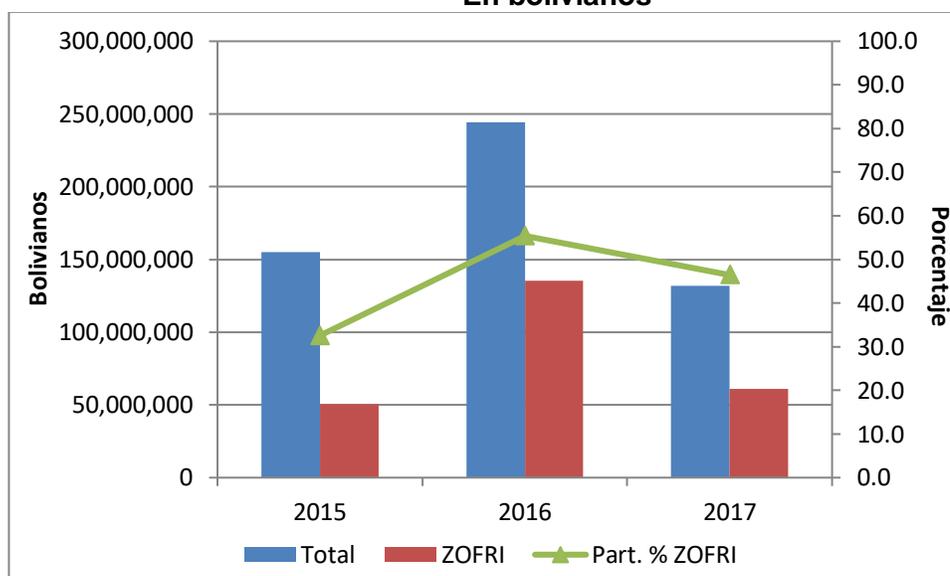
Ahora bien, habiéndose establecido de los datos expuestos que la migración del modelo de control de valor en aduana de un control durante a un control posterior al despacho aduanero, incidió significativamente en los niveles de subvaluación detectada por la aduana y a su vez en la recaudación tributaria obtenida por las determinaciones realizadas por la Aduana Nacional; es necesario analizar los resultados en términos de subvaluación detectada y determinación (reliquidación) de tributos aduaneros que se da como emergencia del control de valor posterior al despacho aduanero, vale decir, analizar si es o no positiva la migración de un modelo de control a otro, en este sentido, y considerando que la migración de modelo de control se dio a partir del segundo cuatrimestre de 2015, tenemos:

**Deuda Tributaria Determinada en Controles Posteriores al despacho aduanero
(ZOFRI Vs Total)
En bolivianos**

	2015	2016	2017	May 2015 - Ago 2017
Total importaciones	155.270.728	244.266.101	131.720.152	531.256.981
Importaciones ZOFRI	50.546.307	135.288.009	61.204.422	247.038.738
Part. % ZOFRI	32,6	55,4	46,5	46,5

Fuente: Aduana Nacional
Elaboración: Propia

**Deuda Tributaria Determinada en Controles Posteriores
En bolivianos**



Fuente: Aduana Nacional
Elaboración: Propia

- La deuda tributaria determinada por la Aduana en el periodo comprendido entre mayo/2015 y agosto/2017, en el que se encuentra vigente el nuevo modelo de control de valor posterior al despacho aduanero varía entre un 2,63% y un 8,07% respecto al total de la recaudación tributaria por concepto de importaciones de mercancías procedentes de ZOFRI.
- La deuda tributaria determinada por la Aduana emergente de despachos de importación de ZOFRI, en promedio representa el **44,83%** del total de la deuda determinada en controles posteriores

realizados a la totalidad de la importaciones bolivianas, pese a que las importaciones de ZOFRI representan en términos de recaudación tributaria general menos del 13% del total de recaudación por importaciones a Bolivia.

- Si se realiza la suma del monto de la deuda determinada por controles posteriores al despacho aduanero en las Gestiones 2015 y 2016 al monto de la recaudación emergente de la reliquidación realizada por la Aduana durante el control de valor en el despacho aduanero en esas mismas gestiones (2015: 131 millones de Bs. y 2016: 15 millones de Bs.) tenemos para la Gestión 2015 más de 181 millones de Bs. y para la Gestión 2016 más de 150 millones de Bs., montos que si bien se aproximan más a los montos recaudados en los periodos en los que se hacía el control de valor durante el despacho aduanero, aún difieren en más de un centenar de millones de Bs. por año.

Asimismo, es pertinente recordar que el monto determinado difiere del monto efectivamente cobrado, y especialmente cuando de controles posteriores al despacho aduanero se trata, ya que, como en su momento se señaló, en el control posterior se pierde lo que se denomina “prenda aduanera”, que es el derecho preferente que tiene la Administración aduanera sobre las mercancías sujetas al despacho aduanero como garantía de pago de las obligaciones aduaneras que correspondan.

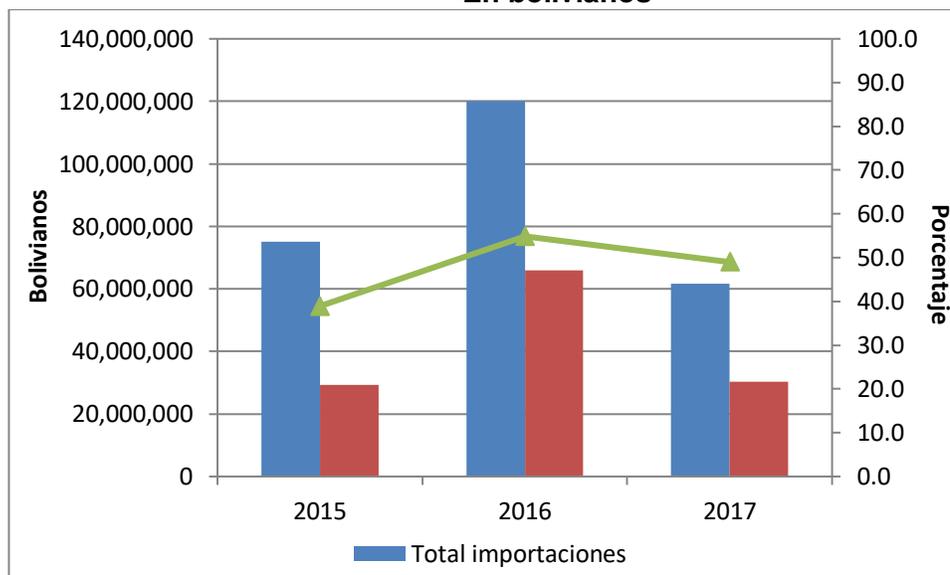
En este sentido, debemos realizar el análisis estadístico de los datos de recaudación efectivamente cobrada como emergencia de los controles posteriores en las Gestiones en que está vigente esta nueva modalidad de control de valor en aduana posterior al despacho aduanero, es así que tenemos:

**Deuda Tributaria Determinada efectivamente cobrada (ZOFRI Vs Total)
En bolivianos**

	2015	2016	2017	May 2015 - Ago 2017
Total importaciones	75.199.165	120.072.915	61.728.004	257.000.084
Importaciones ZOFRI	29.270.953	65.878.750	30.267.092	125.416.795
Part. % ZOFRI	38,9	54,9	49,0	48,8

Fuente: Aduana Nacional
Elaboración: Propia

**Deuda Determinada efectivamente cobrada
En bolivianos**



Fuente: Aduana Nacional
Elaboración: Propia

- La deuda tributaria efectivamente cobrada en el periodo comprendido entre mayo/2015 y agosto/2017 en promedio alcanza al **52%** de la deuda determinada por la Aduana en controles posteriores de valor de mercancías procedentes de ZOFRI.
- Los montos efectivamente cobrados en el periodo mayo 2015 – agosto 2017 (con el control de valor en aduana posterior al despacho aduanero) equivalen al **13,5%** de los montos cobrados en las gestiones 2012-2014 (con el control de valor en aduana durante el despacho aduanero).

Conclusiones

Del análisis estadístico realizado se arriban a las siguientes conclusiones:

Las importaciones a Bolivia de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, en el periodo 2012 – 2016 en términos de Valor CIF alcanzan un promedio del 7,44%, en cantidad de Declaraciones Únicas de Importación presentadas un 8,94% y en Peso Bruto importado un promedio de 4,76%, con relación al total de las importaciones a Bolivia, por lo que, promediando estos tres factores se puede concluir que las importaciones de mercancías procedentes de ZOFRI representan un **7%** del total de las importaciones bolivianas.

El promedio de tiempo de despacho aduanero de importación de mercancías procedentes de ZOFRI en las gestiones 2012 – 2016 es de **542,8 horas (22,6 días)**, de los cuales, el **83,6%** se insume en la localización de la mercancía dentro de recinto aduanero y la validación de la Declaración Única de Importación (DUI), dicho tiempo de despacho aduanero en el periodo 2012 – 2016 se incrementó en un **35,2%**.

La recaudación de tributos aduaneros por concepto de importaciones bolivianas de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, en el periodo 2012 – 2016 alcanza un total de Bs.7.523.539.935.- (Siete mil quinientos veintitrés millones quinientos treinta y nueve mil novecientos treinta y cinco 00/100 Bolivianos) que representa el **10,98%** del total de la recaudación por importaciones a Bolivia, De ese total, el 85,77% es recaudación voluntaria y el 14,23% es recaudación a instancia de la Aduana Nacional.

La subvaluación de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique detectada por la Aduana en el periodo 2012 – 2014, cuando se realizaba el control de valor durante el despacho aduanero, alcanza a un **29,82%** y en el

periodo mayo/2015 – agosto/2017, que se realiza el control de valor posterior al despacho aduanero, alcanza a un **3,88%**.

La deuda tributaria efectivamente cobrada en el periodo comprendido entre mayo/2015 y agosto/2017 en promedio alcanza al **52%** del total de la deuda determinada por la Aduana en controles posteriores de valor de mercancías procedentes de ZOFRI, que significa un **13,5%** del monto cobrado en las Gestiones 2012-2014, en las que se realiza el control de valor en aduana durante el despacho aduanero.

Con el control de valor en aduana aplicado “durante” el despacho aduanero en promedio se recauda a instancia de la aduana Bs. 305 millones, a diferencia de los cerca de Bs. 42 millones que en promedio se recauda con el modelo de control de valor “posterior” al despacho aduanero.

Lo expuesto nos permite proyectar, con la aplicación del control durante el despacho aduanero a través de la Administración de aduana especializada Pasto Grande, **un incremento en la recaudación tributaria de la Aduana Nacional de al menos 263 millones de bolivianos anuales** por concepto de recuperación de tributos aduaneros, reduciendo significativamente los niveles de subvaluación de las mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique.

Vacíos de investigación

La presente investigación solo abarca el estudio de las importaciones de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, sin embargo, existen también importaciones de mercancías que ingresan a Bolivia a través del puerto de Iquique, las cuales no pasan por la citada Zona Franca, sino que desde origen - generalmente algún país asiático -, son destinadas directamente a territorio boliviano, las cuales “supuestamente” también muestran altos índices de subvaluación que afectan negativamente en las

recaudaciones tributarias, por lo que, a objeto de tener una visión completa sobre el nivel de incidencia en el conjunto de importaciones bolivianas y sobre todo en la recaudación, de las importaciones de mercancías que ingresan a territorio boliviana a través de Iquique – Chile, y determinar si es o no factible su control a través de una Administración de aduana especializada, a futuro es recomendable complementar lo investigado en el presente trabajo, con una investigación de estos otros aspectos expuestos.

Características de los modelos de control del valor en aduana implementados en Bolivia y en el resto de los países que forman parte de la Comunidad Andina

El Control de Valor en Aduana en Bolivia

El control de valor de aduana es uno de los aspectos centrales del trabajo que realiza la administración aduanera y uno de los temas centrales del presente trabajo, por lo que, corresponde realizar un análisis específico de lo que manifiesta la normativa boliviana al respecto.

En ese sentido se tiene que, el Art. 143 de la LGA señala: *“El reglamento a la presente Ley determinará las disposiciones complementarias, simplificando los controles inmediatos para el Despacho Aduanero, estableciendo los niveles de control diferido y posteriores, y su organización administrativa”.*

Al respecto, el Art. 248 del RLGA en su primer párrafo señala que: *“La Aduana Nacional establecerá la organización administrativa necesaria para la aplicación del valor en aduana conforme lo establece el artículo 143 de la Ley y creará los mecanismos necesarios para el control primario, diferido y posterior disponiendo de un cuerpo de funcionarios especializados y capacitados para efectuar la comprobación del valor declarado”.*

Y a su vez, la Aduana Nacional mediante la **Resolución de Directorio N° 01-015-16** de 22/09/2016 aprueba el Procedimiento para gestión de manifiestos y tránsito aduanero GNN-T04 Versión 02, Procedimiento del régimen de depósito de aduana GNN-D01 Versión 01 y el Procedimiento del régimen de importación para el consumo GNN-M01 Versión 5 y mediante **Resolución Administrativa N° RA-PE 01-029-16** de 30/12/2016 aprueba el Procedimiento Sancionatorio y de Determinación.

A través de dichas Resoluciones, la Aduana Nacional establece los procedimientos específicos y operativos que se debe cumplir para acogerse a los regímenes citados, pero a la vez establece el “**modelo de control de valor en aduana**” a aplicarse en las operaciones aduaneras en territorio aduanero boliviano.

Es así que, el **Procedimiento del Régimen de Importación para el Consumo GNN-M01 Versión 5**, en el Romano V Literal A Numerales 9.1 y 9.2 establece que efectuado el pago de los tributos aduaneros y demás cargos que correspondan, a través del sistema informático se determinará el canal de la DUI (Declaración Única de Importación), según criterio selectivo o aleatorio (canal rojo, amarillo o verde), esta determinación de canal constituye la notificación oficial al Declarante del inicio del control aduanero durante el despacho aduanero.

Dicho control se realiza conforme al Anexo 4 del mismo, el cual define el siguiente procedimiento específico:

- Una vez presentada la DUI (Declaración Única de Importación), la misma es sorteada a canal para el control respectivo, en caso de que el canal sea verde, se procede al levante inmediato de las mercancías, pudiendo el propietario de las mismas proceder al retiro de estas, previa emisión del pase de salida por parte del concesionario del depósito aduanero.
- En caso de que la DUI sea sorteada a canal amarillo, corresponde el aforo documental de la mercancía, en este caso, el examen documental y autorización de levante de las mercancías debe concluir en el plazo de 24 horas, computables desde el día siguiente hábil que el sistema realiza la asignación de Técnico aduanero para el aforo.
- En el caso de que la DUI sea sorteada a canal rojo corresponde el aforo documental y el reconocimiento físico de las mercancía, en este

caso, dichos exámenes y la autorización de levante de las mercancías debe concluir en el plazo de 48 horas, computables desde el día siguiente hábil que el sistema realiza la asignación de Técnico aduanero para el aforo.

- El reconocimiento físico de las mercancías se realiza en depósitos aduaneros donde se encuentren almacenadas las mismas, en presencia del declarante o su representante acreditado, quien será notificado por lo menos una hora antes del aforo, también pueden participar el importador y representantes de la Cámara de Industria y Comercio, en calidad de observadores.
- Dentro del trabajo técnico, el funcionario de aduana puede realizar la toma de fotografías para control posterior, así como realizar la consulta de Guías de Aforo y otros documentos orientativos, así como realizar la toma de muestras para análisis de laboratorio, cuyos resultados suspenden el despacho aduanero sólo en caso de que exista duda respecto al tipo de certificación o autorización previa que requiere la mercancía, debiendo observar la normativa nacional y supranacional vigente.
- Si luego del examen documental y/o físico, el funcionario aduanero, encuentra elementos que puedan derivar en observaciones al despacho aduanero relacionadas al **valor** u otros aspectos que incidan en la liquidación de tributos aduaneros, diferentes a delitos tributarios, aduaneros, contrabando contravencional u omisión de pago por demasías, procede al registro de dichas observaciones en el sistema informático en la Ficha Informativa y posterior a ello procede a autorizar el levante de las mercancías.
- La Ficha Informativa elaborada por el funcionario aduanero sirve como base para el control posterior que es realizado por los funcionarios aduaneros de la Gerencia y Unidades de Fiscalización, a través de lo que se denomina el “Procedimiento de Determinación por Control

Posterior”, mismo que está establecido en el Art. 21 del Procedimiento Sancionatorio y de Determinación aprobado mediante Resolución Administrativa N° RA-PE 01-029-16 y que a la letra señala: “El control posterior es el conjunto de actividades a través de la cual la Aduana Nacional verifica e investiga los hechos, actos, sus elementos, relaciones y circunstancias emergentes de las operaciones de comercio exterior, después del levante...”.

- De acuerdo al mismo artículo, las modalidades para efectuar el control posterior son:
 - La Fiscalización Aduanero Posterior (FAP) que verifica documentalmente uno o más despachos aduaneros realizados por el operador.
 - El control Diferido (CD), limitado a la verificación de un (1) solo despacho aduanero, mismo que puede ser realizado con revisión física de la mercancía o sin revisión física de la mercancía.

Del procedimiento expuesto, se concluye que en Bolivia la Aduana Nacional, tiene como modelo de control de valor en aduana el “**control posterior**”, ya que durante el despacho aduanero, todas las observaciones o elementos de duda que surjan respecto al valor de las mercancías solo sirven como antecedentes y base de la Ficha Informativa que se genere, misma que una vez que se da el levante y salida física de las mercancías, es objeto de análisis de parte de las áreas de fiscalización de la aduana, las cuales recién inician el control de valor a través de Controles Diferidos (con o sin mercancía) o Fiscalizaciones y solo en el caso de control diferido con mercancías puede pararse la salida física de las mismas de los recintos aduaneros, para que las áreas de fiscalización procedan al aforo físico de éstas.

Análisis de las Ventajas y Desventajas del Control de Valor en Aduana Posterior al Despacho Aduanero

La forma de control que se aplica actualmente en Bolivia, tiene la ventaja de agilizar los despachos aduaneros, ya que uno de los aspectos centrales del control, como es el valor de las mercancías, se lo realiza de manera posterior al despacho, por lo cual el tiempo que insume el mismo se ve reducido sustancialmente, trasladando todo el tiempo que insume el proceso de aforo a una etapa posterior al retiro de las mercancías de recinto aduanero y permitiendo por ende un mayor flujo en las operaciones de comercio exterior.

Otro efecto benéfico de dicha forma de control es el referido a la limitación de posibles actos de corrupción que puedan darse durante el despacho aduanero, ya que el control de valor posterior posibilita la participación de un mayor número de funcionarios públicos en la determinación del valor en aduana, aplicándose controles cruzados, sin embargo, como es de suponer, la mayor participación de gente en el control, también se traduce en un mayor costo administrativo para la aduana.

Sin minimizar los aspectos benéficos del control de valor posterior, un aspecto negativo de esta forma de control es la pérdida de la denominada “prenda aduanera”, misma que está establecida en el Art. 14 de la LGA cuando señala: “Las mercancías constituyen prenda preferente en favor del Estado, las cuales garantizan el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de pago aduaneras, las sanciones pecuniarias y otros derechos emergentes”, y en su segundo párrafo agrega: “Mientras las mercancías se encuentren en posesión de la administración aduanera y no se acredite la cancelación de obligaciones aduaneras, no procederá ningún embargo ni remate de las mismas por obligaciones diferentes a las tributarias o de pago aduaneras”.

Decimos que se da la pérdida de la prenda aduanera porque, como se expuso más arriba, el control de valor posterior, implica dar el levante de las mercancías y permitir el retiro de las mismas de los recintos aduaneros sin haberse realizado el cobro de los tributos que podrían emerger del control de valor en aduana, dejando dicho control y la posible determinación de tributos para un momento posterior cuando las mercancías ya no se encuentran en poder de la administración aduanera y por ende no se tiene el medio para coaccionar al importador para pagar los tributos reliquidados para retirar sus mercancías de recinto aduanero. Esto, como es de suponerse dificulta el cobro posterior de tributos que se debe hacer por parte de la aduana, pese a las amplias facultades de ejecución tributaria que tiene la misma (Art. 107 y siguientes del CTB), ya que en muchos casos, los importadores no son habidos o no poseen los bienes o recursos necesarios que cubran sus obligaciones tributarias determinadas por la aduana en control de valor posterior.

Esta situación, es especialmente preocupante para la administración aduanera en el caso de las mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, ya que buena parte de los importadores de dichas mercancías son comerciantes no formales o los denominados “pilotos” que son personas naturales que se encargan de realizar importaciones para otros individuos a cambio de una comisión o pago, para lo cual utilizan a los denominados “palos blancos” que son personas a las que se les paga una cantidad mínima de dinero para que presten sus documentos personales a objeto de ser registrados como importadores en el Padrón de operadores de la aduana y realizar importaciones a su nombre, dichas personas, como es de suponer, en la mayoría de los casos son gente de escasos recursos, sin domicilio conocido y menos un patrimonio que respalde las operaciones de comercio internacional que se realizaron a su nombre, por lo que una vez realizado el control de valor posterior y determinada la deuda tributaria, la aduana se ve

impedida de recuperar los tributos aduaneros evadidos mediante la subvaluación de mercancías, aspecto éste, que es el fundamento principal de la propuesta del presente trabajo.

Modelos de Control de Valor en Aduana de los Países de la Comunidad Andina (CAN)

PAIS	NORMATIVA	MODELO DE CONTROL	FORMA DE CONTROL DE VALOR EN ADUANA	EXISTENCIA DE ADUANAS ESPECIALIZADAS
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley General de Aduanas (Artículos 143 al 146) - Reglamento a la Ley General de Aduanas (Artículos 248 al 265) - Resolución de Directorio N° 01-015-16 de 22/09/2016 (Procedimiento del Régimen de Importación para el Consumo GNN-M01 Versión 5) - Resolución Administrativa N° RA-PE 01-029-16 de 	Control de valor en aduana posterior al despacho aduanero	Durante el despacho aduanero todas las observaciones o elementos de duda que surjan respecto al valor de las mercancías solo sirven como antecedentes y base de la Ficha Informativa que se genere, misma que una vez que se da el levante y salida física de las mercancías, es objeto de análisis de parte de las áreas de fiscalización de la aduana, las cuales recién inician el control de valor a través de Controles Diferidos (con o sin mercancía) o Fiscalizaciones y solo en el caso de control diferido con mercancías puede pararse la salida física de las mismas de los recintos aduaneros, para que las áreas de fiscalización procedan al aforo físico de éstas	No existen aduanas especializadas implementadas

	30/12/2016 (Procedimiento Sancionatorio y de Determinación)			
PERÚ	<ul style="list-style-type: none"> - Ley General de Aduanas, aprobada por Decreto Legislativo N° 1053 publicado el 27/06/2008 (Artículos 162 al 174) - Reglamento de la Ley General de Aduanas, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2009-EF publicado el 16/01/2009 (Artículos 123 al 134) - Decreto Supremo N° 119-2010-EF 	<p>Control de valor en aduana durante el despacho aduanero.</p> <p>Control de valor en aduana puede ser posterior al despacho aduanero solo cuando el importador presenta una garantía para la liberación de la mercancía (levante)</p>	<p>Cuando ha sido numerada una declaración aduanera de mercancías y la Administración Aduanera tiene motivos para dudar del valor declarado o de la veracidad o exactitud de los datos o documentos presentados como prueba de esa declaración, notifica tales motivos y requiere al importador para que en un plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de la notificación o de la aceptación de la garantía, prorrogable por una sola vez por el mismo plazo, sustente o proporcione una explicación complementaria así como los documentos u otras pruebas que acrediten que el valor declarado representa el pago total realmente pagado o por pagar por las mercancías importadas. Si una vez recibida la información complementaria, o si vencido el plazo antes previsto sin haber recibido respuesta, la Administración Aduanera tiene aún duda razonable acerca de la veracidad o exactitud del valor declarado, puede decidir</p>	<p>No existen aduanas especializadas implementadas</p>

	Publicado el 26/05/2010		<p>dentro de los tres (3) meses siguientes contados desde la numeración de la declaración aduanera, que el valor en aduana de las mercancías importadas no se determinará con arreglo a las disposiciones del Artículo 1º del Acuerdo de Valor del GATT (valor de transacción), pasando a aplicar los otros Métodos de Valoración en forma sucesiva y ordenada. En casos debidamente justificados y previa notificación al importador, el plazo puede ampliarse hasta máximo un (1) año.</p> <p>En todos los casos el importador puede optar por retirar las mercancías mediante la presentación y/o renovación de una garantía, salvo que el importador mantenga vigente una garantía de despacho global o específica a que se refiere la Ley General de Aduanas peruana</p>	
ECUADOR	- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Registro Oficial Suplemento N° 351 de 29/12/2010 (Art. 144 y 145)	Control de valor en aduana durante el despacho aduanero. Control de valor en aduana puede ser posterior al	Para el Despacho de las mercancías de importación se utiliza las siguientes modalidades de aforo: automático, electrónico, documental o físico (intrusivo o no intrusivo). La selección de la modalidad de aforo se realiza de acuerdo al análisis de perfiles de riesgo implementado por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE). El resultado de las distintas etapas del aforo es registrado en	No existen aduanas especializadas implementadas

	<p>- Decreto Ejecutivo N° 758, Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del COPCI, Registro Oficial N° 452 de 19/05/2011 (Art. 78 al 88, 101 al 104 y 114)</p> <p>- Decreto Ejecutivo N° 1343, Registro Oficial N° 971 de 27/03/2017 (Art. 3 y 5)</p>	<p>despacho aduanero mediante auditorías posteriores dentro del plazo de 5 años siguientes al levante</p>	<p>el Sistema Informático del SENA E el mismo día en que se haya efectuado dicho acto.</p> <p>El aforo físico implica el reconocimiento físico de las mercancías, para comprobar su naturaleza, origen, condición, cantidad, peso, medida, valor en aduana y/o clasificación arancelaria, en relación a los datos contenidos en la Declaración Aduanera y sus documentos de acompañamiento y de soporte, contrastados con la información que conste registrada en el sistema informático del SENA E, con el objeto de determinar la correcta liquidación de tributos al comercio exterior y/o el cumplimiento de las disposiciones aduaneras exigidas según el régimen aduanero y mercancías declaradas. El funcionario aduanero, a cargo de la revisión del trámite, puede realizar correcciones hasta antes del levante de las mercancías, las mismas que deberán derivar de lo registrado en el informe de aforo que realice como parte de su función. Se podrán realizar todas las correcciones requeridas, sin perjuicio de la imposición de sanciones o persecución de infracciones a que hubiere lugar.</p> <p>Cuando se realice una modificación a la Declaración</p>	
--	---	---	---	--

			Aduanera, sea por el sujeto activo de la obligación aduanera tributaria o a solicitud del sujeto pasivo, se considerarán los tributos aduaneros y demás obligaciones tributarias aplicables a la fecha de la aceptación de la Declaración Aduanera que fuere objeto de modificación.	
COLOMBIA	- Decreto N° 390 de 07/03/2016 (Art. 217, 218, 221 Parágrafo 2, 580 al 589)	Control de valor en aduana durante el despacho aduanero. Control de valor en aduana puede ser posterior al despacho aduanero mediante fiscalizaciones posteriores al levante.	Una vez aceptada la declaración, a través de los servicios informáticos electrónicos se establece el levante automático o el aforo documental y/o físico de la mercancía. El aforo comprende la verificación de la naturaleza, descripción, estado, cantidad, peso y medida de la mercancía, así como la verificación del origen, valor, clasificación y cumplimiento de la legislación aduanera y demás disposiciones en materia comercio exterior. Deberá realizarse en forma continua y concluirse a tardar el hábil siguiente en que se comisione al funcionario aduanero, salvo cuando por razones justificadas se requiera un período mayor, caso en el cual se podrá autorizar su ampliación, por una sola vez, hasta por un término de cinco (5) días hábiles) en casos determinados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).	No existen aduanas especializadas implementadas

			<p>La autoridad aduanera podrá formular liquidación oficial de revisión por una sola vez, cuando se presenten inexactitudes en la declaración de importación o de exportación, que no sean objeto corregirse mediante otra clase de acto administrativo, tales como las referentes a la clasificación arancelaria, valor, origen, fletes, seguros y otros gastos y en general, cuando el valor en aduana declarado no corresponda con el determinado por la aduana.</p> <p>Autorizado el levante y verificado el pago de impuestos a la importación, los servicios informáticos electrónicos emitirán la autorización de retiro de la mercancía con la asignación del número y fecha.</p>	
--	--	--	---	--

Control de Valor en Aduana en el Marco del MERCOSUR

En el marco del Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las Decisiones N° 01/92, 25/94, 26/03, 54/04, 25/06 del Consejo del Mercado Común y la Resolución N° 40/06 del Grupo Mercado Común, mediante Resolución MERCOSUL/CMC/DEC. N° 27/10 de 02/08/2010, el Consejo del Mercado Común aprobó el Código Aduanero del MERCOSUR, mismo que respecto al control de valor en aduana, señala en el Art. 45 que:

1. Cualquiera fuera el régimen aduanero solicitado, una vez registrada la declaración de mercadería, la Administración Aduanera podrá, antes o después de la autorización de dicho régimen, controlar la exactitud y veracidad de los datos declarados y la correcta aplicación de la legislación correspondiente.
2. Para la comprobación de la exactitud y veracidad de la declaración de mercadería, la Administración Aduanera podrá proceder al análisis documental, a la verificación de la mercadería, con extracción, en su caso, de muestras, y a la solicitud de informes técnicos o a cualquier otra medida que considere necesaria.

Por otra parte en el Art. 50 señala:

La Administración Aduanera podrá, después del libramiento de la mercadería, efectuar el análisis de los documentos, datos e informes presentados relativos al régimen aduanero solicitado, así como realizar la verificación de la mercadería y revisar su clasificación arancelaria, origen y valoración aduanera, con el objeto de comprobar la exactitud de la declaración, la procedencia del régimen autorizado, el tributo percibido o el beneficio otorgado.

De los artículos expuestos se establece que las aduanas del MERCOSUR pueden realizar el control de valor durante el despacho aduanero, pudiendo efectuar las acciones más adecuadas para verificar la exactitud de los datos consignados en la declaración aduanera.

Sin embargo, las aduanas también pueden realizar dicho control después del libramiento de las mercancías (levante), con el objeto de comprobar la exactitud de la declaración, la procedencia del régimen autorizado, el tributo percibido o el beneficio otorgado.

Aduanas Especializadas en la Argentina

A través de Resolución General Nº 1924/2005 de 11 de agosto de 2005, la Administración Federal de Ingresos Públicos de la Argentina (AFIP) creó un régimen de aduanas especializadas mediante las cuales debían obligatoriamente despacharse las importaciones definitivas para consumo de textiles (capítulos 50 al 63 del Nomenclador), calzados (capítulo 64) y juguetes (partidas 95.01 a 95.05 del Nomenclador), para tal efecto, estableció trece (13) aduanas especializadas ubicadas en diferentes áreas geográficas del territorio argentino (Buenos Aires, Ezeiza, Paso de los Libres, Córdoba, La Plata, Rosario, Campana, Mendoza, Puerto Iguazú, Mar del Plata, Bahía Blanca, Santa Fe y Puerto Madryn) **(Anexo 3)**.

Posteriormente, mediante diferentes Resoluciones de la Dirección General de Aduanas se modificó la nómina de aduanas especializadas en la importación a consumo, incorporando a las aduanas de Puerto Deseado, Comodoro Rivadavia, Santo Tomé, Mendoza, San Juan, San Carlos de Bariloche, San Javier, Tucumán y Salta, asimismo, se modificó el universo de mercancías sometidas al régimen de aduanas especializadas, llegando a existir hasta 22 aduanas especializadas en el territorio argentino, mismas que se encargaban de la atención y despacho aduanero de diferentes mercancías comprendidas en ciertos Capítulos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), que por sus características se consideraban de riesgo, aclarando que algunas aduanas tenían mayor número de partidas arancelarias habilitadas para su despacho aduanero.

La intención de la AFIP al establecer las aduanas especializadas es la de intensificar los controles aduaneros sobre ciertas mercaderías, sin que eso implique demoras en el tráfico comercial (esto último derivado de la supuesta especialización a ser lograda por el personal de las aduanas listadas en la norma). *(Esteban Rópolo, 2005. <http://www.lanacion.com.ar>).*

Respecto a las experiencias y resultados que se tuvo en la Argentina desde la implementación de las aduanas especializadas, primero se debe tener presente que la propuesta de creación de estas aduanas fue hecha por el sector privado, esencialmente productores industriales argentinos, mismos que plantearon que a través de la especialización de ciertas aduanas se podía controlar de mejor forma la subvaluación de ciertos productos importados “sensibles” que a la vez son producidos en la Argentina, fomentando una competencia desleal y provocando pérdidas e incluso la quiebra de industrias en el vecino país.

En ese entendido, a través de las aduanas especializadas se implementó un control más estricto del valor de importación de estos productos, aunque también es menester señalar que al limitarse la cantidad de administraciones aduanales donde era posible realizar el desaduanamiento de estas mercancías, se tornó más complejo y dificultoso el proceso de importación, ya que la creación de estas aduanas especializadas no fue acompañado del establecimiento de procedimientos aduaneros más expeditos, lo que fue observado y criticado por sectores económicos que se vieron perjudicados con esta medida e incluso por legisladores de las Provincias en las cuales en un principio no se estableció aduanas especializadas, tales como Salta y Tucumán, aunque, como se señaló en un principio, al ser una medida propuesta por sectores privados industriales, se puede colegir que precisamente uno de los objetivos velados de la medida, era el de tornar más complicado el proceso de importación de estos productos, protegiendo la industria nacional y sin entrar en conflicto con principios de libre comercio o el de no discriminación (Trato de la Nación más favorecida - NMF) establecido en el GATT y OMC.

Otro aspecto que propugnaron los detractores de la creación de estas aduanas, fue que la creación y funcionamiento de las mismas entraba en franca contradicción con la Constitución Nacional Argentina, misma que en

su artículo 12 establece que en ningún caso pueden concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio. Esta norma, juntamente con la de los artículos 9, 10, y 11 de la Carta Magna, tuvo por objeto poner fin a una de las causas fundamentales de las guerras civiles que habían asolado al país durante la primera mitad del siglo XIX haciendo peligrar la libertad de navegación de los ríos interiores y la igualdad entre los puertos en cuanto a la entrada y salida de mercancías. (*Esteban Rópolo, 2005. <http://www.lanacion.com.ar>*).

Este argumento y las acciones legales que se interpusieron en su momento, merecieron incluso pronunciamientos del poder judicial argentino, anulando Resoluciones de la Dirección General de Aduanas en las que se rechazaba solicitudes de nacionalización de mercancías en Administraciones de Aduana diferentes a las Aduanas especializadas (Expte. 23.248/2010 - "Unilever Argentina S.A. c/ EN-DGA-RESOL 3/10 y 19/10 –Expte 13289-3267/10-s/Dirección General de Aduanas" - CNACAF – SALA III - 22/12/2014), aspecto que motivó a que la Aduana argentina permita que en casos debidamente justificados, se pueda habilitar excepcionalmente en Aduanas no especializadas el despacho aduanero de mercancías permitidas sólo para aduanas especializadas.

Por otra parte, mediante Resolución General 3523, la AFIP estableció a partir del 16 de septiembre de 2013, que las destinaciones de exportación de las mercaderías comprendidas en la Partida 41.01 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), deben ser oficializadas y controladas con carácter obligatorio en las aduanas de Buenos Aires, Concordia, Córdoba y Ezeiza, a efectos de permitir al servicio aduanero y demás organismos competentes efectuar los controles pertinentes conforme a la normativa vigente, estableciendo de esta forma el régimen de aduanas especializadas para el despacho de exportación de ciertos productos, considerados sensibles y escasos, como es el caso de los cueros salados sin

procesar. ([Memo Informativo Diario de Comercio Exterior® del 02/09/13 propiedad de ESTUDIO BONANNO S.R.L.® http://www.bonanno.com.ar](#)).

En este caso, nuevamente la AFIP procedió de esta forma, a requerimiento de los sectores productivos privados nacionales, quienes, de acuerdo a la normativa aduanera argentina, también tienen la facultad de participar en el control de los despachos aduaneros de exportación de ciertos productos (Resolución General AFIP 1399/02), quienes observaron que el incremento de las exportaciones de materias primas y productos intermedios, denominados sensibles y escasos, que son necesarios para la industria nacional, repercutiría negativamente en la producción interna.

Sin embargo, y pese a la existencia por cerca de 12 años del régimen de aduanas especializadas, en fecha 28 de julio de 2017, mediante Resolución General 4097-E (**Anexo 4**) la Administración Federal de Ingresos Públicos de la Argentina (AFIP) tomó la determinación sorpresiva de dejar sin efecto la Resolución General N° 1.924, sus modificatorias y complementarias, lo cual se traduce en la eliminación del régimen de aduanas especializadas en la Argentina.

La AFIP justifica su decisión en aspectos como las numerosas solicitudes de excepciones de los usuarios aduciendo el aumento de sus costos logísticos al tener que documentar las importaciones por aduanas lejanas a su jurisdicción, la experiencia recogida en la aplicación del referido desaduanamiento especializado que ha consolidado la efectividad de los recursos humanos en la verificación de las distintas mercaderías, la adopción del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) que determina la revisión y el rediseño de los procedimientos vigentes a efectos de optimizar el control aduanero y otorgar máxima fluidez a las operaciones de comercio

internacional, y la necesidad de evitar demoras injustificadas en la cadena logística.

La Resolución General 4097-E entró en vigencia a partir del primer día hábil administrativo inmediato siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, vale decir que a partir del 31 de julio de 2017 desaparecieron las aduanas especializadas en la Argentina, siendo aún muy prematuro el poder analizar si la decisión de la AFIP fue o no acertada y cuáles los efectos de dicha determinación para el comercio exterior argentino.

En este punto cabe aclarar que existen diferencias sustanciales entre el régimen de aduanas especializadas implementado en la Argentina y la propuesta del presente trabajo, mismas que están referidas a la ubicación geográfica única y estratégica de la Administración de aduana especializada que se propone en el presente trabajo, el tipo de mercancías que se someterán a dicho control aduanero que en la propuesta sólo son aquellas procedentes de ZOFRI y no todas las mercancías de determinados Capítulos del Sistema Armonizado como sucedía en la Argentina, y sobre todo la principal diferencia radica en el establecimiento de un procedimiento de control único y expedito que agiliza el despacho aduanero, lo cual no aconteció en el caso argentino.

CAPÍTULO III

PROPUESTA

Introducción

De acuerdo a lo señalado en los Capítulos anteriores, a través del presente trabajo se pretende plantear una propuesta al problema de la subvaluación de las mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique (ZOFRI), que se traduce en la evasión de tributos aduaneros principalmente a través de la práctica fraudulenta de la subfacturación.

En este sentido, como alternativa de solución al problema amplia y cuantitativamente expuesto en el Capítulo II, se plantea la creación de una Administración de Aduana especializada en la importación de mercancías procedentes de ZOFRI, misma que aplique un procedimiento de importación a consumo especial que le permita procesar el despacho aduanero de estas mercancías en tiempos óptimos, pero a la vez aplicando rigurosos controles de valor para lograr la recuperación de tributos aduaneros que pretenden ser evadidos por los operadores de comercio que se dedican a la importación de este tipo de mercancías.

Objetivos de la Propuesta

Los objetivos que se persiguen a través de la propuesta que se plantea son:

- Incrementar las recaudaciones tributarias por concepto de importación de mercancías procedentes de ZOFRI.
- Implementar el control de valor en aduana durante el despacho aduanero.
- Mantener un nivel óptimo de tiempos de despacho aduanero.
- Concentrar en un solo recinto aduanero todos los despachos de mercancías procedentes de ZOFRI.
- Lograr la especialización de los Técnicos aduaneros en el tratamiento y despacho de las mercancías procedentes de ZOFRI.

- Evitar actos de corrupción a través de procedimientos expeditos y controlados.
- Mejorar los ingresos del Concesionario de recinto aduanero por concepto de cobro de las tarifas por servicios logísticos y almacenaje.
- Evitar la competencia desleal que se presenta con la subvaluación de productos, fomentando el ingreso legal de los mismos.

Alcances

La presente propuesta tiene los siguientes alcances:

- Todas las operaciones de importación de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique.
- El Recinto Aduanero de Pasto Grande ubicado en la Localidad de Caracollo del Departamento de Oruro, actualmente bajo control de la Administración de Aduana Interior Oruro.
- Los procedimientos de importación a consumo, gestión de manifiestos y tránsito aduanero y depósito de aduana de la Aduana Nacional de Bolivia.
- Los funcionarios de la Gerencia Regional Oruro de la Aduana Nacional.

Desarrollo de la Propuesta

La propuesta tiene varios aspectos que deben ser enfocados desde diferentes puntos, a saber:

Propuesta Organizativa y Administrativa

Como se señaló, lo propuesto en el presente trabajo implica la creación de una nueva área dentro de la estructura organizativa de la Aduana Nacional de Bolivia, área que se denominará “Administración de Aduana Especializada Pasto Grande”, esto en alusión a su condición de

especialización en mercancías de procedencia ZOFRI y a su ubicación geográfica dentro del territorio nacional.

Ahora bien, para crear esta Administración se requiere desarrollar ciertos aspectos administrativos expresos que prevean aspectos como la ubicación geográfica de la misma, la inclusión de esta Administración dentro de la estructura organizativa de la aduana de Bolivia, las facultades y competencias que se asignarán a esta repartición y los recursos humanos y materiales que se dotará a esta Administración, es así que para desarrollar estos aspectos, en cumplimiento a lo dispuesto en la LGA, su Reglamento y el Estatuto de la Aduana Nacional, se precisa de un acto administrativo expreso emitido por la máxima autoridad de la Aduana Nacional, la cual en uso de las atribuciones que le confieren las normas citadas debe emitir una Resolución de Directorio que defina estos aspectos e instruya a las áreas pertinentes el desarrollo y ejecución de los mismos.

Aspectos administrativos que pasamos a desarrollar de la siguiente manera:

Ubicación Geográfica de la Administración de Aduana Especializada

Hacemos referencia en primer lugar a este aspecto, dado que la ubicación geográfica de esta Administración reviste suma importancia, ya que la misma debe estar pensada de modo de no perjudicar o encarecer las operaciones aduaneras, es así que, se propone que la misma esté geográficamente ubicada en el actual Recinto aduanero de Pasto Grande, en el Municipio de Caracollo, ubicado a 37 Km. al norte de la ciudad de Oruro, recinto que actualmente se encuentra concesionado a la Empresa Depósitos Aduaneros Bolivianos (DAB) bajo el control de la Administración de Aduana Interior Oruro.

La ubicación de este Recinto está en un punto estratégico del territorio boliviano, considerando que las mercancías procedentes de ZOFRI

necesariamente ingresan por los pasos fronterizos habilitados de Pisiga y Tambo Quemado (Departamento de Oruro) y excepcionalmente por Charaña (Departamento de La Paz), cuyo tránsito obliga a los medios de transporte a ingresar o pasar a pocos kilómetros de la ciudad de Oruro y por ende del Municipio de Caracollo, por lo que todas la importaciones pueden converger en este lugar sin tener que hacer trayectos muy largos que incrementarían los costos de operación de traslado y por ende de importación, al respecto, en el siguiente plano se puede apreciar lo manifestado:



Como se aprecia del plano, los medios de transporte una vez traspasada la frontera Bolivia – Chile, pueden dirigirse al recinto de Pasto Grande (Caracollo) para luego de realizado el despacho aduanero, trasladar las mercancías nacionalizadas a las diferentes ciudades del territorio nacional sin incrementar sustancialmente el trayecto recorrido y por ende sus costos de transporte.

Ubicación Dentro de la Estructura Organizativa de la Aduana Nacional

Siendo que el Estatuto de la Aduana Nacional aprobado mediante Resolución de Directorio N° RD 02-019-07 de 07/11/2007 en sus artículos 5 y 61 establece que la Aduana Nacional se divide administrativamente en Gerencias Regionales, bajo cuya dependencia están las Administraciones de Aduana que se encuentran geográficamente ubicadas dentro de la jurisdicción de la respectiva Gerencia Regional, por lo que, considerando la ubicación geográfica propuesta de la Administración de aduana especializada, la misma dentro de la estructura organizativa de la Aduana, debe encontrarse bajo dependencia de la Gerencia Regional Oruro, pasando a ser una más de las Administraciones de esa Gerencia, junto a las Administraciones de Interior Oruro, frontera Pisiga, frontera Tambo Quemado, Zona Franca Industrial Oruro y la Agencia Exterior Arica.

Organigrama Gerencia Regional Oruro de la Aduana Nacional



Facultades y Competencias

La administración de aduana especializada se constituiría en una instancia operativa de la Aduana Nacional de Bolivia, ejerciendo la potestad aduanera dentro de su jurisdicción, con la facultad exclusiva de procesar los despachos aduaneros a consumo de todas las mercancías cuya procedencia sea la Zona Franca Iquique, aplicando un procedimiento también excepcional que le permita realizar el control de valor durante el despacho aduanero.

Ahora, si bien esta administración sería la única legalmente facultada a procesar mercancías de procedencia ZOFRI, esta facultad exclusiva automáticamente excluiría la posibilidad de que la misma pueda procesar despachos de importación u otros regímenes aduaneros de mercancías cuya procedencia sea diferente a ZOFRI, las cuales, en caso de tener como destino Oruro, debieran ser procesadas por las otras administraciones de aduana ordinarias.

Del mismo modo, esta Administración tampoco estaría facultada para procesar los casos de contrabando, ya sea contravencional o delictuoso, ya que estas son tareas propias de una administración de aduana ordinaria, que no es el caso de la Administración propuesta, por lo que, en el supuesto de presentarse este tipo de casos en el área geográfica de Caracollo (donde estaría ubicada la aduana especializada), los mismos debieran ser procesados por la Administración de Aduana Interior Oruro que es la Administración geográficamente más cercana al estar ubicada en la ciudad de Oruro.

Recursos Humanos y Materiales

La cantidad de recursos humanos que se tendría que asignar a la Administración de aduana especializada, debe estar en función a la cantidad de despachos aduaneros que deben procesarse en la misma, para ello, de

acuerdo a los datos estadísticos, que fueron expuestos a profundidad, el promedio anual de Declaraciones Únicas de Importación de mercancías de ZOFRI de los últimos 5 años pasados fue de 42.869, lo que significa que diariamente se deben procesar alrededor de 117 DUI's, de las cuales, conforme a lo dispuesto en el Art. 106 del RLGA, como máximo sólo el 20% de las declaraciones pueden ser sujetas a control físico y documental (aforo), vale decir que diariamente se realizaría el aforo de entre 23 y 24 DUI's.

En función a la cantidad de DUI's para aforo y teniendo en cuenta que esta Administración especializada debiera operar las 24 horas del día en 3 turnos, se requeriría:

- 1 Administrador de Aduana, quien sería el responsable de toda la operativa de la Administración de aduana especializada.
- 24 Técnicos Aduaneros I encargados de aforar los despachos aduaneros (8 por turno).
- 12 Técnicos Aduaneros II a cargo de actividades conexas al despacho aduanero de importación, como el cierre de tránsitos, control de balanzas de peso y apoyo operativo en los aforos.
- 3 Supervisores de aforo (1 por turno) para controlar y supervisar el trabajo de los Técnicos Aduaneros.
- 3 Técnicos Valoradores (1 por turno) para apoyo técnico en la valoración de mercancías, más aún en el caso de descartarse el primer método de valoración de la OMC.
- 1 Técnico en Técnica Aduanera, mismo que en coordinación con la Gerencia de Normas de la Aduana, esté en condiciones de absolver consultas técnicas de los aforadores.
- 2 Técnicos Documentalistas encargados del archivo de la Administración y digitalización de la documentación aduanera.

- 3 Operadores de Sistemas (1 por turno) a cargo del soporte informático de la Administración y apoyo en la corrección de fallas en los equipos de computación y sistemas de la Aduana.
- 3 Secretarías ejecutivas (1 por turno) a cargo de la recepción y entrega de documentación y atención al público.

Todos los puestos requeridos hacen un total de 52 funcionarios de aduana, con los que debiera contar la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande para poder desarrollar en condiciones adecuadas las funciones asignadas.

Respecto a los recursos materiales necesarios para el funcionamiento de la Administración de aduana especializada Pasto Grande, se debe tener presente que la misma se constituiría en las actuales instalaciones de una de las dependencias de la Administración de Aduana Pasto Grande, misma que ya reúne las características físicas y de funcionalidad necesarias para el desarrollo y atención de despachos aduaneros, además de poseer el mobiliario y equipamiento adecuado para estas funciones, por lo que la Aduana Nacional no debe realizar grandes inversiones en estos aspectos.

Plano General de Recinto Aduanero de Pasto Grande

(Fuente: Aduana Nacional)

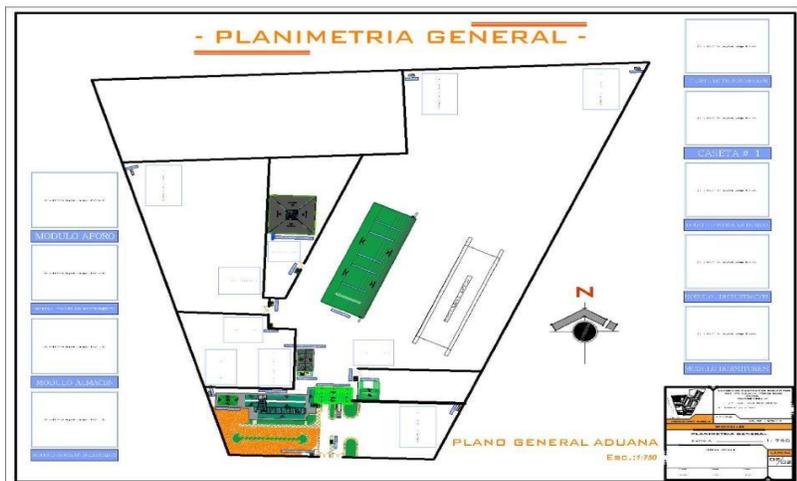


Imagen Satelital de Recinto Aduanero de Pasto Grande



Fuente: Google Earth

Ahora bien, como se señaló en su momento, el Recinto aduanero de Pasto Grande está actualmente concesionado por la Aduana Nacional a la Empresa Pública Depósitos Aduaneros Bolivianos (DAB), misma que es responsable de la administración del recinto y del almacenamiento y servicios logísticos que se prestan dentro del mismo, a cambio del pago de tarifas específicas por parte de los importadores.

En consecuencia, esta empresa pública es la responsable de dotar de los equipos necesarios para las labores de despacho de carga que llega al citado Recinto aduanero, además del personal necesario (administrativo y operativo) que realice dichas labores que en esencia se refieren a la localización de la carga, estibaje y despacho de la misma; al respecto, al estar este recinto aduanero en funcionamiento, ya cuenta con todo el equipamiento y personal necesario para realizar dichas labores, por lo que no es necesaria mayor inversión de parte del Concesionario del recinto, más allá de labores de acomodo y traslado de la carga ahora existente a otros recintos que posee en la ciudad de Oruro como el del Ex Banco Central.

Desarrollo de Instrumentos Normativos para Implementar la Propuesta Organizativa y Administrativa

La propuesta organizativa y administrativa que se plantea, dentro del marco legal expuesto en el Capítulo II del presente trabajo respecto a las atribuciones del Directorio de la Aduana Nacional, precisa de la emisión de una Resolución de Directorio que disponga la creación de la Administración de Aduana Especializada, sus funciones, atribuciones y otros aspectos administrativos y organizativos, en tal sentido, se propone:

RESOLUCIÓN N°

La Paz,

VISTOS Y CONSIDERANDO:

Que el artículo 7 de la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20/07/1990, dispone que el Sistema de Organización Administrativa, se definirá y ajustará en función de la Programación de Operaciones y evitará la duplicidad de objetivos y atribuciones mediante la adecuación, fusión o supresión de las entidades.

Que el citado artículo 7, en su inciso b), señala que: *"Toda entidad pública organizará internamente, en función de sus objetivos y la naturaleza de sus actividades, los sistemas de administración y control interno de que trata esta Ley"*.

Que las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, aprobadas mediante Resolución Suprema No. 217055 de 20/05/1997, establecen como objetivo, proporcionar los elementos esenciales de organización, que deben ser considerados en el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional de la entidad y lograr que la

estructura organizacional de las entidades públicas sean conformadas bajo criterios de orden técnico.

Que el numeral 6 de las citadas Normas Básicas, prevé entre los principios del Sistema de Organización Administrativa, el de: *"a) Estructura técnica.- La estructura organizacional de cada entidad se definirá en función a su Plan Estratégico y Programa de Operaciones Anual, aplicándose criterios y metodologías técnicas de organización administrativa"* y el inciso d) del precitado numeral señala como principio del Sistema de Organización Administrativa: *"d) Servicio a los usuarios.- La estructura organizacional de la entidad estará orientada a facilitar la satisfacción de las necesidades de servicios públicos de los usuarios, a través de su prestación en forma ágil, eficiente y con equidad social"*.

Que el numeral 19 de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, establece que: *"Una vez definidos los usuarios, los servicios y/o bienes y los procesos de la entidad, se identificarán y conformarán en base a estos, las unidades organizacionales. Posteriormente, se conformarán las áreas agrupando unidades que requieren estar relacionadas entre sí, y se determinará su ámbito de competencia"*.

Que el Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa (RE-SOA), aprobado mediante la Resolución de Directorio RD 02-001-17 de 17/01/2017, establece en su artículo 12 que: "La Unidad de Planificación, Estudios y Control de Gestión, es responsable del proceso de Análisis Organizacional, debiendo coordinar esta labor con todas las áreas y unidades organizacionales de la Aduana Nacional. El documento final del Análisis Organizacional deberá ser consolidado por esta unidad y ser presentado a la Gerencia General, para su revisión y posterior remisión al Presidente Ejecutivo como Máxima Autoridad Ejecutiva para su aprobación.

Que el artículo 15 Parágrafo V del precitado Reglamento, respecto a la

Identificación de unidades y conformación de áreas organizacionales que llevarán a cabo las operaciones especificando su ámbito de competencia señala: *“En base a las operaciones que componen los diferentes procesos para el logro de los servicios que ofrece la Aduana Nacional y a la identificación de los usuarios y de sus necesidades, deberán establecer y/o ajustarse las distintas unidades organizacionales de la institución. Para este efecto, las mismas podrán ser agregadas o desagregadas, de acuerdo a su especialidad, con ámbitos de competencia claramente definidos. Deberá limitarse la creación de áreas organizacionales, velando que no exista duplicidad de funciones y atribuciones, tanto horizontal como verticalmente...”*.

Que el artículo 15 Parágrafo IX del RE-SOA señala que: *“Corresponde al Directorio como Máxima Autoridad de la Aduana Nacional, la aprobación, mediante Resolución de Directorio, de las unidades organizacionales creadas, en base a una justificación técnica y económica, objetivos definidos, ámbito de competencia, funciones específicas y grado de autoridad”*.

Que el Texto Ordenado del Estatuto de la Aduana Nacional, aprobado mediante Resolución de Directorio No. 02-019-07 de 07/11/2007 en su Art. 61 párrafo tercero señala que: *“El Directorio podrá crear, modificar o suprimir, mediante Resolución, Administraciones de Aduana, pasos fronterizos y/o puntos de control dependientes de éstas, determinando sus atribuciones a fin de lograr una mayor eficiencia en las actividades de la Aduana Nacional”*.

Que el Informe Técnico N° 001/2018 de 02/01/2018 de la Unidad de Planificación Estratégica y Control de Gestión, referido a la creación de la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande, señala que se procedió a la revisión de la propuesta de Modificación Organizacional para la incorporación de la citada Administración, con el fin de complementar los aspectos técnicos que conllevan la elaboración de una Propuesta de

Creación de Áreas/Unidades en la Aduana Nacional, de acuerdo a los requisitos señalados en el Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa (RE-SOA) aprobado mediante Resolución de Directorio RD 02-001-17 de 17/01/2017, concluyendo que: *La propuesta de Modificación Organizacional para la creación de una Administración de Aduana en la cual se concentren todos los esfuerzos institucionales para el control de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, se considera procedente para su implementación".*

Que mediante Informe 01/2018 de 04/01/2018, la Gerencia Nacional Jurídica, concluye sobre la base del Informe Técnico 01/2018 de 02/01/2018 de la Unidad de Planificación Estratégica y Control de Gestión, que la propuesta de creación de la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande cumple con los principios y normas establecidos en las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, así como con los requisitos establecidos en el Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa (RE-SOA), aprobado mediante la Resolución de Directorio RD 02-001-17 de 17/01/2017; por tanto, al haberse realizado la revisión y contrastado con la normativa aplicable, se determina que el precitado proyecto, se ajusta y no contraviene la normativa en vigencia, considerándose procedente su aprobación mediante Resolución de Directorio, conforme dispone el artículo 37, inciso a) de la Ley General de Aduanas No. 1990 de 28/07/1999.

Que el artículo 37, inciso a) de la Ley General de Aduanas No. 1990 de 28/07/1999, establece que el Directorio tiene la atribución de aprobar la estructura organizativa de la Aduana Nacional.

POR TANTO:

El Directorio de la Aduana Nacional, en uso de sus atribuciones y facultades conferidas por Ley:

RESUELVE:

PRIMERO.- Crear la “Administración de Aduana Especializada Pasto Grande”, bajo dependencia lineal de la Gerencia Regional Oruro, asignándole el Código N° 444, misma que iniciará operaciones en el plazo de 30 días a partir de la emisión de la presente Resolución.

SEGUNDO.- La “Administración de Aduana Especializada Pasto Grande” estará encargada de procesar todos los despachos aduaneros de importación a consumo de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique (República de Chile), constituyéndose en la única Administración a nivel nacional autorizada para realizar dicho procesamiento, independientemente de la modalidad del despacho aduanero, la frontera de ingreso a territorio aduanero nacional o el destino consignado en los documentos aduaneros por el importador, declarante o transportador de las mercancías.

TERCERO.- Las Administraciones de Aduana de Frontera son responsables de controlar que todos los tránsitos aduaneros de mercancías procedentes de Zona Franca Iquique (República de Chile) tengan como único destino dentro de territorio aduanero nacional, la Administración de Aduana Especializada de Pasto Grande, quedando autorizadas a modificar la Administración de Aduana de destino en el caso de que los documentos de transporte consignasen un destino diferente dentro del territorio aduanero nacional.

CUARTO.- Instruir a la Gerencia Nacional de Administración y Finanzas, realizar la asignación de los recursos materiales necesarios para el funcionamiento de la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande, así como de los recursos humanos detallados en el siguiente cuadro:

CARGO	CANTIDAD
Administrador de Aduana	1
Técnico Aduanero I	24
Técnico Aduanero II	12
Supervisor	3
Valorador Regional	3
Técnico en Técnica aduanera	1
Técnico en Sistemas	3
Técnico Archivista	2
Secretaria	3

QUINTO.- Se autoriza el traslado del Recinto aduanero de Pasto Grande al Recinto aduanero del ex Banco Central, de todas las mercancías que se encuentren bajo el régimen de depósito temporal y de las mercancías comisadas y abandonadas con o sin resolución ejecutoriada, que a la fecha de emisión de la presente Resolución se encuentren bajo potestad de la Administración de Aduana Interior Oruro, estando dicha labor a cargo del Concesionario de Depósito Aduanero, debiendo concluir con el citado traslado en el plazo de 20 días a partir de la emisión de la presente Resolución.

SEXTO.- La Gerencia Nacional de Administración y Finanzas, la Unidad de Planificación Estratégica y Control de Gestión, la Gerencia Regional Oruro y la Administración de Aduana Interior Oruro, quedan encargadas del cumplimiento de lo dispuesto en la presente Resolución.

Regístrese, comuníquese y archívese.

Firmado: Presidente Ejecutivo y Directores de la Aduana Nacional

Propuesta Normativa Procedimental

Uno de los aspectos centrales de la propuesta es el referido a la normativa procedimental que debe aplicarse en la Administración de Aduana Especializada, considerando el tipo de mercancías que deberá procesar, que es de alto riesgo de subvaluación, y el hecho de que concentrará a nivel nacional todos los despachos aduaneros de estas mercancías, por lo que debe cuidar de mantener unos tiempos de despacho lo suficientemente ágiles para evitar el congestionamiento del recinto aduanero.

En esa línea, se debe tener presente que si bien la Aduana Nacional tiene establecido un procedimiento de importación a consumo aprobado mediante Resolución de Directorio de la Aduana Nacional N° 01-015-16 de 22/09/2016, dadas las características especiales de la Administración de aduana especializada, es necesario realizar modificaciones y complementaciones a dicho procedimiento a objeto de cumplir el objetivo de creación de la Administración de aduana especializada de Pasto Grande o de otras que pudiesen crearse a futuro.

Del mismo modo, es necesario también realizar modificaciones a los Procedimientos de Gestión de Manifiestos y Tránsito Aduanero y el Procedimiento del Régimen de Depósito de Aduana, ambos también aprobados mediante Resolución de Directorio de la Aduana Nacional N° 01-015-16 de 22/09/2016.

En este sentido, en primer lugar es necesario detallar la propuesta de procedimiento general que debiera aplicarse en el tránsito y despacho aduanero de mercancías procedentes de ZOFRI, para posteriormente desarrollar los instrumentos normativos necesarios para implementar dicha propuesta.

Propuesta de Procedimiento de Tránsito, Depósito y Despacho Aduanero de Mercancías Procedentes de ZOFRI

- El registro del Manifiesto Internacional de Carga (MIC) y la aplicación del régimen de tránsito aduanero, en el caso de transporte de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique (ZOFRI) serán solicitados a la Administración de aduana de frontera por un transportador internacional de carga autorizado por la autoridad competente, registrado y habilitado ante la Aduana Nacional, debiéndose dar cumplimiento a lo establecido en el Procedimiento para Gestión de Manifiestos y Tránsito Aduanero GNN – T04 aprobado por Resolución de Directorio N° 01-015-16 de 22/09/2016 con las siguientes particularidades:
 - El Importador/Declarante deberá comunicar al transportador el número de la Declaración Única de Importación (DUI) memorizada de mercancías procedentes de ZOFRI, a objeto de que este dato sea incluido durante el llenado del MIC en el Sistema informático de la Aduana, debiendo de manera obligatoria consignarse en el Campo 26 del MIC (Procedencia de la Mercancía) ZOFRI – Chile y en el Campo 24 (Aduana de Destino) el Código de la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande.
 - La Administración de aduana de frontera, en su condición de aduana de partida, realizará la asignación de ruta y plazo al medio de transporte con mercancías de procedencia ZOFRI, con destino a la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande, estando facultada para realizar el cambio de destino en el caso de que en el MIC el transportador haya consignado otro destino diferente y se compruebe que la mercancía transportada es de procedencia ZOFRI, previa imposición de multa al transportador por contravención aduanera.

- Una vez que el medio de transporte arriba a la Aduana de destino (Pasto Grande), el Concesionario de depósito aduanero procede al registro de la fecha y hora de llegada en el MIC y posteriormente la Aduana realiza el cierre de tránsito aduanero y generación del Manifiesto de carga de llegada con lo cual el Concesionario procede a la recepción y emisión del Parte de Recepción, debiendo desde el arribo del medio de transporte hasta la emisión del Parte de Recepción transcurrir como máximo 6 horas hábiles, bajo responsabilidad funcionaria y/o sanción pecuniaria al Concesionario en el marco del Reglamento de Concesiones de la Aduana Nacional.

- Al existir ya una DUI memorizada, el Concesionario de depósito aduanero deberá emitir el Parte de Recepción de las mercancías sobre el medio/unidad de transporte en el área de custodia, específicamente habilitada, sin la descarga de las mercancías, debiendo el importador o declarante efectuar el despacho aduanero de importación a través de la validación de la DUI en el plazo de 4 horas hábiles y pago de los tributos aduaneros en el plazo de 4 horas hábiles, bajo sanción por contravención aduanera.

- Transcurridas 48 horas corridas desde la emisión del Parte de Recepción sin que el importador o declarante haya validado y pagado la DUI, el Concesionario procederá a la descarga de la mercancía y solicitará a la Administración aduanera la localización del Parte de Recepción de acuerdo al área asignada dentro del recinto, previa elaboración de la Declaración de Mercancías para Ingreso a Depósito por parte del importador o declarante, debiendo el mismo correr con los gastos de estibaje y almacenamiento, además del pago de una sanción por contravención aduanera.

- Una vez validada la DUI y pagados los tributos aduaneros de importación, la DUI automáticamente es sorteada a Canal (rojo, amarillo o verde) y se realiza la asignación de Técnico Aduanero para Aforo.

- En el caso de que la DUI sea sorteada a canal verde, el Sistema de la Aduana automáticamente autorizará el Levante de las mercancías, debiendo el Concesionario de depósito aduanero emitir el Pase de Salida en el plazo máximo de 2 horas hábiles, a su vez, el Importador a través del transportista deberá proceder a retirar el medio y/o unidad de transporte y las mercancías nacionalizadas en el plazo de 2 horas hábiles, so pena de pago de almacenaje y sanción por contravención aduanera.

- A partir de la asignación, el Técnico debe proceder a realizar el Aforo físico y/o documental de manera continua y concluir el mismo en el plazo máximo de 8 horas hábiles, al efecto, el aforo se realizará con el apoyo de un Técnico aduanero II y del Valorador Regional de turno.

- En el caso del aforo físico de las mercancías, el mismo se realizará de manera aleatoria, pudiéndose verificar físicamente como mínimo un 20% de la mercancía, al efecto el Concesionario deberá realizar la descarga parcial de la mercancía a objeto de la apertura de pasillo en el medio o unidad de transporte, procurando otorgar las mayores facilidades a los Técnicos aduaneros para el desarrollo de sus labores de aforo.

- Una vez concluido el aforo físico y documental el Técnico aduanero deberá autorizar el Levante de las mercancías en el caso de que no existan observaciones al despacho aduanero.

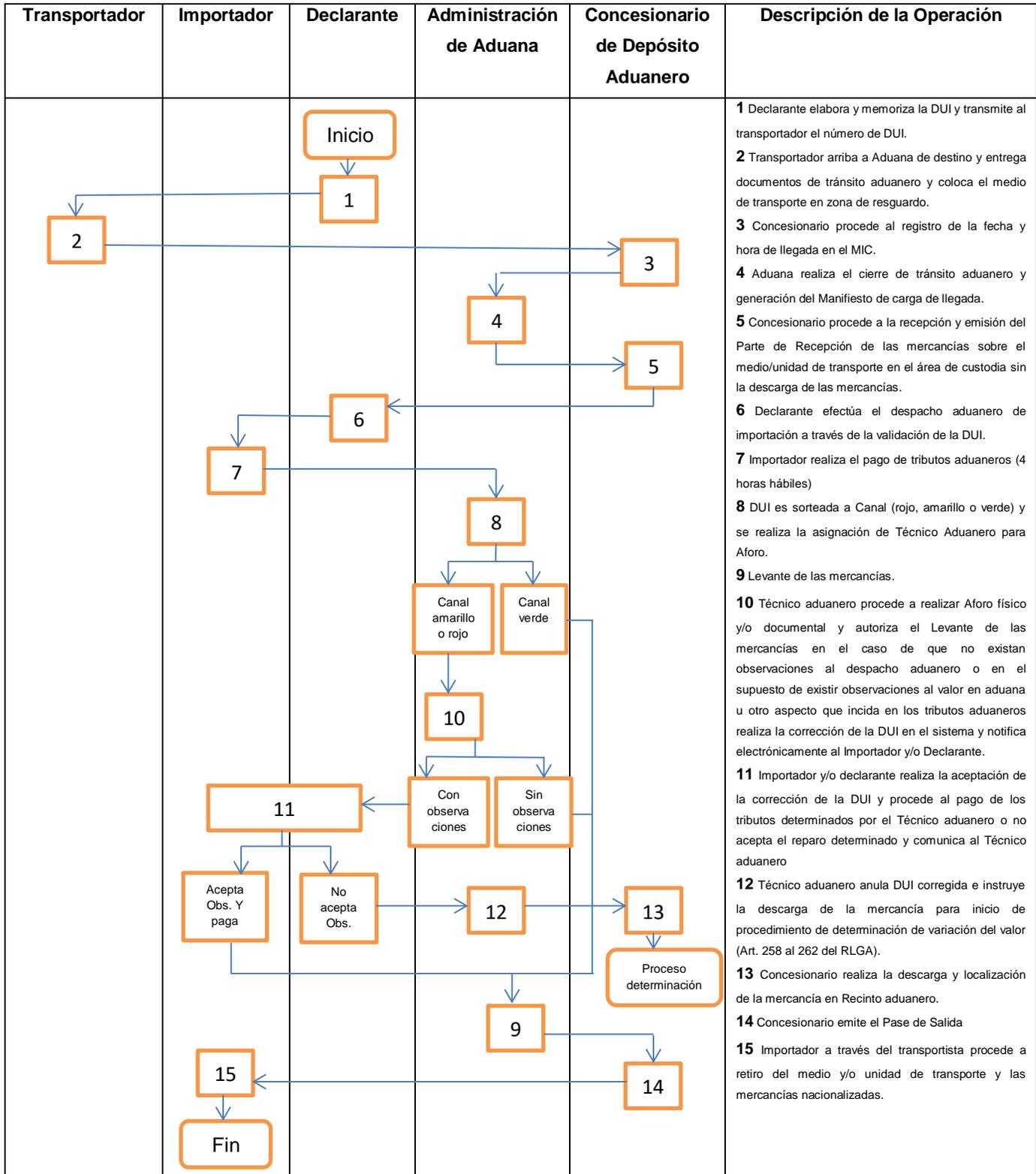
- En el supuesto de existir observaciones al valor en aduana u otro aspecto que incida en la determinación del monto de los tributos aduaneros, el Técnico aduanero deberá proceder a realizar la corrección de la DUI en el sistema y notificación electrónica al Importador y/o Declarante a través de la plataforma existente en el sistema MIRA de la Aduana.
- En el caso de que durante el aforo se produzca hallazgos de demasías en la mercancía declarada, indicios de contrabando u otro delito tributario, el Técnico aduanero asignado procederá a la emisión del Acta de Intervención y comunicar al Concesionario de recinto que proceda al descargue total de la mercancía y su respectiva localización dentro del recinto aduanero para la prosecución del trámite correspondiente por el ilícito tributario.
- El importador y/o declarante debe realizar la aceptación de la corrección de la DUI y proceder al pago de los tributos determinados por el Técnico aduanero, en el plazo máximo de 4 horas hábiles a partir de la notificación electrónica. Una vez registrado el pago en el sistema, de manera automática se procederá al Levante de la mercancía para su posterior retiro por el importador.
- En el supuesto de que el importador o declarante no acepte el reparo determinado, el mismo a través del sistema, en el plazo de 4 horas hábiles siguientes a la notificación electrónica, deberá comunicar esto al Técnico aduanero para procederse a la descarga física de la mercancía en recinto aduanero, previa presentación de la Declaración de Mercancías para Ingreso a Depósito por parte del Importador, dándose inicio al procedimiento de determinación de variación del

valor establecido en los artículos 258 al 262 del RLGA, previa anulación de las correcciones a la DUI hechas por el Técnico aforador.

- Una vez concluidas las 8 horas hábiles desde la asignación de Técnico para aforo, sin que se haya autorizado el Levante sin observaciones o notificado al importador o declarante con la corrección de la DUI, el sistema de la Aduana de manera automática procederá a dar el Levante de las mercancías, bajo responsabilidad funcionaria del Técnico aforador.

- En todos los casos, la Unidad de Fiscalización Regional o la Gerencia Nacional de Fiscalización de la Aduana Nacional tienen la facultad de bloquear la emisión del Pase de Salida de mercancías que cuenten con Levante autorizado o automático, a efectos de aplicar controles posteriores al despacho.

Flujograma de la Propuesta de Procedimiento



Coordinación logística entre entidades de control

Uno de los aspectos que hace burocrático y lento el proceso de importación de mercancías procedentes de ZOFRI es el referido a la obtención de autorizaciones previas y certificaciones para el despacho aduanero, establecidas en los artículos 118 y 119 del Reglamento a la Ley General de Aduanas, cuya emisión está a cargo de instituciones de control diferentes a la Aduana Nacional, sin embargo el tiempo de procesamiento de dichas certificaciones incide de manera fundamental en el tiempo de duración del despacho aduanero, por lo cual se hace necesaria una coordinación logística entre la Aduana y estos otros actores del comercio internacional a objeto de agilizar los tiempos de emisión de dichos certificados y por ende evitar que los mismos influyan negativamente en el tiempo total de duración del despacho aduanero de importación de las citadas mercancías.

En tal sentido, se propone realizar el uso de la denominada “firma digital”, misma que ya fue implementada por la Aduana Nacional a través de su nuevo sistema de gestión aduanera denominado “Sistema Único de Modernización Aduanera – SUMA” para los despachos de exportación de mercancías, dicha firma permite eliminar el uso de papel y la firma manuscrita en los documentos, pero a la vez garantiza la veracidad de los documentos y de su contenido, además de otorgar validez legal a los mismos, dentro del marco de lo dispuesto en el Art. 78 de la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación – Ley 164 de 8 de agosto de 2011.

En esa línea, entidades públicas tales como el Instituto Boliviano de Metrología (IBMETRO), Agencia Estatal de Medicamentos y Tecnologías en Salud (AGEMED), Unidad de Material Bélico del Ministerio de Defensa y el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG) son las principales entidades emisoras de Certificaciones y

Autorizaciones Previas para despachos aduaneros, las cuales, en el marco de los Convenios de cooperación interinstitucionales que tienen con la Aduana Nacional pueden realizar la implementación de la firma digital para la emisión de certificaciones digitales, las cuales mediante servicios web pueden ser consultadas y verificadas de manera automática por los sistemas informáticos de la Aduana a momento de validar y aceptar la DUI y por los técnicos de aduana durante el aforo.

Del mismo modo, en el caso de mercancías que requieran inspección física de las entidades certificadoras – caso de IBMETRO y SENASAG -, dentro del mismo marco de Convenios con la Aduana, éstas pueden establecer oficinas dentro del recinto aduanero de la Administración de Pasto Grande, de modo que una vez arribadas las mercancías a recinto, puedan realizar la inspección física de manera inmediata y coordinada con el Concesionario de Recinto Aduanero.

Estos aspectos permitirán agilizar enormemente los tiempos de despacho, a la vez que implementar los lineamientos generales del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio, respecto a la gestión integrada de fronteras, por lo cual es recomendable realizar la gestión para su implementación efectiva.

Desarrollo de Instrumentos Normativos para Implementar la Propuesta Procedimental

RESOLUCIÓN N°

La Paz,

VISTOS Y CONSIDERANDO:

Que el Art. 3 de la Ley General de Aduanas, Ley N° 1990 de 28/07/1999, establece que la Aduana Nacional es la institución encargada de vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las fronteras, puertos y aeropuertos del país, intervenir en el tráfico internacional de mercancías para los efectos de la recaudación de los tributos que gravan las mismas y de generar las estadísticas de ese movimiento, sin perjuicio de otras atribuciones o funciones que le fijen las leyes; considerando que dichas mercancías deben ingresar y/o salir de territorio nacional al amparo de un régimen aduanero o de un régimen aduanero especial definido en la Ley General de Aduanas y reconocidas en su Título Quinto y Sexto.

CONSIDERANDO:

Que la Resolución de Directorio N° 01-015-16 de 22/09/2016 aprueba el Procedimiento para Gestión de Manifiestos y Tránsito Aduanero GNN-T04 Versión 02, Procedimiento del Régimen de Depósito de Aduana GNN-D01 Versión 01 y el Procedimiento del Régimen de Importación para el Consumo GNN-M01 Versión 5.

CONSIDERANDO:

Que la Resolución de Directorio N° 02-001-18 de 08/01/2018 crea la “Administración de Aduana Especializada Pasto Grande”, bajo dependencia lineal de la Gerencia Regional Oruro, estableciendo que la misma estará encargada de procesar todos los despachos aduaneros de importación a

consumo de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique (República de Chile), constituyéndose en la única Administración a nivel nacional autorizada para realizar dicho procesamiento, independientemente de la modalidad del despacho aduanero, la frontera de ingreso a territorio aduanero nacional o el destino consignado en los documentos aduaneros por el importador, declarante o transportador de las mercancías.

Que la citada Resolución también señala que las Administraciones de Aduana de Frontera son responsables de controlar que todos los tránsitos aduaneros de mercancías procedentes de Zona Franca Iquique (República de Chile) tengan como único destino dentro de territorio aduanero nacional, la Administración de Aduana Especializada de Pasto Grande, quedando autorizadas a modificar la Administración de Aduana de destino en el caso de que los documentos de transporte consignasen un destino diferente dentro del territorio aduanero nacional.

CONSIDERANDO:

Que el Informe Técnico N° 01/2018 de 04/01/2018, emitido por el Departamento de Normas y Procedimientos de la Gerencia Nacional de Normas, en su parte conclusiva señala que: *"Considerando los problemas operativos que se presentan en la determinación del valor en aduana de las mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, mismas que muestran altos índices de subvaluación, cuyo control aduanero incide en la demora en la nacionalización de las mercancías almacenadas, se hace necesario optimizar la operativa a fin de mejorar el control durante el despacho aduanero y agilizar los despachos de importación a consumo de estas mercancías a través de la especialización de una Administración de Aduana, por lo que, bajo esta perspectiva se hace necesario realizar modificaciones los Procedimientos para Gestión de Manifiestos y Tránsito Aduanero,*

Régimen de Depósito de Aduana y Régimen de Importación para el Consumo”.

CONSIDERANDO:

Que la Gerencia Nacional Jurídica de la Aduana Nacional, a través de Informe Legal N° 02/2018 de 04/01/2018 concluye que: *"Bajo los extremos expuestos, las modificaciones a los Procedimientos para Gestión de Manifiestos y Tránsito Aduanero, Régimen de Depósito de Aduana y Régimen de Importación para el Consumo, no contravienen y se ajustan a la normativa vigente, siendo necesaria su aprobación, por lo cual, en aplicación de los incisos e) e i) del artículo 37 de la Ley General de Aduanas, Ley N° 1990 de 28/07/1999, así como de lo instituido en el inciso a) del artículo 33 del Reglamento a la Ley General de Aduanas aprobado mediante Decreto Supremo N° 25870 de 11/08/2000, corresponde al Directorio de la Aduana Nacional, adoptar las decisiones generales que permitan a la Aduana Nacional, cumplir con las funciones, competencias y facultades que le asigna la Ley, en ese contexto se recomienda al Directorio aprobar las modificaciones a los procedimientos señalados”.*

Que los incisos e) e i) del Artículo 37 de la Ley General de Aduanas, establecen que el Directorio de la Aduana Nacional tiene atribuciones para dictar resoluciones para facilitar y simplificar las operaciones aduaneras estableciendo los procedimientos que se requieran para tal efecto, así como, para aprobar las medidas orientadas al mejoramiento y simplificación de los procedimientos aduaneros.

Que el inciso a) del Artículo 33 del Reglamento a la Ley General de Aduanas aprobado mediante Decreto Supremo N° 25870 dispone que el Directorio como máxima autoridad de la Aduana Nacional debe cumplir y hacer cumplir lo establecido en el Artículo 37 de la Ley General de Aduanas en cuanto le corresponde dictar las normas reglamentarias y adoptar las decisiones

generales que permitan a la Aduana Nacional cumplir con las funciones, competencias y facultades que le asigna la Ley.

POR TANTO:

El Directorio de la Aduana Nacional, en uso de sus atribuciones conferidas por Ley.

RESUELVE:

PRIMERO. Modificar el Procedimiento para Gestión de Manifiestos y Tránsito Aduanero T04 Versión: 02, aprobado mediante Resolución de Directorio N° 01-015-16 de 22/09/2016 conforme a lo siguiente:

Incluir en el Romano V Inciso A Numeral 1, el Subnumeral 1.10 con el siguiente texto:

1.10. Cuando las mercancías transportadas sean de procedencia Zona Franca Iquique, las administraciones aduaneras de frontera deberán verificar que las mismas cuenten con la correspondiente DUI en estado memorizado y en el MIC el transportador haya consignado como Destino la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande, caso contrario, se encuentran facultadas para efectuar el cambio de destino y asignar la ruta y plazo correspondiente.

Incorporar un párrafo en el Romano V Inciso A Numeral 2, el Subnumeral 2.1 con el siguiente texto:

En el caso de mercancías de procedencia Zona Franca Iquique, el Importador únicamente podrá elaborar la Declaración Única de Importación - Memorizada o la Declaración Única de Importación – Despacho Anticipado, cuyo número de documento deberá comunicar al transportador, a objeto de que el mismo sea incluido durante el llenado del manifiesto de carga en el sistema informático. En este caso, el transportador deberá consignar como

procedencia de las mercancías transportadas la Zona Franca Iquique y como Aduana de destino la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande.

Incluir en el Romano V Inciso A Numeral 3, el Subnumeral 3.20 con el siguiente texto:

3.20. *En el caso de mercancías de procedencia Zona Franca Iquique, el registro de llegada, cierre de tránsito y emisión del parte de recepción deberá realizarse en un plazo máximo de 6 horas hábiles computables desde el arribo del medio de transporte al recinto aduanero.*

SEGUNDO. Modificar el Procedimiento del Régimen de Depósito de Aduana GNN-D01 Versión 01, aprobado mediante Resolución de Directorio N° 01-015-16 de 22/09/2016 conforme a lo siguiente:

Incluir en el Romano V Inciso A Numeral 5, el Subnumeral 5.6 con el siguiente texto:

5.6. Recepción de mercancías en Administraciones de Aduana Especializadas

En las Administraciones de Aduana Especializadas, cuando en el manifiesto de carga se consigne el número de la DUI memorizada, el concesionario de depósito aduanero deberá emitir el parte de recepción de las mercancías sobre el medio/unidad de transporte en el área de custodia, en el plazo máximo de 6 horas hábiles a computarse desde el arribo del medio de transporte al recinto aduanero, debiendo el declarante/importador efectuar el despacho aduanero de importación en el plazo establecido en el Procedimiento de Régimen de Importación a Consumo.

En caso de que la DUI no haya sido validada y pagada dentro del plazo de 48 horas corridas desde la emisión del parte de recepción, el concesionario

de depósito aduanero procederá a la descarga de la mercancía y solicitará a la administración aduanera especializada la localización del parte de recepción de acuerdo al área asignada, previa presentación por parte del declarante/importador de la Declaración de Mercancías para Ingreso a Depósito. El Concesionario procederá de la misma forma en el caso de recibir requerimiento expreso del Técnico aduanero asignado al despacho.

TERCERO. Modificar el Procedimiento del Régimen de Importación para el Consumo GNN-M01 Versión 5, aprobado mediante Resolución de Directorio N° 01-015-16 de 22/09/2016 conforme a lo siguiente:

Incluir en el Romano V Inciso A, el Numeral 19 con el siguiente texto:

19. Despacho Aduanero de Importación en Administración de Aduana Especializada Pasto Grande

El despacho aduanero de importación en la Administración de aduana especializada Pasto Grande, será aplicado bajo la modalidad de despacho general, para lo cual el Declarante deberá memorizar la DUI en el sistema informático, la misma que adquiere calidad de declaración jurada, previa al registro del Manifiesto Internacional de Carga.

Al existir ya una DUI memorizada, el Concesionario de depósito aduanero deberá emitir el parte de recepción de las mercancías sobre el medio/unidad de transporte en el área de custodia específicamente habilitada, sin la descarga de las mercancías.

A partir de la emisión del parte de recepción, el Declarante debe efectuar la validación de la DUI en el plazo de 4 horas hábiles y el pago de los tributos aduaneros también en el plazo de 4 horas hábiles.

Transcurridas 48 horas corridas desde la emisión del parte de recepción sin que el importador o declarante haya validado y pagado la DUI, el Concesionario realiza la descarga de la mercancía y solicita a la Administración aduanera la localización del Parte de Recepción de acuerdo al área asignada dentro del recinto, previa elaboración de la Declaración de Mercancías para Ingreso a Depósito por parte del importador o declarante, debiendo el mismo correr con los gastos de movimiento de carga y almacenamiento, además del pago de multa por contravención aduanera.

Una vez validada la DUI y pagados los tributos aduaneros de importación, la DUI automáticamente es sorteada a Canal (rojo, amarillo o verde) y se realiza la asignación de Técnico Aduanero para Aforo.

A partir de la asignación, el Técnico aduanero realizará el aforo físico y/o documental de manera continua, debiendo concluir el mismo en el plazo máximo de 8 horas hábiles, al efecto, y dependiendo de la cantidad y tipo de mercancía, podrá contar con la asistencia de otros Técnicos aduaneros y el Valorador Regional.

En el caso del aforo físico de las mercancías, el mismo se realizará de manera aleatoria, pudiéndose verificar físicamente como mínimo un 20% de la mercancía, al efecto el Concesionario deberá realizar la descarga parcial de la misma a objeto de la apertura de pasillo en el medio y/o unidad de transporte, brindando las facilidades necesarias a los Técnicos aduaneros asignados al aforo.

En caso de no existir observaciones al despacho aduanero, una vez concluido el aforo físico y/o documental, el Técnico aduanero autorizará de manera inmediata el levante de las mercancías.

En caso de existir observaciones al valor en aduana u otro aspecto que incida en la determinación del monto de los tributos aduaneros, el Técnico

aduanero procederá a realizar la corrección de la DUI en el sistema y notificación electrónica al Declarante a través del sistema. En el plazo máximo de 4 horas hábiles a partir de la notificación, el Declarante podrá realizar la aceptación de la corrección de la DUI y proceder al pago de los tributos determinados por el Técnico aduanero. Una vez registrado el pago en el sistema, de manera automática se procederá al levante de la mercancía.

En caso de no aceptar la corrección de la DUI y determinación de los tributos aduaneros, el Declarante a través del sistema deberá hacer constar esto en el plazo de 4 horas hábiles siguientes a la notificación electrónica, para procederse a la descarga y localización de la mercancía en recinto aduanero, previa presentación de la Declaración de Mercancías para Ingreso a Depósito por parte del mismo Declarante, dándose inicio al procedimiento de determinación de variación del valor establecido en los artículos 258 al 262 del RLGA, previa anulación de las correcciones a la DUI hechas por el Técnico aduanero.

En el caso de que durante el aforo se produzca hallazgos de demasías en la mercancía declarada, contrabando u otro delito tributario, el Técnico aduanero procederá a la emisión del Acta de Intervención y comunicar al Concesionario de depósito aduanero que proceda al descargue total de la mercancía y su respectiva localización dentro del recinto aduanero para la prosecución del trámite correspondiente por el ilícito tributario.

Una vez concluidas las 8 horas hábiles desde la asignación de Técnico para aforo, sin que se haya autorizado el levante sin observaciones o notificado al importador o declarante con la corrección de la DUI, el sistema dará el levante automático de las mercancías, bajo responsabilidad funcionaria del Técnico aduanero asignado.

En el caso de que la DUI sea sorteada a canal verde, el sistema automáticamente autoriza el levante de las mercancías, debiendo en todos los casos el Concesionario de depósito aduanero emitir el pase de salida en el plazo máximo de 2 horas hábiles.

A partir de la emisión del pase de salida, corre el plazo de 2 horas hábiles para el retiro del recinto aduanero del medio y/o unidad de transporte y las mercancías.

En todos los casos, la Unidad de Fiscalización Regional o la Gerencia Nacional de Fiscalización de la Aduana Nacional tienen la facultad de bloquear la emisión del pase de salida de mercancías que cuenten con levante autorizado o automático, a efectos de aplicar controles posteriores al despacho.

CUARTO. Las modificaciones dispuestas en los Literales precedentes entrarán en vigencia en el plazo de 30 días a partir de la emisión de la presente Resolución.

Las Gerencias Regionales y Administraciones de Aduana son responsables de la ejecución y cumplimiento de la presente Resolución.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

Firmado: Presidente Ejecutivo y Directores de la Aduana Nacional

Análisis de Factibilidad Técnica y Económica de la Propuesta

En este punto es pertinente hacer un análisis respecto a la factibilidad técnica y económica de la implementación de la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande, a efectos de determinar si el proyecto es técnicamente posible o no implementar y determinar si la relación costo/beneficio es adecuada, considerando que tanto la Aduana Nacional como la Empresa Depósitos Aduaneros Bolivianos (DAB) deben realizar la inversión de recursos y es de esperarse un rédito aceptable de ingresos por tributos aduaneros y por pagos de servicios logísticos a la citada Empresa.

Factibilidad Técnica

Para este análisis debemos considerar aspectos como la infraestructura física que se tiene en el recinto aduanero de Pasto Grande con relación a la cantidad de operaciones que se prevé realizar en la aduana especializada, la ubicación del recinto respecto a las fronteras de ingreso de las mercancías procedentes de ZOFRI y la posibilidad operativa de desarrollar el flujo procedimental que se plantea para la atención de los despachos aduaneros.

- Respecto a la infraestructura física, debemos señalar que el recinto aduanero de Pasto Grande actualmente posee la siguiente infraestructura:

AREAS RECINTO ADUANA INTERIOR ORURO	
SECTOR	SUPERFICIE (M2)
Almacén Cubierto (Antiguo)	4.808,80
Almacén Cubierto Nuevo	5.997,83
Almacén Cubierto Incautados	2.196,92
Sub Total Almacenes Cubiertos	13.003,55

Áreas de parqueo y circulación	165.716,04
Taller de Mantenimiento	73,70
Ingreso de Camiones	14,95
Plataforma de Aforos	537,64
Oficinas Administrativas	1.583,92
Viviendas	294,84
Área Total	181.224,64

Fuente: Aduana Nacional. Elaboración: Propia

Como se aprecia, el citado recinto aduanero tiene una superficie superior a las 18 Hectáreas de terreno, de los cuales, más de 13.000m² son almacenes techados para el almacenamiento de mercancías y 537m² comprenden plataformas de aforo; además cuenta con áreas administrativas destinadas a oficinas y talleres y viviendas para los servidores que trabajan en dicho recinto.

Atendiendo la superficie total del recinto, el mismo tiene la capacidad de albergar alrededor de 900 medios/unidades de transporte a la vez (200m² por unidad con un radio de giro de hasta 13,7m), lo cual, considerando la cantidad de operaciones que se prevé realizar diariamente, que como se señaló en el presente trabajo al referirnos a la propuesta administrativa, ascienden a alrededor de 117 despachos diarios, cuya atención, de acuerdo a la propuesta normativa, debe realizarse en un máximo de 30 horas hábiles sin la necesidad de descarga y localización de las mercancías a menos que se dé una situación extraordinaria, podemos concluir que el recinto aduanero de Pasto Grande reúne las condiciones técnicas necesarias para atender los despachos de mercancías procedentes de ZOFRI, de acuerdo al procedimiento operativo planteado.

- Con relación a la ubicación del recinto aduanero de Pasto Grande, tal como se expuso en la propuesta administrativa, el mismo está ubicado en el Departamento de Oruro a aproximadamente 37 Km. de la ciudad de Oruro, que es uno de los principales destinos de las mercancías de ZOFRI; también dista a 272 Km. de la frontera Pisiga (Bol) – Colchane (Ch), a 279 Km. de la frontera Tambo Quemado (Bol) – Chungará (Ch) y a 352 Km. de la frontera Charaña (Bol) – Visviri (Ch), que son los pasos fronterizos habilitados por la Aduana Nacional para el ingreso a Bolivia de mercancías de ZOFRI, aunque se debe señalar que en los últimos años no se han dado casos de ingreso de estas mercancías por la frontera Charaña – Visviri, esto debido a factores como la distancia y el mal estado de la carretera que une a esa frontera con el interior del país, por lo que, Pisiga y Tambo Quemado se constituyen prácticamente en los únicos lugares de ingreso de estas mercancías a territorio boliviano, conforme se demuestra en el siguiente cuadro estadístico:

**Número de Tránsitos Aduaneros con Mercancías Procedentes de ZOFRI
2012 - 2016**

	2012	2013	2014	2015	2016
Total	28.180	32.103	30.052	31.876	31.624
Frontera Pisiga	17.217	19.638	21.556	28.094	29.692
Frontera Tambo Quemado	10.963	12.465	8.496	3.782	1.932
Frontera Charaña	0	0	0	0	0
Participación Porcentual					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Frontera Pisiga	61,1	61,2	71,7	88,1	93,9
Frontera Tambo Quemado	38,9	38,8	28,3	11,9	6,1
Frontera Charaña	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Aduana Nacional. Elaboración: Propia

Como se puede ver, la frontera de Pisiga en los últimos 5 años procesó el 75,2% del total de tránsitos de mercancías procedentes de ZOFRI y Tambo quemado el 24,8%, en consecuencia Pisiga se constituye en el principal lugar de ingreso de mercancías de ZOFRI a

territorio aduanero boliviano, en consecuencia, el recinto aduanero de Pasto Grande se constituye, geográficamente hablando, en el más próximo a dicha frontera y paso casi obligatorio hacia el resto de Administraciones de Aduana del interior del país.

- Por último, respecto a la posibilidad operativa de desarrollar el flujo procedimental que se plantea para la atención de los despachos aduaneros, se debe tener presente que la forma bastante ágil que se propone y la forma de control de valor en aduana, de alguna forma ya se practica en el denominado “Despacho en Frontera” dispuesto en el Decreto Supremo N° 2295 de 18/03/2015, donde se aplica un procedimiento expedito en 24 horas, de manera obligatoria para algunos tipos de mercancías definidos mediante Resolución Ministerial, mismo que, viene siendo aplicado desde el año 2015 en las Administraciones de aduana de frontera, pese a los problemas iniciales que se presentaron, especialmente debido a la insuficiente infraestructura en frontera que se posee – lo cual no sucede en el caso del recinto de Pasto Grande - pero que fueron subsanados en el tiempo, en consecuencia, existe el antecedente histórico de que sí es posible operativamente desarrollar el flujo procedimental que se propone en el presente trabajo.

Factibilidad Económica

Respecto a la factibilidad económica de la propuesta, que en esencia se reduce a determinar si existe una adecuada y beneficiosa relación costo/beneficio, traducida en ingresos por concepto de tributos para la Aduana Nacional y por concepto de pago de servicios logísticos para el Concesionario de recinto aduanero, que en este caso es la Empresa Pública Depósitos Aduaneros Bolivianos (DAB) creada mediante Decreto Supremo N° 29694 de 03/09/2008 y a la cual el año 2009 la Aduana Nacional le

concesionó el recinto de Pasto Grande, debemos considerar la situación actual a efectos de realizar las proyecciones necesarias.

Situación Actual del Recinto Aduanero de Pasto Grande

En principio, es menester recordar que actualmente en el recinto aduanero de Pasto Grande se encuentra operando la Administración de Aduana Interior Oruro, misma que realiza la desaduanización de diferentes tipos de mercancías de diferentes procedencias y orígenes, incluidas también las de procedencia ZOFRI, dicha administración ofrece los siguientes datos respecto a su recaudación tributaria:

Recaudación	01 de Enero al 31 de Octubre 2017					
	Recaudación 2016 (miles de bolivianos)	Recaudación 2017 (miles de bolivianos)	Participación Porcentual	Variación con relación a similar periodo del año anterior (%)	Diferencia absoluta (miles de bolivianos)	Incidencia Porcentual
Recaudación Total	10.329.292	11.534.203	100,0	11,7	1.204.911	11,7
Recaudación Ordinaria	10.329.218	11.534.203	100,0	11,7	1.204.985	11,7
Gerencia Regional Oruro	1.383.095	2.041.165	17,7	47,6	658.070	6,4
Tambo Quemado	877.631	1.412.650	12,2	61,0	535.019	5,2
Interior Oruro	269.478	371.004	3,2	37,7	101.526	1,0
Pisiga	91.020	163.554	1,4	79,7	72.533	0,7
Zona Franca Industrial Oruro	49.464	45.254	0,4	-8,5	-4.211	0,0
Zona Franca Comercial Oruro	95.501	48.703	0,4	-49,0	-46.798	-0,5

Fuente: Aduana Nacional

Elaboración: Propia

Del cuadro expuesto se concluye que, considerando que hasta el mes de octubre/2017 la Administración de Aduana Interior Oruro logró una recaudación superior a los 371 millones de Bs., en promedio alcanzaría una recaudación tributaria mensual de Bs. 37,1 millones y anual de Bs. 445,2 millones. Esto significa que aporta con el 18,1% del total de la recaudación de la Gerencia Regional Oruro y el 3,2% del total de la recaudación de la Aduana Nacional.

En lo que se refiere al personal de aduana que desarrolla funciones en la Administración de Aduana Interior Oruro, actualmente se tiene una planilla compuesta de la siguiente manera:

CARGO	NIVEL SALARIAL (Bs.)	CANTIDAD	COSTO MENSUAL (Bs.)	REFRIGERIO	COSTO ANUAL (Sueldo, Refrigerio, Aporte solidario, Aporte vivienda, Riesgo profesional, Seguro de salud y Aguinaldo) (Bs.)
Administrador de Aduana	16.782	1	16.782		256.569,27
Técnico I	10.453	5	52.265		788.998,78
Técnico I	9.632	6	57.792		871.932,52
Técnico I	9.126	6	54.756		826.376,73
Técnico II	6.870	6	41.220		623.266,34
Técnico II	6.545	3	19.635		299.379,10
Técnico II	6.345	2	12.690		195.167,99
Técnico II	6.012	3	18.036		275.385,79
Técnico II	5.761	1	5.761		91.196,96
Técnico II	5.382	3	16.146		247.025,96
Técnico II	4.968	1	4.968		79.297,83
Supervisor de Gestión Aduanera	16.599	1	16.599		253.823,31
Operador de sistemas	6.870	1	6.870		107.837,72
Técnico Archivista	5.761	2	11.522		177.641,91
Abogado Regional SPCC	10.316	2	20.632		314.339,29
Abogado Regional SPCC	11.467	2	22.934		348.881,26
Procurador Regional	4.968	1	4.968		79.297,83
Profesional Técnico SPCC	10.316	1	10.316		159.545,64
Responsable de la SPCC	12.623	1	12.623		194.162,64
TOTAL:		48	406.515		6.190.126,88

Fuente: Aduana Nacional

Elaboración: Propia

Del cuadro expuesto se establece que anualmente la Aduana Nacional debe destinar el monto de Bs. 6.190.126,88 para el pago de sueldos y otros emolumentos del personal que trabaja en la citada Administración.

Por último, respecto al costo anual de funcionamiento del recinto de Pasto Grande para el Concesionario Depósitos Aduaneros Bolivianos (DAB), según datos de la Aduana Nacional, actualmente asciende a un monto promedio de Bs5.681.430, conforme se expone en el cuadro siguiente:

Costos Promedio de Funcionamiento del Recinto Aduanero de Pasto Grande		
DESCRIPCIÓN DEL GASTO	COSTO SEMESTRAL PROMEDIO	COSTO ANUAL PROMEDIO
	2.558.811,26	5117622,52
Servicios Básicos	59.378,60	118.757,2
Comunicaciones	682	1.364,0
Energía Eléctrica	56.986,00	113.972,0
Agua	1.710,60	3.421,2
Servicios Telefónicos	0	0,0
Servicios de Internet y Otros	0	0,0
Servicios de Transporte y Seguros	1.330.849,24	2.661.698,5
		0,0
Pasajes al interior del país	60	120,0
Viáticos al interior del país	15.211,00	30.422,0
Fletes y Almacenamiento	1.261.133,19	2.522.266,4
Transporte de Personal	54.445,05	108.890,1
Alquileres	295.061,28	590.122,6
Alquiler de Edificios	262.361,28	524.722,6
Alquiler de Equipos y Maquinaria	32.700,00	65.400,0
Servicios Profesionales y Comerciales	66.570,14	133.140,3
Lavandería, Limpieza e Higiene	58.108,00	116.216,0
Servicios de Imprenta y Fotográficos	7.712,14	15.424,3
Servicios Manuales	750	1.500,0
Otros Servicios No Personales	806.952,00	1.613.904,0
Servicios Públicos	0	0,0
Servicios Privados	806.952,00	1.613.904,0
Otros Servicios	0	0,0
	276.925,00	553.850,0
Instalación, Mantenimiento y Reparación	276.925,00	553.850,0
Mantenimiento y Reparación de Inmuebles	276.925,00	553.850,0
	4.979,00	9.958,0
Instalación, Mantenimiento y Reparación	4.979,00	9.958,0
Mantenimiento y reparación de Maquinaria y Equipos	4.979,00	9.958,0
	2.840.715,26	5.681.430,5

Fuente: Aduana Nacional según información proporcionada por DAB

Elaboración: Propia

Factibilidad Económica para la Aduana Nacional

Respecto a la factibilidad económica para la Aduana Nacional, se debe tener presente que la principal inversión que realiza la institución en una Administración de aduana es en el personal que desarrollará labores en la misma, en tal sentido, conforme lo expuesto en la propuesta administrativa, para el funcionamiento de la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande se debiera asignar cincuenta y dos (52) funcionarios aduaneros distribuidos en diferentes cargos y funciones, cuyo costo administrativo, de acuerdo a la escala salarial vigente de la Aduana Nacional publicada en la página web www.aduana.gob.bo, supondría un monto anual de **Bs.7.384.107,12** (Siete millones trescientos ochenta y cuatro mil ciento siete 12/100 Bolivianos), conforme se expone en el siguiente cuadro:

Propuesta de Planilla de sueldos de personal de Administración de Aduana Especializada - Pasto Grande

CARGO	NIVEL SALARIAL (Bs.)	CANTIDAD	COSTO MENSUAL (Sueldos) (Bs.)	COSTO ANUAL (Sueldo, Refrigerio, Aporte solidario, Aporte vivienda, Riesgo profesional, Seguro de salud y Aguinaldo) (Bs.)
Administrador de Aduana	17.296	1	17.296	264.281,94
Técnico Aduanero I	10.453	24	250.872	3.769.136,53
Técnico Aduanero II	6.870	12	82.440	1.241.780,69
Supervisor	16.599	3	49.797	751.965,94
Valorador Regional	10.453	3	31.359	475.300,07
Técnico en Técnica aduanera	10.453	1	10.453	161.601,36
Técnico en Sistemas	6.870	3	20.610	314.009,17
Técnico Archivista	5.761	2	11.522	177.641,91
Secretaria	4.968	3	14.904	228.389,50
TOTAL:		52	489.253	7.384.107,12

Fuente Aduana Nacional
Elaboración: Propia

Se debe tener presente que la Administración de Aduana Interior Oruro debiera continuar operando en los restantes recintos aduaneros que se encuentran bajo su jurisdicción, como es el caso de los predios del ex Banco

Central o el denominado Puerto Seco, donde realizaría despachos de mercancías que no tengan como procedencia ZOFRI, además de la atención de los procesos por contrabando contravencional que se presentan, para lo cual precisa seguir contando con el personal con el actualmente cuenta.

Respecto a la recaudación tributaria anual por concepto de importación de mercancías de ZOFRI, entre las gestiones 2012 – 2016 se tiene un promedio de Bs. 1.717 millones, por lo cual, el costo administrativo supra expuesto alcanzaría a un 0,40% de esa recaudación.

Del mismo modo, la relación entre el costo administrativo con el promedio de recuperación de tributos anual del periodo 2012 – 2016 a instancia de la Aduana Nacional (Bs. 305 millones) asciende a un 2,29%.

Si consideramos que con la implementación de la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande, conforme se expuso, se proyecta una recaudación adicional de Bs. 263 millones, el costo administrativo solo llega a un 2,66% de dicho monto.

Por último, teniendo presente que de acuerdo a información anteriormente expuesta, la Administración de Aduana Interior Oruro, que actualmente funciona en predios del recinto de Pasto Grande, recauda alrededor de Bs. 445,2 millones anuales, con la implementación de la aduana especializada en este recinto, el mismo generaría una recaudación de Bs. 1,717 millones en las condiciones de control actuales -control de valor posterior al despacho aduanero-, vale decir tendría un crecimiento del 285,7%, adicional a esto se debe tener presente que con el nuevo modelo de control de valor que se propone (durante el despacho aduanero) se proyecta un crecimiento en la recaudación de Bs. 263 millones, por lo que, se tiene que dicho recinto posibilitaría la recaudación anual de Bs. 1.980 millones, lo que significa un crecimiento del 344,7% respecto a la situación actual.

Haciendo una relación entre el monto de recaudación proyectada (Bs. 1.980 millones) y el gasto en recursos humanos que se proyecta (Bs. 7.384.107,12), tenemos que éste último sólo alcanza al 0,37%.

En consecuencia, de los datos expuestos, se establece que para la Aduana Nacional, la implementación de la propuesta resulta totalmente factible económicamente, al existir una excelente relación costo/beneficio.

Factibilidad Económica para el Concesionario de Recinto Aduanero

Respecto a la factibilidad económica para el Concesionario de recinto aduanero, en este caso la Empresa Depósitos Aduaneros Bolivianos (DAB), se debe tener presente, que de acuerdo al Tarifario para Depósitos de Aduana Interior, de Frontera y de Aeropuerto, aprobado mediante Resolución de Directorio N° RD 01-033-02 de 16/10/2002, modificado por Resoluciones de Directorio N° RD 01-010-03 de 14/05/2003, N° RD 01-006-12 de 20/07/2012, N° 01-026-16 de 23/12/2016 y N° RD 01-009-17 de 30/08/2017, la tarifa por servicio logístico, que se constituye en la principal fuente de ingreso para los Concesionarios de recintos aduaneros, asciende al **0,49% del Valor CIF** de las mercancías sujetas a despacho aduanero.

Considerando este dato, se debe tener presente que conforme se expuso estadísticamente, el Valor CIF promedio de las mercancías procedentes de ZOFRI del periodo 2012 – 2016 asciende a Bs. 4.974,4 millones, por lo que aplicando a ese monto la tarifa del 0,49% se tiene que solo por este concepto, la Empresa Concesionaria por la administración del recinto aduanero de la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande tendría un ingreso anual promedio de Bs.24.374.560 (Veinticuatro millones trescientos setenta y cuatro mil quinientos sesenta 00/100 Bolivianos).

Respecto al costo anual de funcionamiento del recinto aduanero de Pasto Grande, donde actualmente funciona la Administración de Aduana Interior

Oruro, según relación de gastos proporcionados por la Empresa DAB a la Aduana Nacional, y que se expusieron líneas arriba, asciende a un monto promedio de Bs5.681.430, proyectándose que dicho gasto no se incrementará sustancialmente, dado que, pese al incremento considerable de los despachos aduaneros en ese recinto aduanero, el procedimiento de despacho aduanero que se propone en el presente trabajo elimina la labor de descarga y localización de la mercancía, realizándose dichas labores solo en casos excepcionales, con lo cual se disminuyen drásticamente los gastos del Concesionario de recinto aduanero en actividades de estibaje y uso de maquinarias de carga.

Asimismo, considerando que según Contrato de concesión, la Empresa DAB debe cancelar a la Aduana Nacional el 10% de sus ingresos brutos por concepto de derecho de concesión; tenemos que del total obtenido por la citada empresa, solo por concepto de servicio logístico (Bs.24.374.560) menos los costos de funcionamiento del recinto (Bs5.681.430) y el derecho de concesión pagado a la Aduana (Bs2.437.456), la Empresa obtendría una utilidad anual de Bs. 16.255.674, monto considerable, teniendo en cuenta que actualmente los ingresos brutos de la Empresa DAB promedian los 100 millones de bolivianos anuales por la administración de 11 recintos aduaneros a nivel nacional.

Por último, es menester hacer notar que siendo que la tarifa por servicio logístico que cobra el Concesionario de recinto se basa en el Valor CIF de la mercancía objeto de despacho aduanero, cualquier mejora en el control de valor en aduana que repercuta en un mayor valor de la mercancía, incide positiva y directamente en los ingresos del Concesionario al mejorar la base sobre la cual aplica el porcentaje de la citada tarifa, resultando económicamente factible para la Empresa DAB, la implementación de la propuesta planteada en el presente trabajo.

En conclusión, debemos señalar que a todas luces resulta técnica y económicamente factible la implementación de la Administración de Aduana Especializada Pasto Grande para la atención exclusiva de despachos de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique.

Resumen Ejecutivo de la Propuesta

La propuesta desarrollada se enfoca en brindar una solución al problema de la subvaluación de las mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique - que como se demostró estadísticamente aporta casi el 11% de la recaudación anual de tributos aduaneros -, a través de la creación de la Administración de Aduana Especializada de Pasto Grande (Municipio de Caracollo, Departamento de Oruro) misma que sea la única competente para procesar los despachos a importación de dichas mercancías.

Para lograr tal objetivo se plantea la emisión por parte del Directorio de la Aduana Nacional de Bolivia de una Resolución de creación de dicha repartición de la Aduana, además de dotarle de las facultades específicas que requiere y de los insumos materiales y de recursos humanos requeridos y acordes a la cantidad de despachos aduaneros que deberá atender.

Por otro lado, también se plantea un procedimiento específico a aplicarse exclusivamente en la administración de aduana especializada, mismo que establece un modelo de control de valor en aduana durante el despacho aduanero, a diferencia de lo que sucede actualmente donde se realiza el control de manera posterior al despacho aduanero, pero a la vez, dicho procedimiento acorta considerablemente los tiempos de duración de ciertas actividades durante el despacho como la localización de la mercancías, emisión del parte de recepción y aforo de las mercancías, permitiendo que el despacho aduanero se procese en un promedio de 30 horas hábiles, a diferencia de las 542,8 horas promedio actuales, lo cual, es necesario considerando que la Administración de aduana especializada concentrará los despachos aduaneros de mercancías de ZOFRI a nivel nacional, por lo que requiere la atención rápida de los mismos a efectos de evitar la saturación del recinto aduanero de Pasto Grande.

A objeto de hacer efectiva la citada propuesta de modificación procedimental, se propone la emisión de una Resolución de Directorio de la Aduana Nacional que modifique y complemente los actuales procedimientos de Gestión de manifiestos y Tránsito aduanero, de Depósito de aduana y de Importación a consumo, adecuando los mismos para que sean aplicables dentro de la administración de aduana especializada conforme al objeto que persigue la misma.

CONCLUSIONES

- Se ha alcanzado el primer objetivo específico, habiéndose realizado la descripción general de la situación del flujo comercial de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique a partir de un análisis estadístico, concluyéndose que:
 - **El volumen de importaciones** de estas mercancías en el periodo objeto de estudio (2012 – 2016), en términos de Valor CIF alcanzan un promedio del 7,44%, en cantidad de Declaraciones Únicas de Importación un 8,94% y en Peso Bruto importado un 4,76% del total de las importaciones bolivianas.
 - **El promedio de tiempos de despacho** aduanero de importación de mercancías procedentes de ZOFRI en el periodo 2012 – 2016 es de 542,8 horas, de las cuales, el 83,6% se insume en la localización de la mercancía dentro de recinto aduanero y la validación de la Declaración Única de Importación (DUI).
 - **Los niveles de subvaluación** de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, detectada por la Aduana en el periodo 2012 – 2014, etapa en que se realizaba el control de valor durante el despacho aduanero, alcanza a un 29,82% y en el periodo mayo/2015 – agosto/2017, que se realiza el control de valor posterior al despacho aduanero, alcanza a un 3,88.
 - **La recaudación de tributos aduaneros** por concepto de importaciones de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique en el periodo 2012 – 2016 alcanza un total de Bs7.523.539.935, que representa el 10,98% del total de la recaudación por importaciones bolivianas en ese periodo,

siendo que de este total el 85,77% es recaudación voluntaria y el 14,23% es recaudación a instancia de la Aduana Nacional.

- Se ha alcanzado el segundo objetivo específico, ya que a través del análisis de la normativa legal de Bolivia y del resto de los países que conforman la Comunidad Andina (CAN) se ha realizado la descripción de las principales características y particularidades de los modelos de control del valor en aduana que aplican los mismos, concluyendo que el modelo utilizado en todos los países a excepción de Bolivia, es el control de valor en aduana “durante el despacho aduanero”, siendo Bolivia el único país de dicho bloque regional que aplica el control de valor en aduana “posterior al despacho aduanero”, además de haberse establecido que ninguno de los países de la CAN cuenta con aduanas especializadas implementadas y que en el contexto latinoamericano, es la República Argentina el único país que en su momento implementó un régimen de aduanas especializadas, ahora desaparecido.
- Se ha alcanzado el tercer objetivo específico y por ende el objetivo general del presente trabajo, habiéndose propuesto las bases de los mecanismos normativos administrativos y procedimentales para la creación y funcionamiento en Bolivia de una Administración de aduana especializada en la importación a consumo de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, misma que estaría ubicada en el actual recinto de Pasto Grande en el Departamento de Oruro, la cual, aplicando el modelo propuesto de procedimiento de control de valor en aduana “durante el despacho aduanero”, permitirá disminuir los tiempos de despacho aduanero de 542,8 horas a 30 horas hábiles, proyectándose un crecimiento de la recaudación tributaria de 263 millones de bolivianos anuales por concepto de reducción de los

niveles de subvaluación de las mercancías importadas, habiéndose determinado que la propuesta goza de factibilidad técnica y económica.

RECOMENDACIONES

- Habiéndose demostrado, en términos de volumen y recaudaciones tributarias, la importancia de las importaciones de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique para el comercio exterior boliviano, además de comprobarse los elevados niveles de subvaluación y tiempos de despacho aduanero prolongados que se presentan en la importación de estas mercancías, se recomienda modificar sustancialmente los procedimientos de control aduanero a objeto de disminuir los tiempos de despacho y evitar la subvaluación de estas mercancías.
- Habiéndose comprobado que la generalidad de los países de la Comunidad Andina, a excepción de Bolivia, aplican como modelo el control de valor en aduana “durante el despacho aduanero”, el cual queda demostrado que es más eficiente en términos de recuperación de tributos aduaneros, se recomienda, en concordancia con el resto de los países, utilizar este modelo de control de valor en las importaciones bolivianas de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique.
- En función a las proyecciones de incremento de recaudación tributaria y de ingresos tarifarios, y la factibilidad técnica y económica demostradas, se recomienda la implementación de la Administración de Aduana Especializada en los predios del actual recinto aduanero de Pasto Grande en el Departamento de Oruro, como única autorizada a nivel nacional para realizar el despacho aduanero de importación a consumo de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, para lo cual, tanto la Aduana Nacional como el Concesionario de recinto aduanero deben realizar la asignación de

los recursos humanos y materiales necesarios para el funcionamiento adecuado de la misma, además de realizarse la modificación y complementación del Procedimiento de Gestión de Manifiestos y Tránsito Aduanero, Procedimiento del Régimen de Depósito de Aduana y el Procedimiento de Importación a Consumo, todos aprobados mediante Resolución de Directorio de la Aduana Nacional N° 01-015-16 de 22/09/2016, a objeto de contemplarse en los mismos los aspectos operativos a aplicarse en la Administración de Aduana Especializada.

ANEXOS

ANEXO 1

OPERACIONALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE ESTUDIO

Objetivos específicos	Variables	Definición conceptual	Dimensiones	Instrumento
Realizar una descripción general de la situación del flujo comercial de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique, a partir de un análisis estadístico respecto al volumen de importaciones, tiempos de despacho, niveles de subvaluación y recaudación tributaria, a objeto de establecer la importancia dentro del comercio exterior boliviano.	Peso, valor y cantidad de declaraciones de importaciones de mercancías (DUI's) procedentes de ZOFRI – Chile	Cantidad de importaciones de mercancías que ingresan mensual y anualmente a territorio boliviano desde la Zona Franca Iquique – Chile	Cantidad y porcentaje en términos de valor Cantidad y porcentaje en términos de peso Cantidad de Declaraciones de Importación (DUI's) presentadas Gestiones 2012 a 2016	Análisis comparativo de datos estadísticos de la Aduana Nacional de Bolivia, extraídos del Sistema de Gestión Aduanera SIDUNEA++ y Sistema PENTAHO
	Peso, valor y cantidad de declaraciones de importaciones de mercancías (DUI's) de procedencia diferente a ZOFRI – Chile	Cantidad de importaciones de mercancías que ingresan mensual y anualmente a territorio boliviano desde territorios extranjeros diferentes a la Zona Franca Iquique – Chile	Cantidad y porcentaje en términos de valor Cantidad y porcentaje en términos de peso Cantidad de Declaraciones de Importación (DUI's) presentadas Gestiones 2012 a 2016	Análisis comparativo de datos estadísticos de la Aduana Nacional de Bolivia, extraídos del Sistema de Gestión Aduanera SIDUNEA++ y Sistema PENTAHO

	<p>Promedio de tiempos de despacho aduanero de importación de mercancías procedentes de ZOFRI – Chile</p>	<p>Tiempo determinado por tramos, que transcurre desde que el medio de transporte con mercancías para importación arriba a una Administración de Aduana y cierra el tránsito aduanero hasta que se desaduaniza la mercancía y se emite el Pase de Salida.</p>	<p>Administraciones de Aduana de Bolivia que realizan despachos de importación a consumo de mercancías procedentes de ZOFRI - Chile</p> <p>Promedio de tiempo de cierre de tránsito, emisión de Parte de Recepción, presentación de Declaración Aduanera, pago de Tributos, aforo físico y documental, reliquidación, Levante, emisión de Pase de Salida</p> <p>Gestiones 2012 a 2016</p>	<p>Análisis de datos estadísticos de la Aduana Nacional de Bolivia, extraídos del Sistema de Gestión Aduanera SIDUNEA++ y Sistema PENTAHO aplicados al modelo de medición de tiempos de despacho desarrollado por el Fondo Monetario Internacional (FMI)</p>
--	---	---	---	--

	<p>Recaudaciones aduaneras voluntarias por parte de los sujetos pasivos de la obligación por concepto de importación de mercancías procedentes de ZOFRI – Chile</p>	<p>Impuestos (IVA, ICE, IEHD) y Gravamen Arancelario (GA) efectivamente pagados por concepto de importación de bienes extranjeros, cuya determinación de base imponible y monto a pagar lo realiza el sujeto pasivo de la obligación tributaria, sin intervención de la Aduana.</p>	<p>Administraciones de Aduana de Bolivia que realizan despachos de importación a consumo de mercancías procedentes de ZOFRI - Chile Gestiones 2012 a 2016</p>	<p>Análisis de datos estadísticos de la Aduana Nacional de Bolivia, extraídos del Sistema de Gestión Aduanera SIDUNEA++ y Sistema PENTAHO</p>
	<p>Recaudaciones aduaneras a instancia de la Administración Aduanera por concepto de importación de mercancías procedentes de ZOFRI – Chile y niveles de subvaluación de estas mercancías</p>	<p>Impuestos (IVA, ICE, IEHD) y Gravamen Arancelario (GA) efectivamente pagados por concepto de importación de bienes extranjeros, cuya determinación y recuperación la realiza la Aduana a través de controles durante y posteriores al despacho aduanero al detectar subvaluación de dichos bienes.</p>	<p>Administraciones de Aduana de Bolivia que realizan despachos de importación a consumo de mercancías procedentes de ZOFRI - Chile Impuestos (IVA, ICE, IEHD) y Gravamen Arancelario (GA) Gestiones 2012 a 2016</p>	<p>Análisis de datos estadísticos de la Aduana Nacional de Bolivia, extraídos del Sistema de Gestión Aduanera SIDUNEA++, Sistema PENTAHO y Sistema SICODIF</p>

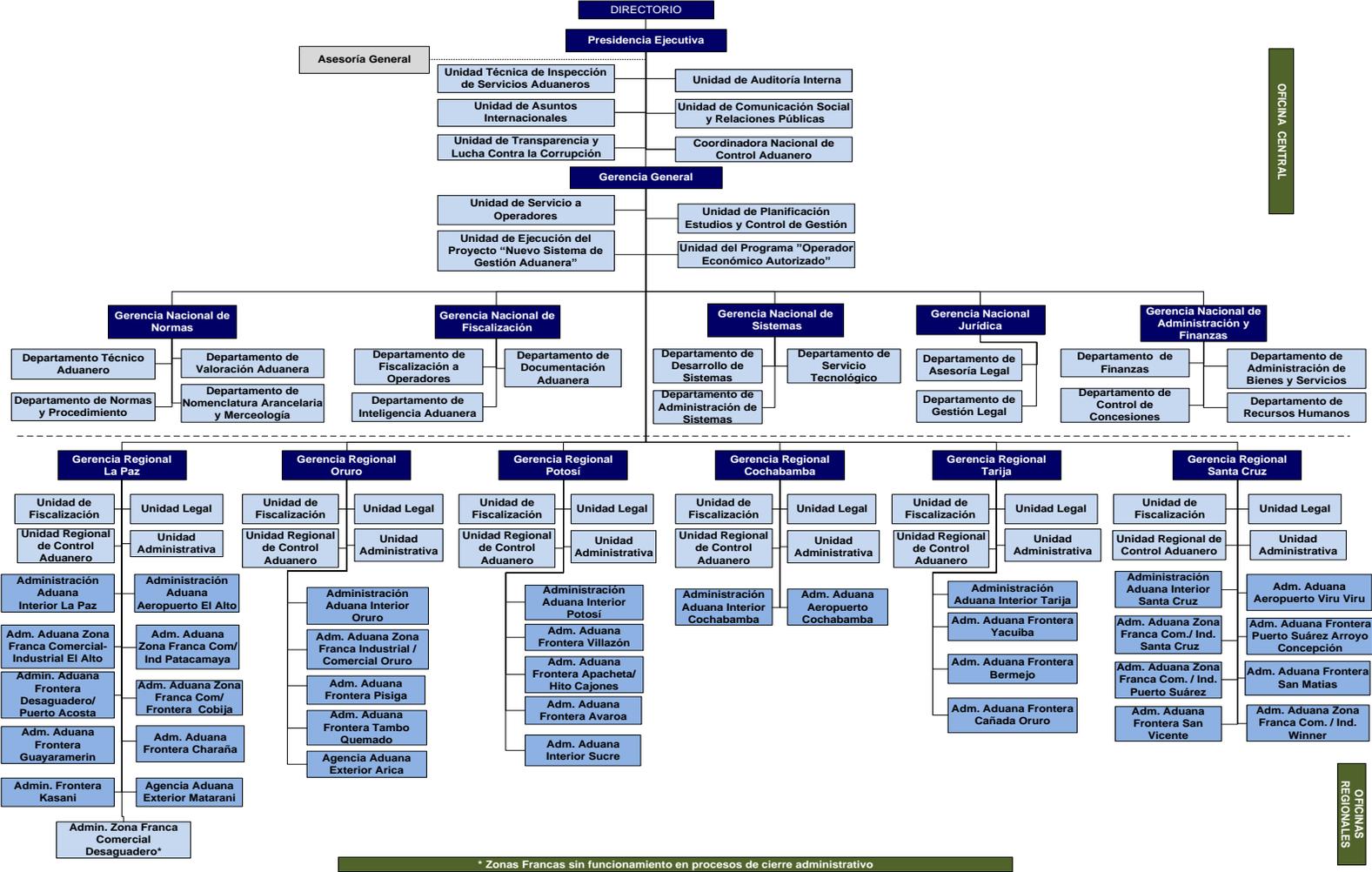
<p>Establecer las características de los modelos de control del valor en aduana implementados en Bolivia y en el resto de los países que forman parte de la Comunidad Andina y su situación respecto a la implementación de</p>	<p>Modelo de control de Valor en Aduanas aplicado en Bolivia</p>	<p>Valor en Aduanas: Se entiende por el Valor en Aduana de las mercancías importadas, el valor de transacción más el costo de transporte y seguro hasta la aduana de ingreso al país</p>	<p>Administraciones dependientes de la Aduana Nacional de Bolivia</p>	<p>Análisis normativo interno específico en lo que a control de Valor en Aduanas en Bolivia se refiere</p>
<p>aduanas especializadas, a partir de un análisis normativo procedimental, a objeto de contar con directrices generales para la formulación del modelo a aplicarse en la aduana especializada a ser propuesta.</p>	<p>Modelos de control de valor en aduanas aplicados en el resto de los países que conforman la CAN</p>	<p>CAN: (Comunidad Andina) Acuerdo de Integración Regional conformado por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia</p>	<p>Modelos de control de valor en aduanas aplicados en el resto de los países que conforman la CAN</p>	<p>Análisis de la normativa interna específica del resto de los países que conforman la CAN, en lo que a control de Valor en Aduanas se refiere</p>

<p>Proponer, a través de proyectos de Resoluciones de Directorio de la Aduana Nacional, la normativa administrativa y procedimental para la creación y funcionamiento en Bolivia de una Administración de Aduana especializada en la importación a consumo de mercancías procedentes de la Zona Franca Iquique,</p>	<p>Propuesta administrativa (Resolución de Directorio de la AN) para la creación y funcionamiento de la Administración de Aduana especializada</p>	<p>Estructura organizativa y logística de la Administración de Aduana especializada</p>	<p>Ubicación geográfica Organigrama Cantidad de personal Funciones y atribuciones Factibilidad técnica y económica del proyecto</p>	<p>Propuesta de Resolución de Directorio de la Aduana Nacional de creación de la Administración de Aduana especializada Análisis de factibilidad técnica y económica para la Aduana Nacional y el Concesionario de Recinto Aduanero</p>
<p>estableciendo un modelo específico de control de valor en aduanas, la proyección de incremento de las recaudaciones tributarias y determinando la factibilidad técnica y económica de la propuesta.</p>	<p>Propuesta de Resolución de Directorio de la AN que establezca el modelo de control de Valor en Aduanas y procedimientos operativos aduaneros para el despacho de importación de mercancías procedentes de ZOFRI – Chile a aplicarse en la Administración de Aduana especializada</p>	<p>Procedimientos aduaneros de tránsito de mercancías procedentes de ZOFRI – Chile y de importación a consumo en Administraciones de Aduana especializadas</p>	<p>Inicio y cierre de tránsito Emisión de Parte de Recepción Presentación de Declaración Aduanera Pago de Tributos Aforo físico y documental Reliquidación Levante, Pase de Salida</p>	<p>Propuesta de Resolución de Directorio de la Aduana Nacional de modificación de los Procedimientos de Tránsito Aduanero y Despacho de Importación a Consumo</p>

	<p>Proyección de promedio de incremento de recaudaciones tributarias e ingresos tarifarios por servicios logísticos, con la implementación de la Administración de Aduana especializada en las importaciones de mercancías procedentes de ZOFRI – Chile</p>	<p>Impuestos (IVA, ICE, IEHD) y Gravamen Arancelario (GA) efectivamente pagados por la importación de bienes extranjeros, cuya determinación la realiza de manera voluntaria el sujeto pasivo y la Aduana a través de controles durante y posteriores al despacho aduanero</p>	<p>Administración de Aduana especializada Impuestos (IVA, ICE, IEHD) y Gravamen Arancelario (GA)</p>	<p>Aplicación de métodos estadísticos de proyección mediante tablas de coeficientes y proporciones de la operativa aduanera y su correlación con la recaudación impositiva</p>
--	---	--	---	--

ANEXO 2

ORGANIGRAMA GENERAL DE LA ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA



OFICINA CENTRAL

OFICINAS REGIONALES

ANEXO 3

Resolución General AFIP N° 1924/2005

11 de Agosto de 2005

VISTO

VISTO que se ha efectuado el análisis de las propuestas planteadas por los representantes del sector privado en el marco de la Mesa Mixta Pública y Privada para el Fortalecimiento de los Controles de Comercio Exterior y la Generación de Empleo, implementada por la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS a partir del 11 de enero de 2005, y

CONSIDERANDO

Que una de dichas propuestas ha sido la realización de inspecciones especializadas por parte de la DIRECCION GENERAL DE ADUANAS en la importación de mercaderías.

Que en este sentido constituye un objetivo genérico prioritario del actual proceso de modernización de la DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, intensificar la eficacia del control sin producir demoras injustificadas en la cadena logística del comercio exterior, procurando incrementar la recaudación, combatir el contrabando y la evasión tributaria.

Que en particular, resulta necesario focalizar la labor del Servicio Aduanero hacia controles efectivos, orientando las tareas de verificación inherentes al control aduanero a priori, por vía de la segmentación de determinadas mercaderías.

Que en tal sentido, la implementación de un mecanismo de control tendiente a establecer las Aduanas por las cuales se realizarán las importaciones para consumo de determinadas mercaderías, favorecerá la especialización en el control aduanero de dichas mercaderías.

Que es necesario determinar el universo de mercaderías, que en una primera etapa estarán comprendidas en el presente régimen, con independencia de las ampliaciones que se realicen, en virtud del dinamismo propio del comercio exterior, delegándose tal facultad en la DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.

Que efectuado el análisis preliminar del referido universo de mercaderías, en esta primera etapa corresponde incluir en el procedimiento de despacho por Aduanas Especializadas para las mercaderías comprendidas en la Sección XI "MATERIAS TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS" que comprende a los Capítulos 50 al 63, en el Capítulo 64 "CALZADO, POLAINAS Y ARTICULOS ANALOGOS; PARTES DE ESTOS ARTICULOS" y en las Partidas 95.01 a 95.05 del Capítulo 95 "JUGUETES, JUEGOS Y ARTICULOS PARA RECREO O DEPORTE; SUS PARTES Y ACCESORIOS", del Sistema Armonizado.

Que para establecer la nómina de Aduanas Especializadas se ha trabajado sobre el mapa de las importaciones de las Aduanas del país, respecto de las mercaderías indicadas en el párrafo anterior.

Que han tomado la intervención que les compete la Subdirección General Técnico Legal Aduanera, la Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior y el Director General de Aduanas.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 7°, inciso 11) del Decreto N° 618 del 10 de julio de 1997.

EL ADMINISTRADOR FEDERAL DE LA ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS

RESUELVE:

Artículo 1° - Establecer el procedimiento de despacho por Aduanas Especializadas al que estarán sometidas las destinaciones de importación para consumo de las mercaderías comprendidas en la Sección XI "MATERIAS TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS" que comprende a los Capítulos 50 al 63, en el Capítulo 64 "CALZADO, POLAINAS Y ARTICULOS ANALOGOS; PARTES DE ESTOS ARTICULOS" y en las Partidas 95.01 a 95.05 del Capítulo 95 "JUGUETES, JUEGOS Y ARTICULOS PARA RECREO O DEPORTE; SUS PARTES Y ACCESORIOS", del Sistema Armonizado.

Art. 2° - Quedan exceptuadas de lo establecido en el Artículo 1° las destinaciones de importación para consumo que cancelen destinaciones suspensivas de importación temporaria, así como la reimportación de mercadería previamente exportada para consumo o bajo regímenes de exportación temporaria.

Art. 3° - Aprobar el Anexo I - Nómina de Aduanas Especializadas, que forma parte de la presente.

Art. 4° - Las Aduanas de RIO GRANDE y USHUAIA quedarán incorporadas como Aduanas Especializadas a los efectos previstos en el artículo 1° de la presente, en tanto se canalice por dichas Dependencias, el despacho de mercaderías amparadas bajo el Régimen de la Ley 19.640.

Art. 5° - Facultar a la DIRECCION GENERAL DE ADUANAS a modificar o ampliar el universo de mercaderías definido en el Artículo 1°, así como la nómina de las Aduanas Especializadas para el despacho de las mismas que integra el Anexo I.

Art. 6° - Facultar a la DIRECCION GENERAL DE ADUANAS a autorizar excepciones al Artículo 1° cuando resulte procedente en función de las particulares razones operativas del caso.

Art. 7° - Regístrese, publíquese, dése a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

ANEXO I-RG 1924 (AFIP)

NOMINA DE ADUANAS SECCION XI - CAPITULOS 50 AL 63- 1.- BUENOS AIRES 2.- EZEIZA 3.- PASO DE LOS LIBRES 4.- CORDOBA 5.- LA PLATA 6.- ROSARIO 7.- CAMPANA 8.- MENDOZA 9.- PUERTO IGUAZU 10.-MAR DEL PLATA 11.-BAHIA BLANCA 12.-SANTA FE 13.-PUERTO MADRYN NOMINA DE ADUANAS CAPITULO 64 1.- BUENOS

AIRES 2.- EZEIZA 3.- PASO DE LOS LIBRES 4.- CORDOBA 5.- LA PLATA 6.- ROSARIO
7.- CAMPANA 8.- MAR DEL PLATA NOMINA DE ADUANAS CAPITULO 95 -PARTIDAS
95.01 A 95.05- 1.- BUENOS AIRES 2.- EZEIZA 3.- PASO DE LOS LIBRES 4.- CORDOBA
5.- LA PLATA 6.- ROSARIO

FIRMANTES

Alberto R. Abad

ANEXO 4

ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS

Resolución General 4097-E

Importación. Aduanas Especializadas. Resolución General N° 1.924, sus modificatorias y complementarias. Su derogación.

Ciudad de Buenos Aires, 26/07/2017

VISTO la Resolución General N° 1.924, sus modificatorias y complementarias, y

CONSIDERANDO:

Que la citada resolución general estableció un procedimiento de despacho por Aduanas Especializadas para las destinaciones de importación a consumo de determinadas mercaderías, a efectos de focalizar la labor de control del servicio aduanero.

Que desde la vigencia de la operatoria en trato, los usuarios han solicitado numerosos trámites de excepción, aduciendo el aumento de sus costos logísticos al tener que documentar las importaciones por aduanas lejanas a su jurisdicción.

Que, asimismo, la experiencia recogida en la aplicación del referido desaduanamiento especializado, ha consolidado la efectividad de los recursos humanos en la verificación de las distintas mercaderías.

Que, por otra parte, la adopción del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), determina la revisión y el rediseño de los procedimientos vigentes, a efectos de optimizar el control aduanero y otorgar máxima fluidez a las operaciones de comercio internacional.

Que, en virtud del análisis realizado y a efectos de evitar demoras injustificadas en la cadena logística, se estima conveniente derogar íntegramente la Resolución General N° 1.924, sus modificatorias complementarias.

Que han tomado la intervención que les compete la Dirección de Legislación y las Subdirecciones Generales de Asuntos Jurídicos, de Operaciones Aduaneras del Interior, de Operaciones Aduaneras Metropolitanas, Técnico Legal Aduanera y de Control Aduanero y la Dirección General de Aduanas.

Que la presente se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el Artículo 7° del Decreto N° 618 del 10 de julio de 1997, sus modificatorios y sus complementarios.

Por ello,

EL ADMINISTRADOR FEDERAL DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Déjase sin efecto la Resolución General N° 1.924, sus modificatorias y complementarias.

La Dirección General de Aduanas impartirá las instrucciones necesarias respecto a las cuestiones operativas y de afectación de personal que se pudieran generar como consecuencia del dictado de la presente medida.

ARTÍCULO 2º.- Esta resolución general entrará en vigencia a partir del primer día hábil administrativo inmediato siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, inclusive.

ARTÍCULO 3º.- Comuníquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial para su publicación y difúndase a través del Boletín de la Dirección General de Aduanas. Cumplido, archívese. — Alberto R. Abad.

e. 28/07/2017 N° 53855/17 v. 28/07/2017

Fecha de publicación 28/07/2017

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo sobre Facilitación del Comercio: visión general (2017) [en línea]. Ginebra: Organización Mundial del Comercio. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfatheagreement_s.htm [2017, 22 de octubre]

ADRIAZOLA ZEVALLOS, Juan Carlos. (1999). Derecho Aduanero Tributario. Lima: Librería y Ediciones Jurídicas

ALAIS, Horacio Felix. (2008). Los principios del Derecho Aduanero. Buenos Aires: Marcial Pons Argentina S.A.

BASALDÚA, Ricardo Xavier (2008). La territorialidad en los impuestos aduaneros. En Impuestos sobre el comercio internacional (p. 131-146) Buenos Aires: Marcial Pons Argentina

BIANCHI, Pablo Gonzáles (2009). La valoración aduanera en circunstancias especiales y la aplicación del método del último recurso. En 4° encuentro iberoamericano de derecho aduanero “Los tratados internacionales en materia aduanera en el entorno mundial del Siglo XXI”. (p. 33-81). México D.F. Instituto Interamericano de Fronteras y Aduanas A.C. y Ediciones Fiscales Isef.

CARBONE, Florencia. Aduanas especializadas: Prestidigitación de importaciones (2010) [en línea] LA NACIÓN/SUPLEMENTO COMERCIO EXTERIOR. Disponible en: <https://www.pcram.net/post.php?mid=9309> [2017, 13 de agosto]

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. (1995). Derecho Aduanero. México: Editorial Porrúa

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. (1997). Derecho Aduanero. México: Editorial Porrúa

Código Aduanero del MERCOSUR, Resolución MERCOSUL/CMC/DEC. N° 27/10, San Juan, Argentina, 2 de agosto de 2010.

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Registro Oficial Suplemento No. 351, Quito, Ecuador, 29 de diciembre de 2010.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, Bolivia, 7 de febrero de 2009.

CORNEJO RAMIREZ, Enrique. (2010). Comercio internacional. Hacia una gestión competitiva. Lima: San Marcos

Decreto N° 390, Diario Oficial N° 49.808, Bogotá, Colombia, 7 de marzo de 2016.

Decreto Ejecutivo N° 758, Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del COPCI, Registro Oficial N° 452, Quito, Ecuador, 19 de mayo de 2011.

Decreto Ejecutivo N° 1343, Registro Oficial N° 971, Quito, Ecuador, 27 de marzo de 2017.

Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas, El Peruano Diario Oficial del Bicentenario, Lima, Perú, 27 de junio de 2008.

Decreto Supremo N° 25870, Reglamento a la Ley General de Aduanas, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, Bolivia, 11 de agosto de 2000.

Decreto Supremo N° 27310, Reglamento al Código Tributario Boliviano, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, Bolivia, 9 de enero de 2004.

Decreto Supremo N° 010-2009-EF, Reglamento de la Ley General de Aduanas, El Peruano Diario Oficial del Bicentenario, Lima, Perú, 16 de enero de 2009.

Decreto Supremo N° 119-2010-EF, El Peruano Diario Oficial del Bicentenario, Lima, Perú, 26 de mayo de 2010.

GRECO, Orlando. (2005). Diccionario de Comercio Exterior. Buenos Aires: Valleta Ediciones

Ley N° 18525. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 30 de junio de 1986.

Ley N° 1990, Ley General de Aduanas. Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, Bolivia, 28 de julio de 1999.

Ley N° 2492, Código Tributario Boliviano, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, Bolivia, 2 de agosto de 2003.

Ley N° 843, Texto Ordenado dispuesto por Decreto Supremo N° 27947, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, Bolivia, 20 de diciembre de 2004.

Memo Informativo Diario de Comercio Exterior ® del 02.09.13 propiedad de ESTUDIO BONANNO S.R.L.® disponible en <http://www.bonanno.com.ar>

Que es y cómo funciona la Subvaluación de Mercancías y qué persigue el SAT? (2011, 08 de diciembre) [en línea]. México: ContadorMx. Disponible en: <https://contadormx.com/2011/12/08/que-es-y-como-funciona-la-subvaluacion-de-mercancias-y-que-persigue-el-sat/> [2017, 12 de agosto]

REAÑO AZPILCUETA, Rafael. (2010). Tributación Aduanera. Lima: Palestra Editores

Resolución Administrativa N° RA-PE 02-023-16, Manual de Organización y Funciones de la Aduana Nacional, Aduana Nacional de Bolivia, www.aduana.gob.bo, La Paz, Bolivia, 29 de julio de 2016.

Resolución General N° 1924/2005, Administración Federal de Ingresos Públicos de la Argentina, Buenos Aires, Argentina, 11 de agosto de 2005.

Resolución de Directorio N° RD 02-019-07 que aprueba el Texto Ordenado del Estatuto de la Aduana Nacional de Bolivia, Aduana Nacional de Bolivia, www.aduana.gob.bo, La Paz, Bolivia, 7 de noviembre de 2007.

Resolución de Directorio N° RD 01-015-16 que aprueba el Procedimiento para gestión de manifiestos y tránsito aduanero GNN-T04 Versión 02, Procedimiento del régimen de depósito de aduana GNN-D01 Versión 01 y Procedimiento del régimen de importación para el consumo GNN-M01 Versión 5, Aduana Nacional de Bolivia, www.aduana.gob.bo, La Paz, Bolivia, 22 de septiembre de 2016.

RÓPOLO, Esteban (2005). La constitucionalidad de las aduanas especializadas. <http://www.lanacion.com.ar/735739-la-constitucionalidad-de-las-aduanas-especializadas>

UCKMAR, Víctor. ALTAMIRANO, Alejandro Claudio y TAVEIRA, Torres Heleno (Comp.) (2008). Impuestos sobre el comercio internacional. Buenos Aires: Marcial Pons Argentina

VIDAL ALBARRACÍN, Héctor Guillermo (2010). Delitos aduaneros. Corrientes: MAVE Editora

ZOLEZZI, Daniel (2007). Valor en aduana: Código Universal de la O.M.C. Buenos Aires: La Ley