

I.E.F.P.A.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN ADUANERA

El camino para desestimar un valor...
¿La Valoración de Importación en
jaque?

LIC. JULIANA VIVAS
2011

DIRECTOR: DR. CARLOS MONZÓ

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
--------------------------	----------

CAPITULO I

1- Breve Reseña	
1-1 El nacimiento del GATT.....	3
1-2 Noción Teórica del valor- Definición de Bruselas.....	5
1-3 La noción positiva de valor.....	6

CAPITULO II

1- Los países en desarrollo y el Acuerdo GATT-OMC	
1-1 La posición de los países en desarrollo frente al Acuerdo.....	9

CAPITULO III

1-La Valoración en nuestro país	
1-1 Importación.....	15
1-2- Exportación.....	24
1-3- Valoración Importación- Exportación.....	27
2- Proceso de Investigación del Valor.....	28

CAPITULO IV

1- La Valoración, la Subfacturación y las medidas de protección	
1-1 Medidas de protección.....	35

CAPITULO V

1- Instrumentos que sirven para desestimar un valor y deberían aplicarse a la valoración	
1-1 Declaración inexacta.....	40
1-2 Ausencia de Documentación complementaria.....	42
1-3 Indira.....	43
2- Instrumentos alternativos y/o complementarios de la Valoración	
2-1 Impuesto de Equiparación de precios.....	44
2-2 Manual de Procedimientos MERCOSUR de Control del Valor de Aduana.....	47

CAPITULO VI

1- Conclusiones	
1-1 Proteccionismo- Libre Comercio.....	50
1-2 La Valoración.....	52

BIBLIOGRAFÍA.....	57
--------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

Considerando la actual crisis económica mundial, y la regresión de los países desarrollados hacia políticas más proteccionistas, disfrazando el mantenimiento de reglas de libre comercio, bajo medidas antidumping o no arancelarias, es necesario hacer un análisis del rol de la Valoración en Importación dentro del comercio exterior, en cuanto a las posibilidades de desestimar un valor teniendo en cuenta que la actividad aduanera de valoración está sujeta al Acuerdo de Valoración GATT-OMC.

Teniendo en cuenta que el Acuerdo representa en gran medida el interés de los grandes bloques económicos, con concesiones menores a los países en desarrollo, se pone en jaque de que manera la valoración sujeta al Acuerdo en trato puede ser de utilidad para estos últimos.

El fortalecimiento del regionalismo, las nuevas reglamentaciones en cuanto a la importación, el intercambio de información, podrían ser hoy considerados como nuevos caminos para tareas eficaces de valoración.

La subfacturación, es uno de los grandes problemas que enfrentan la mayoría de los países en desarrollo y la valoración juega un rol esencial en detectarla, de esta manera es más aún urgente volver a analizar la viabilidad de desestimar un valor en importación.

CAPITULO I

BREVE RESEÑA

- ***El nacimiento del GATT***

Al término de la Segunda Guerra Mundial el comercio internacional mostraba signos del profundo deterioro causado por la ruptura de las relaciones comerciales entre los países beligerantes y sus aliados, y las nocivas políticas proteccionistas aplicadas por numerosas naciones después de la Primera Guerra Mundial para proteger la producción local mediante las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones.

En la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, cuarenta y cuatro países discutieron las medidas necesarias para estabilizar las monedas y el crédito durante el período de posguerra.

Al cabo de las deliberaciones, estos países firmaron el 22 de julio de 1944 los *Acuerdos de Bretton Woods* que dieron lugar a la creación de dos de las instituciones multilaterales monetarias y financieras más importantes del mundo: Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), más conocido como el Banco Mundial.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convocó la Conferencia de La Habana en 1946. Las deliberaciones se iniciaron el 21 de noviembre de 1947 y concluyeron el 24 de marzo de 1948 con la firma de la Carta de La Habana por 54 países.

Pero muchos gobiernos decidieron aguardar la aprobación de la Carta por el Congreso de los Estados Unidos antes de hacer lo propio en sus respectivos países.

Al mismo tiempo que se negociaba la Carta, se discutían en Ginebra los términos del *Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)* redactado en abril y octubre de 1947.

Inicialmente el GATT fue concebido como un proyecto temporal (ya que fue el resultado de una de las Conferencias preparatorias del Comité que elaboró el texto de la Carta de la Habana); surgiendo luego como el único instrumento regulador del comercio mundial, en vista al fracaso en la creación de la Organización Internacional

del Comercio que debía surgir a través de la Carta de la Habana.

La Carta de la Habana no se ratificó por lo países que la aprobaron, principalmente por el congreso de los EEUU, y uno de los motivos que propulsaron esta acción fue la existencia de disposiciones relativas a algunas modestas preferencias para los países en desarrollo.¹

El 30 de octubre de 1947 veintitrés países firman el Protocolo de Aplicación Provisional del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), dirigido a reducir y consolidar los aranceles aduaneros e instituir un conjunto de principios comerciales indispensables para apuntalar los avances logrados en el plano comercial.

El Acuerdo se baso principalmente en el compromiso de reducir barreras arancelarias y la remoción de las barreras no arancelarias al comercio.

El GATT no fue un organismo internacional, sino un convenio internacional por el cual los países signatarios adoptaron un conjunto de reglas a las cuales se someterían en el futuro los intercambios comerciales.

El GATT descansa en cinco pilares: a) el principio de la Nación más favorecida, todos los miembros pueden reclamar para si mismos idénticas ventajas que las otorgadas por otro miembro a un tercer país b) el principio del Trato Nacional, las mercaderías nacionales e importadas, deben recibir trato igualitario y no discriminatorio, c) el principio de la Eliminación de las Barreras no Arancelarias, según la cual la protección de los mercados nacionales se debe alcanzar mediante aranceles aduaneros, no a través de barreras no arancelarias, como cuotas, subsidios, determinaciones arbitrarias de valor de las mercaderías u otras prácticas distorsivas del comercio, d) el derecho de todo Miembro que resulte perjudicado por el retiro de ventajas arancelarias de parte de otros miembros a recibir compensaciones por estos últimos e) el derecho de un estado Miembro, a suspender, con previa anuencia del resto de los países, las concesiones otorgadas a un país Miembro que ha lesionado o perjudicado los beneficios obtenidos por el primero en el marco del GATT.

A lo largo de sucesivas rondas de negociaciones los países miembros del GATT lograron acuerdos multilaterales destinados a remover los principales obstáculos al comercio internacional.

La República Argentina solicitó la incorporación al GATT el 21 de septiembre

¹ "El GATT: antecedentes y propósitos", Jurídica, num. 11, Julio, 1979, México, pp 109-136.

de 1960, el Decreto 9298/62 del gobierno argentino aprobó la declaración de adhesión provisional de nuestro país al GATT.

- ***Noción teórica del Valor- Definición de Bruselas***

El procedimiento aduanero de la valoración es un mecanismo administrativo por el cual se determina el valor en aduana de las mercaderías importadas, es decir, la base de cálculo de los derechos de aduana y demás gravámenes a la importación.

El Art. VII del GATT de 1947 establece algunos principios generales en materia de valoración. Según este Art. el valor en aduana, es el valor real de la mercadería importada a la que se aplique el derecho o de una mercadería similar, y no en el valor de una mercadería nacional, ni en valores arbitrarios o ficticios.

La norma establece que el valor real debería ser el precio al que, en el tiempo y lugar determinados por la legislación del país importador, las mercancías importadas u otras similares son vendidas u ofrecidas para la venta en el curso de operaciones comerciales normales efectuadas en condiciones de libre competencia.

A fines de 1947 surgió en el seno del Comité Europeo de Cooperación Económica, la posibilidad de organizar, entre varios países europeos, una o varias uniones aduaneras. Mediante una declaración conjunta firmada en París, trece gobiernos decidieron crear en Bruselas un Grupo de Estudios de la Unión Aduanera Europea, con la misión de examinar los diversos problemas emergentes.

El Grupo comenzó a funcionar en 1948 con la constitución de un Comité Económico y un Comité Aduanero, pero al poco tiempo debieron cancelarse los trabajos del primero. El Comité Aduanero centro sus trabajos en el estudio de las técnicas aduaneras de diversos países en materia de nomenclatura y valor, para buscar uniformarlas.

En 1949 el Grupo de Estudios recomendó consolidar los trabajos realizados en materia de nomenclatura aduanera y valoración, en este marco donde se realiza la primera convención sobre valoración la *Convención sobre el Valor en Aduana de las Mercaderías*, que entró en vigor el 28 de junio de 1953, Tratado comúnmente conocido como la *Definición de Bruselas*.

El Tratado señala que el valor en Aduana de las mercaderías importadas con destino al consumo, es el precio normal, el precio que pudiere fijarse para estas

mercaderías, en el mismo momento que la ley determina los derechos de importación exigibles, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independiente entre sí. Toda compraventa contemporánea de mercadería idéntica o similar pasaba a tener el *valor teórico* conceptualizado como *precio normal*, con abstracción del precio realmente pagado o por pagar.

Esta definición de Bruselas la doctrina la llamó “noción teórica”.

En la práctica, el procedimiento consistía en seleccionar el precio fijado por las partes en una compraventa internacional, corregir los desvíos existentes con relación al modelo teórico, ya sea aumentando o debitando los importes correspondientes, y elevar el resultado a la categoría de precio teórico estándar, válido para toda mercadería idéntica o similar.

Sin embargo, estos principios fueron tan generales que en la práctica no contribuyeron a crear un sistema de valoración uniforme, sumado a lo no incorporación a dicho método de países como los Estados Unidos, que aplicaban el “american selling price”. Método basado en la noción positiva, asignando a aquella mercadería importada competitiva de la industria nacional como valor de aduana, el precio de venta en el mercado interno americano de mercadería idéntica o similar de fabricación en EEUU.

- ***La noción positiva de valor***

La noción teórica de los años cincuenta deja de serles útil a los países industrializados, ya que a partir de los años setenta Europa ya era una potencia mundial muy pujante, vendía productos industriales a todo el mundo, y sus ingresos habían dejado de reposar en sus derechos aduaneros.

Solo a los países en desarrollo les interesaba mantener la definición de Bruselas, para los cuales el ingreso fiscal y la protección de la industria nacional tenían un valor más alto.

La propia Definición de Bruselas se convertía así en una barrera para la penetración de productos de la CEE en otros mercados.

Los acuerdos firmados hasta ese momento no tenían el carácter de multilateral ya que no fueron aceptados por todos los países miembros, motivo por el cual se los

denominaba códigos. Uno de ellos era el Código de Valoración.

La gestión del Acuerdo de Valoración se inició a instancia de la CEE, que presentó un nuevo proyecto de código de valoración, el 15 de noviembre de 1977. Este nuevo código proponía la adopción de una noción positiva del valor, y el abandono de la Definición de Bruselas y el American Selling Price.

Cuando en el seno del GATT, a raíz de la ronda de Tokio que empieza en 1973, se comienza a discutir la elaboración de un nuevo tratado de valor en aduana, quienes asumen esa iniciativa son los países industriales, los EEUU, la CEE y Japón.

El texto final del *Acuerdo relativo a la Aplicación del Art. VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, conocido como Código o Acuerdo de Valoración del GATT, se aprobó, luego de largas discusiones, el 12 de abril de 1979, los países en desarrollo consiguieron el 1º de noviembre de ese año, la incorporación del Protocolo que recogía ciertas reservas de esos países.

El acuerdo establece un sistema positivo de valoración en aduana sobre la base del precio realmente pagado o por pagar por las mercaderías.

Es una noción positiva porque terminó con los valores teóricos o ideales, con los precios de mercado, para usar el método de valoración a través del precio realmente pagado o por pagar por las mercaderías importadas, cuando estas se venden para su exportación al país de importación.

La base de Valoración es positiva: 1) porque se basa en el valor real de los bienes importados y no en precios teóricos o en valores estimados discrecionalmente 2) porque el valor de transacción es el precio “realmente pagado o por pagar”, es decir el precio efectivamente abonado por las mercaderías importadas.

La noción positiva de valor estableció que el valor en aduana de las mercaderías importadas se determina por el valor de transacción.

El objeto del Acuerdo fue establecer un método para valorar las mercaderías en Aduana que sea equitativo, uniforme y neutral, que se compadezca con las operaciones comerciales y no permita a las administraciones aduaneras utilizar valores arbitrarios o ficticios.

El Acuerdo establece ciertos principios a tener en cuenta: transparencia, interpretación y aplicación, neutralidad, compatibilidad con los usos comerciales, preeminencia, prelación.

La Argentina aprobó este Acuerdo mediante la Ley 23.311, y comenzó a aplicarse en nuestro país a partir del 1º de enero de 1988.

Las discusiones entre los países en desarrollo y las potencias industriales empantanaron el progreso de las negociaciones, ya que los primeros creían ver un desmedido favoritismo del nuevo régimen hacia las exportaciones de los países desarrollados.

A comienzos del decenio de 1980 era evidente que el Acuerdo General no respondía ya a las realidades del comercio mundial como lo había hecho en el decenio de 1940; estaba en curso la globalización de la economía, el comercio de servicios, y el incremento del comercio mundial de las mercaderías.

Las negociaciones oscilaron continuamente entre la amenaza de fracaso y las previsiones de éxito, la agricultura, los servicios, los productos tropicales, los textiles, el acceso a los mercados, las normas antidumping, generaban diferencias entre los distintos países miembros, por la multiplicidad de intereses de cada uno.

Estos y otros factores persuadieron a los miembros del GATT de que debía hacerse un nuevo esfuerzo por reforzar y ampliar el sistema multilateral. Ese esfuerzo se tradujo en la Ronda Uruguay, la Declaración de Marrakesh y la creación de la OMC (Organización Mundial del Comercio).

Tras la conclusión de la Ronda Uruguay, el Código de la Ronda de Tokio fue sustituido por el Acuerdo de la OMC relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994. Este Acuerdo es igual en esencia al Código de Valoración de la Ronda de Tokio y se aplica únicamente a la valoración de las mercaderías a efectos de la aplicación de los derechos ad valorem a las importaciones.

El Acta final de la Ronda Uruguay termina con la provisionalidad del GATT, y a través de la Declaración de Marrakesh se crea una Organización con personalidad jurídica, la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El Acta Final de Marrakesh incluye una lista de acuerdos multilaterales y plurilaterales, así como de las decisiones y declaraciones ministeriales que clarifican las disposiciones de algunos acuerdos. Los acuerdos comerciales multilaterales y los instrumentos jurídicos conexos forman parte integrante de los acuerdos de la OMC y son vinculantes para todos los miembros de la OMC.

CAPITULO II

LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y EL ACUERDO GATT-OMC

- **La posición de los Países en Desarrollo frente al Acuerdo**

El GATT nace en la posguerra y una de las misiones fue la reconstrucción de los países devastados por la guerra, las preocupaciones relativas a los países en desarrollo eran secundarias y aparecían, de forma poco destacada, como excepciones y derogaciones a los principios fundamentales del GATT. Los EEUU aprovecharon la situación política para unificar al mundo libre bajo su hegemonía, es decir, una paz dirigida por la superpotencia.

De esta manera, durante los primeros años de funcionamiento del GATT no se tuvieron en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo, ya que estos países tenían escasa capacidad de presión durante los primeros años de la posguerra.

A medida que pasaron los años, los países en desarrollo fueron adquiriendo mayor capacidad de presión y mayor poder reivindicativo, alcanzando su punto culminante en los años sesenta, gracias a la influencia ejercida por la descolonización y la Guerra Fría.

En octubre de 1958 el GATT publicó *Las tendencias del comercio internacional*, llamada también “Informe Haberler”, dicho informe estableció una relación entre la insuficiencia de los ingresos de exportación de los países en desarrollo y los obstáculos al comercio de los países desarrollados.

Enunciaba así sobre las actividades del GATT “Creemos que hay alguna justificación en el sentimiento de inquietud de los países productores de artículos primarios respecto de las presentes reglas y convenciones sobre políticas comerciales son relativamente desfavorables para ellos”. Es decir, señalaba que las causas de los problemas de los países en desarrollo se debían a las políticas comerciales de los países desarrollados.

Los años siguientes, los países en desarrollo ampliaron gradualmente el ámbito de sus intereses de forma tal que buscaron concesiones más que excepciones.

Claro ejemplo de los acontecimientos de ese momento fue la demanda uruguaya. En el año 1960 Uruguay presentó una demanda contra quince países

desarrollados en la que implicaban de una manera directa las políticas que los países industrializados utilizaban frente a las exportaciones de los países menos desarrollados.

El caso se sometió al procedimiento de solución de diferencias, y la interpretación que daba el grupo especial, si bien aceptaba el criterio uruguayo de que las medidas adoptadas tenían el efecto de restringir el acceso a los mercados de los países desarrollados una cierta cantidad de productos uruguayos, estimaba que cualquier medida que tuviese como consecuencia restringir sustancialmente las exportaciones de una parte contratante no tenía que suponer necesariamente la anulación o menoscabo o disminución de ventajas que protege el Art. XXIII.

El Art. XXIII versaba “ *en caso de que una parte contratante considere que una ventaja resultante para ella directa o indirectamente del presente Acuerdo se halle anulada o menoscabada o que el cumplimiento de uno de los objetivos del Acuerdo se halle comprometido a consecuencia de ... dicha parte contratante podrá, con objeto de llegar a un arreglo satisfactorio de la cuestión, formular representaciones o proposiciones por escrito a la otra parte...*”

Esta opinión que lógicamente no satisfacía a Uruguay movió a dicho país, junto con Brasil, a intentar llevar a cabo una revisión de los procedimientos del Art. XXIII.

Según el plan elaborado conjuntamente debería proporcionarse a los países menos desarrollados ciertas compensaciones financieras cuando pudiese demostrarse la existencia de violaciones del Acuerdo General por parte de los países desarrollados de manera que perjudicasen a aquéllos. La forma más eficaz de reparación sería la eliminación de la medida que hubiera motivado la queja.

El argumento principal para rechazar el plan Uruguay-Brasil fue que las indemnizaciones financieras suponían un concepto plenamente nuevo, poco en armonía con el sistema tradicional del GATT.

Muchos países en desarrollo que padecían problemas en sus relaciones comerciales como consecuencia de medidas aplicadas de forma incompatible con las normas del GATT, sin embargo estaban obligadas a cumplir sus obligaciones sin recibir ninguna protección por el daño que les producía ese cumplimiento. La necesidad de modificar el sistema vigente aumentaba por el hecho de que en el sistema algunos países podían violar de forma unilateral sus obligaciones, puesto que, en la práctica, los países afectados por las acciones ilegales carecían del poder

suficiente para proteger sus legítimos intereses.

El reclamo principal de los países en desarrollo se centraba en la dificultad de acceso de sus exportaciones a los mercados de los países industrializados, por la fuerte protección que mantenían estos últimos, primordialmente en el sector agrícola y en el textil.

La insatisfacción de los países en desarrollo provocó una presión ante las Naciones Unidas, para convocar a una conferencia internacional que uniera los problemas de comercio internacional y de desarrollo económico. Se convocó así a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) por primera vez en 1962, transformándose en 1964 en un organismo permanente de las Naciones Unidas. Con el nacimiento de la UNCTAD, se abría una nueva vía de actuación para los países en desarrollo, cuyos primeros casos bajo el mandato de R. Prebisch resultaban alentadores.

El GATT respondió a esta presión incorporando en 1965 una parte denominada “Comercio y Desarrollo”, que significó un avance para reconocer los problemas específicos del comercio de los países en desarrollo.

En la II Conferencia de la UNCTAD, en 1968, se alcanzó el logro más importante, la creación del Sistema de Preferencias Generalizado (SPG), sistema que consiste en una forma de cooperación que concede mayor facilidad de acceso a los mercados de manufacturas de los países desarrollados, a través de una reducción o anulación de derechos arancelarios sin necesidad de reciprocidad.

Otro de los acuerdos logrados en la UNCTAD, incluido en el GATT en 1971, fue un Protocolo relativo a las negociaciones comerciales entre países en desarrollo.

Aunque progresivamente el GATT fue incorporando normas que facilitarían las exportaciones, prevalecieron los intereses de los países desarrollados, ya que mantuvieron una protección elevada en aquellos sectores donde no les convenía la competencia de las exportaciones de los países en desarrollo.

Sumada a esta situación desfavorable, la adhesión de nuevos miembros al Acuerdo era muy lenta, y el problema que dificultaba la incorporación consistía en que los posibles adherentes no encontraban en él herramientas eficaces para luchar contra la subfacturación. Una serie de países en desarrollo sostenían que el Acuerdo “al establecer como norma principal que la primera base de valoración será el valor de transacción, les impediría resolver los casos en que los comerciantes subvaloraban las mercaderías con el objeto de reducir derechos arancelarios.

Luego de diez años de vigencia el Acuerdo no se expandía, y la mayor parte de los países en desarrollo continuaba aplicando la Definición de Bruselas. Las negociaciones de la ronda Uruguay y del Acuerdo General se hicieron cargo de este problema. A fines de los ochenta comenzó a discutirse en Ginebra un texto que concediera a las aduanas facultades más precisas.

El resultado fue un documento aprobado en 1994, en el Acta de Marrakesh: la decisión 6.1 “Casos en que las Administraciones de Aduanas tengan motivos para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado”. El Acta de Marrakesh es precedida por una Declaración que destaca la participación de los países en desarrollo en las negociaciones de la Ronda Uruguay.

El segundo párrafo de la Decisión 6.1 dice que “al aplicar el Acuerdo es perfectamente legítimo que un Miembro asista a otro Miembro en condiciones mutuamente convenidas.

La República Argentina propicia que se ponga en a consideración del Comité de Valoración en Aduana el siguiente texto de Decisión: Que es necesario a los efectos de consecución de los fines del Acuerdo de Valoración y si Protocolo, que los servicios centrales de valoración de los países en desarrollo que sean parte de dicho Acuerdo, pueden solicitar a las aduanas de otras partes contratantes, copia de la declaración de exportación al país de importación, y que éstas deban suministrarla de inmediato, en forma directa, y que dicha información pueda ser utilizada por la Aduana del país requirente a los fines de la valoración

La Decisión 6.1 sólo hizo explícitos ciertos derechos de la aduana que jamás estuvieron en tela de juicio.

Sin embargo, el Acuerdo de Valoración aprobado en la Ronda Uruguay, trajo para los países en desarrollo algunas ventajas como ser, la posibilidad de extender el plazo de aplicación del Acuerdo cuando el plazo original de 5 años fuese insuficiente. Asimismo, los países en desarrollo pueden formular una reserva con respecto a la aplicación del Acuerdo que les permita continuar aplicando, pero sólo de forma limitada y transitoria, valores mínimos de importación oficialmente establecidos. También están autorizados a formular otras dos clases de reservas: a) el derecho de establecer que la disposición del art. 4, que autoriza al importador a solicitar la inversión en el orden de la aplicación de los métodos previstos en los arts. 5 y 6, sólo será aplicable cuando la aduana acepte la petición correspondiente, y b) el derecho de establecer que el art. 5 (2), mediante el cual se determina el método de valor deducido

para las mercaderías que hayan recibido transformación después de su importación, se aplique de conformidad con la Nota Interpretativa correspondiente a dicho artículo, lo solicite o no el importador.

En 1996, en Singapur, los Ministros de los países miembros de la OMC convinieron en un “Plan de Acción para los Países Menos Adelantados”, que incluía la prestación de asistencia técnica y mejorar el acceso a los mercados para los productos de los países menos adelantados. Cabe destacar, que los Países Menos Adelantados (PMA) constituyen una categoría especial de países (diferenciados de los Países en Desarrollo) que se caracteriza por la pobreza extrema, economías débiles, insuficiencia de recursos institucionales y humanos y , a menudo, vulnerables a los desastres naturales.

Muchas de las acciones (programas) realizadas por la OMC fueron dirigidas a los PMA principalmente.

En la cumbre de la OMC en Seattle de 1999 se puso de manifiesto la férrea resistencia de los países en desarrollo ante el intento de las principales potencias por imponer su agenda, tal vez haya sido el suceso más destacado en la historia de las negociaciones multilaterales. El quiebre ocurre a partir del desencanto de los países en desarrollo de la Ronda Uruguay, ya que empezaron a evidenciar las deficiencias, desequilibrios y desigualdades de los acuerdos de la Ronda. Descubrieron que la carga que les correspondía aplicar era muy pesada.

Sumado a esta percepción, las actitudes de los países desarrollados en cuanto a las elevadas subvenciones, los aranceles prohibitivos a los productos agropecuarios, ninguna liberalización comercial en el sector textil y vestido (en la medida que se aplicaron nuevas restricciones a las importaciones procedentes de países en desarrollo y nuevas reglas de origen), medidas antidumping; hicieron aún más evidente el desencanto.

Así también, el proceso de solución de diferencias, muy alentado como una de las ventajas de la Ronda Uruguay, demostró ser no tan ventajoso debido a su elevado costo.

De esta manera se llegó a la Decisión Ministerial de la OMC, en Doha en 2001, que profundizó el tema de la cooperación técnica con los países en desarrollo. Los países en desarrollo han incluido en el Programa de Doha una serie de problemas que se les plantea al aplicar los acuerdos actuales. Sin embargo el final de esta Ronda fue pospuesto en tres instancias (2004, 2005 y 2008) porque las negociaciones no

lograban ponerse de acuerdo; para los países emergentes se trata principalmente de que los desarrollados dismantelen sus enormes programas de subsidios a los agricultores, para que sus productos puedan ingresar libremente. Para los desarrollados, liderados por EE.UU. el objetivo es que los derechos de aduana de los productos industriales importados caigan un 8% para si poder ingresar sin trabas a los gigantescos mercados de China, Brasil y la India. El final de Doha sigue abierto.

Ante este escenario, si bien la Ronda Uruguay significó en ciertos aspectos un cambio en la política Norte- Sur del sistema GATT-OMC, comprobamos que la división sigue tan presente como en sus inicios, y hoy es el escollo de la Ronda Doha.

Es un hecho sabido que los países en desarrollo y menos adelantados son más bien receptores de normas que creadores de ellas, por lo que su establecimiento y aplicación les presenta singulares dificultades, además de los costos económicos consiguientes.

CAPITULO III

LA VALORACIÓN EN NUESTRO PAÍS

Para analizar correctamente la actividad de Valoración, y tener en cuenta los efectos del Acuerdo en el proceso mismo de la valoración en importación, es necesario realizar una comparación entre las dos modalidades de Valoración hoy vigentes en la Argentina, es decir, la Noción Positiva en importación a través del Acuerdo y la Noción Teórica en exportación con sustento en el Código Aduanero.

IMPORTACIÓN

La Valoración en Importación se ajusta a lo estipulado por El Acuerdo de la OMC relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994, contiene seis métodos de valoración, que se aplican en estricto orden jerárquico, es decir, se deben aplicar en el orden secuencial que indica su número.

Este principio encuentra su fundamento dogmático en la Introducción General del Acuerdo, donde se indica que si el valor en aduana no puede determinarse en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 (valor de transacción), se procederá a realizar consultas entre la Administración de Aduanas y el importador con el fin de establecer una base de valoración con arreglo a lo dispuesto en los artículos 2 (mercadería idéntica) y 3 (mercadería similar). Más adelante puntualiza que los artículos 5 (valor de venta del producto importado al público, deduciéndole los gastos de comisiones de transporte y seguro, y arancel y otros impuestos satisfechos por el importador), 6 (valor reconstruido) y 7 (último recurso) proporcionan otras bases para determinar el valor cuando no pueda determinarse con arreglo a los métodos anteriores.

Su Introducción General señala la primacía del valor de transacción “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 que no pueda determinarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1”.

Las Aduanas no pueden elegir discrecionalmente uno u otro de los métodos de valoración a la hora de determinar el valor en aduana de las mercaderías importadas. El Acuerdo impide esta aplicación a través de una regla metodológica esencial, según la cual las mercaderías se deben valorar en primer término, por el método del valor de transacción (Art.1), y cuando ello fuera *objetivamente imposible*, en segundo lugar por el valor de transacción de mercaderías idénticas (Art.2) y así sucesivamente con los demás métodos.

El principio encuentra una sola excepción en el artículo 4, donde se indica que el importador, pero no la aduana, tiene derecho a solicitar la inversión en el orden de aplicación de los artículos 5 y 6, de modo tal que cuando no resulte posible aplicar los métodos de los artículos 1 a 3 el importador puede solicitar a la aduana la aplicación del método del artículo 6 antes que el artículo 5.

Los países en desarrollo que consideren que la inversión del orden de aplicación prevista en el artículo 4, puede dar origen a dificultades reales, pueden formular reservas en el sentido que la inversión quede supeditada a la aceptación del pedido por parte de la administración de aduana (Argentina había formulado una reserva en 1979 cuando ratifica el Acuerdo, que se mantiene vigente).

El Primer Método “Valor de Transacción”

El valor de transacción, tal como lo define el Art. 1, es la primera base para la determinación del valor en aduana, es el principal método de valoración de las mercaderías importadas; la base imponible de los derechos de aduana y demás tributos que gravan la importación.

El Artículo 1 señala que el valor en aduana de las mercaderías importadas *“será el valor de transacción, es decir, el precio realmente pagado o por pagar por las mercaderías, cuando éstas se venden para su exportación al país de importación, ajustado de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8”*.

El valor de transacción esta compuesto, en este sentido, por dos elementos: precio de transacción y ajustes.

Se pueden distinguir cinco elementos: una venta, que la venta es para exportación, que esta destinada a un país de importación, que tiene un precio y que se relaciona con mercaderías.

El precio pagado o por pagar que hace referencia el Art. 1, es decir, el pago

total que haya hecho o vaya a hacer el comprador al vendedor, dicho pago no tiene que tomar necesariamente la forma de una transferencia en dinero; el pago puede efectuarse por medio de cartas de crédito o instrumentos negociables. El pago puede hacerse de manera directa (directa al vendedor) o indirecta (a un tercero).

El precio puede pagarse antes del embarque o después de la importación o mediante cualquier combinación de ambas formas.

Existen cuatro condiciones necesarias para que el valor de transacción sea aceptable:

a) que no existan restricciones a la cesión o utilización de las mercaderías por el comprador, con excepción de las que: impongan o exijan la ley o las autoridades del país de importación; limiten el territorio geográfico donde pueden revenderse las mercaderías o; no afecten sensiblemente el valor de las mercaderías;

b) que la venta o el precio no dependan de ninguna condición o contraprestación cuyo valor no pueda determinarse con relación a las mercaderías a valorar

c) que no revierta directa o indirectamente al vendedor parte alguna del producto de la reventa o cualquier cesión o utilización ulteriores de las mercaderías por el comprador, a

menos que pueda efectuarse el debido ajuste de conformidad con lo dispuesto por el Art. 8; y

d) que no exista vinculación entre el comprador y el vendedor o que, en caso de existir, el valor de transacción sea aceptable a efectos aduaneros en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo (Art. 1).

Recordemos que el valor de transacción no solo debe cumplir ciertas condiciones para que sea aceptable, sino que también se debe ajustar de conformidad con el artículo 8.

El Art. 8 dispone que deben añadirse a dicho valor, determinados costos, en la medida que corran a cargo del comprador y no se encuentren incluidos en el precio

Estos costos están definidos en este último artículo que expone cinco elementos que obligatoriamente se incluyen en el valor de transacción: 1) comisiones de venta y corretajes, 2) el costo de los envases y los costos y gastos de embalaje, 3) el valor de los bienes y servicios suministrados, directa o indirectamente, por el comprador en forma gratuita o a precios reducidos, 4) los cánones y derechos de licencia relacionados con las mercaderías, y 5) todo producto de la reventa, cesión o

utilización posterior de la mercadería que revierta de algún modo al vendedor.

A su vez, en el Art. 8 menciona tres elementos más, pero los cuáles serán incluidos o no según las autoridades de cada país miembro, estos son: a) los gastos de transporte, b) los gastos de carga, descarga y manipulación, y c) los seguros.

Cabe aclarar, que el precio realmente pagado o por pagar únicamente se podrá incrementar de conformidad a los elementos antes mencionados, y que establece el Art. 8.

Segundo y Tercer Método “Valor de transacción de mercaderías idénticas o similares”

El Comité Técnico había pronosticado que el método del valor de transacción de mercaderías idénticas o similares no llegaría a tener una aplicación en la práctica, considerando que el método del Art. 1 se debe aplicar en la mayor extensión posible. Sin embargo existe un 10% de casos que sean valorados por estos métodos.

Cuando sea imposible aplicar el Art. 1, procedimiento que veremos más adelante en el Capítulo III (proceso de investigación), se aplicará el método del Art. 2 y así sucesivamente.

El Art. 2 establece *“el valor en aduana será el valor de transacción de mercaderías idénticas vendidas para la exportación al mismo país de importación y exportadas en el mismo momento que las mercaderías objeto de valoración, o en su momento aproximado”*.

Mercaderías idénticas, son aquellas que son iguales en todo, incluidas sus características físicas, de calidad y prestigio comercial.

Las pequeñas diferencias de aspecto no impedirán que se consideren como idénticas las mercaderías que en todo lo demás se ajustan a la definición. Para que una mercadería se considere idéntica a otra no es imprescindible que sea igual en todos los aspectos, pues la norma admite diferencias menores de apariencia, como podrían ser una diferencia de colores. No son admisibles, en cambio, las diferencias en calidad o en el prestigio comercial de las mercaderías comparadas.

La identidad de las mercaderías se da en las características ontológicas, y no en factores extrínsecos, como podrían ser por ejemplo a) el uso distinto que puede darle uno u otro comprador b) las diferencias en el precio de venta debidas a diferencias en el nivel comercial de los importadores.

Es decir, la diferencia de uso en la mercadería no significa que no sean idénticas, por ejemplo, aunque el importador utilice algunas chapas para carrocería y otras para revestimiento de hornos, las mercaderías siguen siendo idénticas.

No se consideran iguales en todo, y por lo tanto, no son idénticas, las mercaderías que tienen marcas diferentes, aunque esta circunstancia no impide que puedan considerarse, bajo determinadas circunstancias, como similares.

Cuando no se localizare una venta de mercadería idéntica, a igualdad de nivel comercial y sensiblemente en las mismas cantidades que las mercaderías que hay que valorar, se podrá utilizar una venta de mercadería idéntica que se haya realizado en cualquiera de las siguientes condiciones: a) al mismo nivel comercial pero en cantidades diferentes b) a un nivel comercial diferente pero sensiblemente en las mismas cantidades c) a un nivel comercial diferente y en cantidades diferentes.

Es preciso, cuando se llega a valorar por este método, hacer consultas con el importador, ya que el mismo puede contar con información acerca de mercadería idéntica que la Administración de Aduana no posea.

El Art. 3 sostiene que *“cuando el valor de aduana de las mercaderías importadas no se pueda determinar conforme lo dispuesto por los artículos 1 y 2, aquél será el valor de transacción de mercaderías similares que se hayan exportado al mismo país de importación, en el mismo momento o en uno aproximado que el de las mercaderías objeto de valoración”*.

Se entiende por mercaderías similares a aquellas que aunque no sean iguales en todo tienen: a) características y composición semejante b) posibilidad de cumplir las mismas funciones c) alternativas de ser comercialmente intercambiables.

La diferencia de variedad no hace a las mercaderías idénticas pero si a las similares, por ejemplo los bulbos de tulipanes, producen lo mismo, pero son de distinta variedad, por lo tanto la mercadería es similar.

Cuando entre los antecedentes de mercaderías similares hubiere diferentes valores documentados y aprobados con anterioridad por la Administración Aduanera, se deberá a los efectos previstos en el presente artículo utilizar el más bajo.

Se tendrán en cuenta a aquellas similares producidas por un fabricante diferente, cuando no existan mercaderías similares producidas por el mismo fabricante que las que son objeto de valoración.

El valor de transacción de mercaderías importadas similares debe ser un valor de aduana, ajustado con arreglo a las disposiciones del Art. 3, que haya sido aceptado

como valor de transacción conforme al Art. 1.

Los artículos 2 y 3 ambos se basan en valores de transacción previamente aprobados por la administración aduanera. La única diferencia entre estos métodos estriba en el grado de semejanza que tienen las mercaderías idénticas y las similares respecto de la mercadería importada.

Cuarto método “opción del importador para la aplicación de los Art. 5 y 6”

Cuando el valor en aduana de las mercaderías importadas no se pueda determinar con arreglo a lo dispuesto en los Art. 1, 2 y 3 se establecerá conforme al Art.5 y cuando no se pudiera hacer a través del mismo se procederá conforme a las disposiciones del Art. 6.

El importador podrá solicitar la inversión de dichos métodos, es decir, que se aplique en primer lugar el del Art.6 y luego el Art. 5.

En nuestro país esta petición del importador será considerada y efectivizada únicamente cuando la Aduana acepta la misma (Cláusula a favor de los países en desarrollo).

Es decir, el orden de los art. 5 y 6 puede invertirse a pedido del importador, excepto en aquellos países que hayan formulado reservas a esta disposición. En este sentido los países en desarrollo que adviertan dificultades reales para aceptar la inversión de métodos prevista a favor del importador en el Art.4, pueden formular una reserva a este artículo en el sentido de que el pedido queda supeditado a la aceptación de la Aduana, de acuerdo con lo establecido en el párrafo 3 del Anexo III del Acuerdo.

Quinto método “deductivo y superdeductivo”

El *valor deducido* es el precio de venta de las mercaderías importadas (o en su defecto, de mercaderías idénticas o similares) en el país de importación, acordado entre el importador y una persona no vinculada situada en el primer nivel comercial siguiente en la cadena de comercialización, con los ajustes previstos en la norma.

El método presenta dos variantes, según que las mercaderías importadas: a) se comercialicen en el mismo estado en que fueron importadas (método deductivo); o b) luego de recibir una transformación en el país de importación (método

superdeductivo).

Método Deductivo

Cuando las mercaderías importadas se venden en el país de importación en el mismo estado en que se importaron sin sufrir ningún proceso y/o transformación, el valor en aduana se basará en el precio unitario al que se venda la mayor cantidad de las mercaderías importadas o de otras mercaderías importadas que sean idénticas o similares a ellas, en el mismo momento de la importación de las mercaderías objeto de la valoración o en uno aproximado, a personas que no estén vinculadas con aquellas a las que compren dichas mercaderías con las deducciones que expresamente se enumeran en el Art. 5, párrafo 1, inciso a), acápites i) ii) iii) y iv).

Cantidad Vendida	Precio unitario	Número de venta	Cantidad Total vendida a c/u de los precios
de 1 a 10 unidades	100	10 ventas de 5 unidades 5 ventas de 3 unidades	65
de 11 a 25 unidades	95	5 ventas de 11 unidades	55
más de 25 unidades	90	1 venta de 30 unidades 1 venta de 50 unidades	80

Las deducciones son los elementos del valor de venta del mercado interno del país de importación (comisiones, gastos de transporte y seguro, derechos de aduana y demás gravámenes, etc.).

Es decir, que para la fijación del valor en aduana de las mercaderías conforme al método “deductivo”, se parte del precio de venta a un comprador no vinculado con el vendedor, en el país de importación, de mercaderías revendidas en el mismo estado en que se importaron, realizando las deducciones que corresponden para llegar al valor en aduana.

Método Superdeductivo

El segundo párrafo del Art. 5 otorga una opción al importador para el caso en

que ni las mercaderías importadas, ni otras idénticas o similares se vendan en el país de importación en el mismo estado en que fueron importadas. El valor en aduana se podrá determinar sobre la base del precio unitario al que se venda la mayor cantidad total de las mercaderías importadas después de su transformación a personas del país de importación que no tengan vinculación con aquellas de quienes compren las mercaderías, tomando en cuenta el valor añadido en esa transformación, con las mismas deducciones previstas en el apartado a) del párrafo 1 del artículo que estamos considerando.

En el caso de la Argentina, la Aduana puede utilizar este método tanto a solicitud del importador como por propia decisión.

Este método se utilizará habitualmente cuando las materias primas importadas no pierdan su identidad en el producto terminado final, y sólo es aplicable si no hay ventas en el mercado del país de importación de las mercaderías que se han de valorar, ni mercaderías idénticas o similares en el mismo estado en que se importan.

Sexto método “Valor Reconstruido”

Para la aplicación de este método, se tomarán en cuenta las condiciones de producción de la mercadería a valorar para calcular su costo, más los gastos y beneficios para llegar a un valor FOB puerto de embarque, considerando o no luego y conforme a las disposiciones de cada país, los demás gastos para llegar a una condición CIF puerto de importación.

Es decir, el método del valor reconstruido, nos remite al análisis de los costos de producción y de los beneficios y gastos generales del productor de las mercaderías importadas sujetas a valoración.

El valor reconstruido será el que se obtenga a través de la sumatoria de los siguientes elementos: a) el costo de los materiales, de la fabricación y otras operaciones que se hayan efectuado para producir las mercaderías importadas b) una cantidad en concepto de beneficios y gastos generales igual a la que suele añadirse tratándose de ventas de mercaderías de misma especie o clase que las mercaderías objeto de valoración efectuadas por productores del país de exportación en operaciones de exportación al país de importación c) el costo o valor de todos los demás gastos que deban tenerse en cuenta para aplicar la opción de valoración elegida por cada país signatario del Acuerdo sobre base FOB o CIF.

Teniendo en cuenta las dificultades que implica la aplicación de este método, por lo general se aplicará a aquellos casos en que el comprador y vendedor están vinculados entre sí, y en los que el productor esté dispuesto a proporcionar a las autoridades del país de importación los datos necesarios y a dar facilidades para que ellas puedan realizar cualquier comprobación ulterior que sea necesaria.

Sin embargo las autoridades aduaneras no se encuentran atadas a la buena voluntad del productor para aplicar el método del valor reconstruido, ya que también pueden determinar el valor recurriendo a otras fuentes de información, e informar por escrito al importador de las fuentes que fueron consideradas.

Séptimo Método “El Ultimo Recurso”

Se llega a la utilización de este método cuando ninguno de los métodos anteriores sirve de ayuda para determinar el valor en aduana de determinadas mercaderías.

Este método se establecerá utilizando criterios razonables que sean compatibles con los principios y disposiciones generales del Acuerdo y del Artículo VII de GATT/OMC, sobre la base de los datos que se encuentran a disposición en el país de importación.

Como es factible que este método origine conflictos, y discrecionalidad por parte de las autoridades aduaneras, se fijaron ciertos límites plasmados en la Nota al Art. 7. Límites a la flexibilidad en la aplicación de los métodos autorizados, y por otro lado, prohibiendo el uso de determinados métodos de valoración que alguna vez fueron empleados por las aduanas de algunos países y que son manifiestamente incompatibles con el Acuerdo.

En este sentido, el valor en aduana determinado según el presente artículo, no se basará en : a) el precio de venta en el país de importación de mercaderías producidas en dicho país b) el más alto de dos valores posibles c) el precio de las mercaderías en el mercado nacional del país del exportador d) un costo de producción distinto de los valores reconstruidos de mercaderías idénticas o similares e) el precio de venta para exportación a otro país f) valores en aduana mínimos g) valores arbitrarios o ficticios.

Este método, puede resultar de aplicación para los casos en que se presentan a despacho mercaderías usadas, por ejemplo máquinas, o vehículos que estén o no

reacondicionados a nuevo, por cuanto difícilmente sean de aplicación los métodos de valoración descriptos en los artículos anteriores para la determinación del valor en aduana. También puede ser aplicado a mercaderías en alquiler, o adquiridas mediante contratos de leasing, como mercadería que se reimportan después de su exportación temporal para ser elaboradas, transformadas o reparadas.

EXPORTACIÓN

A diferencia de la Valoración de Importación, la Valoración de Exportación esta determinada por la noción teórica del valor (definición de Bruselas), teniendo un marco normativo a través de los Art. 735 a 748 del Código Aduanero Argentino.

El Art. 735 del C.A. sostiene “ para la aplicación del derecho de exportación ad valorem, el valor imponible de la mercadería que se exportare para consumo es el valor FOB en operaciones efectuadas por vía acuática o aérea y el valor FOT o el valor FOR según el medio de transporte que se utilizare, en operaciones efectuadas por vía terrestre, entre un comprador y un vendedor independientes uno de otro en el momento que determinan cada supuesto los Art. 726, 727 o 729, según correspondiere, como consecuencia de una venta al contado”.

Gastos

A este valor se le incluyen gastos (como los incluye el Art. 8 para el valor en Importación) tipificados en el Art. 736 y ampliados en el Art. 739.

El Art. 736 menciona como “gastos” a aquéllos ocasionados hasta: a) el puerto en el cual se cargare en el buque con destino al exterior, para la mercadería que se exportare vía acuática; b) el aeropuerto en el que se cargare, con destino al exterior, para la mercadería que se exportare vía aérea; c) el lugar en que se cargare en automotor o ferrocarril, con destino al exterior, para la mercadería que se exportare por vía terrestre.

El Art. 739 tipifica estos gastos, siendo: a) los gastos de transporte y de seguro hasta el puerto, aeropuerto o lugar previstos en el mencionado artículo, b) las comisiones, c) los corretajes, d) los gastos para la obtención, dentro del territorio aduanero, de los documentos relacionados con la exportación desde dicho territorio; e) los tributos exigibles dentro del territorio aduanero, con exclusión de aquellos que

con motivo de la exportación hubieran sido eximidos o cuyos importes hubieran sido o debieran ser reembolsados como así también de los derechos y demás tributos que gravaren la exportación para consumo; f) el costo de los embalajes, excepto si éstos siguen su régimen aduanero propio, g) los gastos de embalaje (mano de obra, materiales y otros gastos); y h) los gastos de carga, excluidos los de estiba en la medida que no estuvieran comprendidos en aquéllos.

El Art. 743 a su vez incluye dentro del precio de la mercadería, el valor del derecho a utilizar la patente, el dibujo o el modelo, o la marca de fábrica o de comercio.

Condiciones

El Art. 742 establece ciertas condiciones para una venta efectuada, considerando la independencia de las partes “la venta efectuada entre comprador y vendedor independientes uno de otro”, exigiendo que:

a) el pago del precio de la mercadería constituye la única prestación efectiva del comprador,

b) el precio convenido no está influido por relaciones comerciales, financieras o de otra clase, sean o no contractuales, que pudieran existir, aparte de las creadas por la propia venta entre el vendedor y cualquier persona de existencia visible o ideal asociada con él en negocios, por una parte y el comprador o cualquier persona de existencia visible o ideal con él asociada en negocios, por la otra;

c) ninguna parte del producto que proceda de las reventas o de otros actos de disposición o, incluso, de la utilización de que fuere objeto posteriormente la mercadería, revierta directa o indirectamente al vendedor o a cualquier persona de existencia visible o ideal asociada en negocios con el vendedor.

Vinculación

El Art. 745 amplía la definición del valor imponible e introduce un elemento nuevo que es la independencia entre las partes, sosteniendo “*el objeto de la definición del valor imponible es permitir, en todos los casos, que el cálculo de los derechos de exportación sobre la base del precio al que cualquier vendedor podría entregar la mercadería que se exportare en los lugares a que se refiere el Art. 736, como*

consecuencia de una venta efectuada entre un vendedor y un comprador independiente uno de otro. Este concepto tiene un alcance general y es aplicable haya sido o no la mercadería que se exportare objeto de un contrato de compraventa y cualesquiera que fueren las condiciones de ese contrato”.

El Art. 746 es más específico en cuanto a la vinculación de las partes y lo que eso implica versando *“el hecho de que existiere vinculación entre el comprador y el vendedor que afectare lo dispuesto en el artículo 735, no constituye motivo suficiente para considerar inaceptable el precio pagado o por pagar, salvo que tal vinculación influyere en el precio. 2- Si la vinculación influyere en el precio, el servicio aduanero podrá desestimar el precio pagado o por pagar como base de valoración y en tal caso determinará el valor de conformidad con lo previsto en el artículo 748”.*

En el Art. 747 se determina que se aceptará el precio pagado o por pagar con vinculación cuando el exportador demuestre que el precio no difiere de valores corrientes, en consideración con el Art. 748, incisos a), b) o c). Si el servicio aduanero contará con antecedentes que difieren notoriamente del precio pagado o por pagar, podrá exigir al exportador que justifique su precio de transacción bajo apercibimiento.

Valoración

Finalmente el Art. 748 establece que cuando el precio pagado o por pagar no constituye una base idónea de valoración, el servicio aduanero podrá apartarse del mismo, y utilizará como base de valoración la que mejor se adecue dentro de las previstas:

- a) el valor obtenido por estimación comparativa con mercadería idéntica o, en su defecto, similar competitiva, que hubiere sido objeto de despacho;
- b) el valor obtenido a partir de la cotización internacional de la mercadería;
- c) el valor obtenido mediante la aplicación de precios preestablecidos para períodos ciertos y determinados, resultantes de procesar y promediar precios usuales de mercadería idéntica o, en su defecto, de similar competitiva;
- d) el valor obtenido a partir del precio de venta en el mercado interno del país de destino, pagado o estimado, de la mercadería que se exportare o, en su defecto, de la idéntica o similar competitiva, previa deducción de los costos, gastos y tributos ocasionados o exigibles en aquel país;

- e) el valor obtenido a partir del costo de producción,
- f) el valor de la mercadería que se exportare obtenido a partir del precio de venta, pagado o estimado, en el mercado interno del territorio aduanero de exportación;
- g) el valor obtenido sobre la base del importe total presunto del alquiler o su equivalente durante el tiempo de duración útil de la mercadería con los ajustes necesarios para determinar el valor imponible, cuando se tratare de mercadería que se exportare sobre la base de un contrato de locación, leasing o similar.

VALORACIÓN IMPORTACIÓN- EXPORTACIÓN

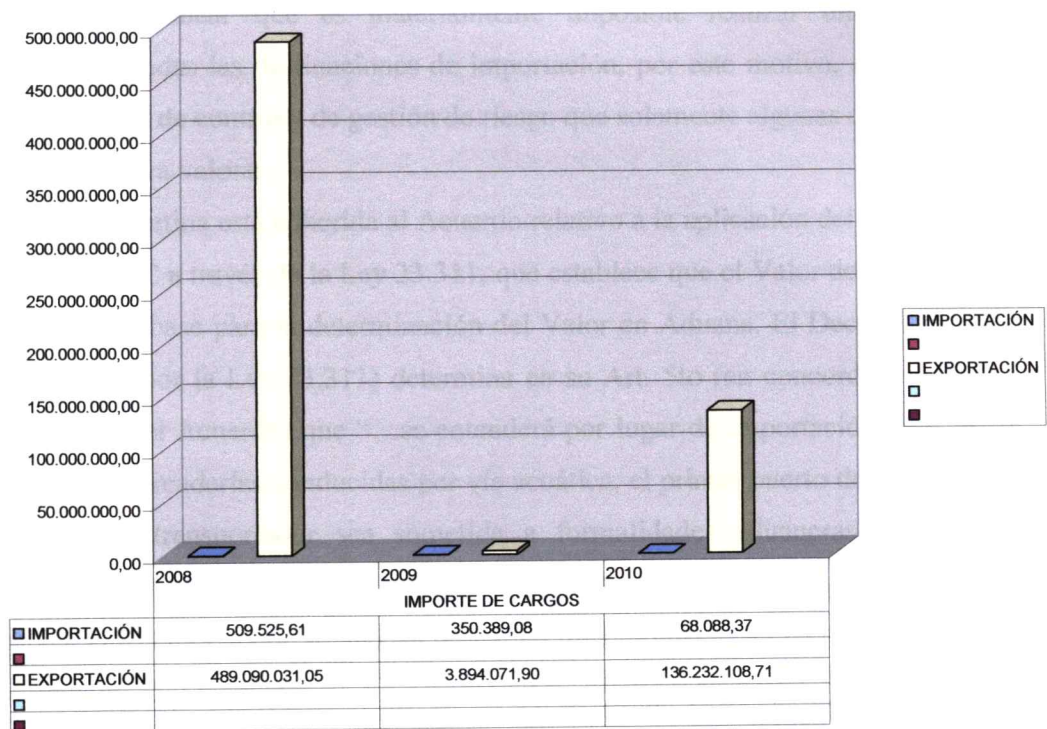
Como podemos comprobar la Valoración es muy diferente en Importación de lo que es en Exportación, primeramente la base de cálculo de valor en importación es la base CIF mientras que en exportación es la base FOB.

De manera más tajante y profunda, la Valoración en Importación está circunscripta a lo estipulado por el Acuerdo del GATT, Noción Positiva del valor, mientras que la Valoración en Exportación esta determinada por el Valor Teórico o bien lo que se denomina “Definición de Bruselas”.

Esto ultimo hace justamente la diferencia esencial, mientras que en exportación se concede grandes atribuciones a las facultades de las aduanas, ya que quedan autorizadas, cuando el precio declarado no coincide con el precio normal, a prescindir de la documentación comercial que ampara a la operación.; mientras que en importación el solo hecho de que un precio sea diferente al normal no es causa suficiente para desestimar un valor.

La mayoría de las desestimaciones de valor que ocurren en importación es por ajustes en el flete, o por algún concepto pagado en origen no incluido en la base de valoración. El proceso real de desestimación de valor, por ser el valor irrisorio, o subfacturado, muy pocas veces se puede probar y de esta manera desestimar.

Para ejemplificar aún más las diferencias existentes entre la valoración en importación y exportación, y la viabilidad de desestimar valores en cada una, se expone a continuación un cuadro estimativo de los cargos realizados en la Región Aduanera Rosario, en los años 2008, 2009 y 2010, y los montos de los mismos tanto en importación como en exportación.



CUADRO COMPARATIVO CARGOS EN EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN

Si bien la información brindada muestra los cargos formulados (y no efectivamente cobrados por la Dirección General de Aduana) tanto por Valoración como por Fiscalización, podemos comprobar las disparidades existentes entre los cargos realizados por exportación en comparación con los de importación. No sólo el monto siempre es muy superior, sino que desglosando esta información comprobamos que los cargos de importación como dijimos anteriormente la mayoría se basan en ajustes al valor (por importes referidos al flete, gastos en origen no contemplados, etc), o bien cargos por fiscalización (Art. 954, 994 y 995). Los cargos realizados por desestimación de valor son casi inexistentes.

PROCESO DE INVESTIGACIÓN DEL VALOR

La Valoración en Aduana es un control ex post de la mercadería, es decir, una vez importada la mercadería y despachada a plaza, la destinación de importación con

su documentación respectiva es enviada a las áreas de valoración.

Cabe destacar que es materialmente imposible realizar un control de valoración de todas las destinaciones de importación, por este motivo, cada Aduana tiene un sistema de control y de gestión de riesgo que solamente algunas destinaciones son enviadas para valorar.

La Argentina está adherida al Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del GATT-OMC a través de la Ley 23.311, que establece que el Valor de Transacción será la primera base para la determinación del Valor en Aduana. El Decreto 1026/87 (reglamentado por la Ley 23.311) determina en su Art. 5to (en concordancia con el Artículo VIII del Acuerdo) que "...se entenderá por lugar de importación en nuestro país para las mercaderías conducidas por vía acuática, el primer puerto donde la carga del medio de transportador sea sometida a formalidades aduaneras y para las mercaderías conducidas por vía terrestre o aérea, la primera oficina aduanera más próxima a la frontera donde se puedan descargar materialmente las mercaderías objeto de valoración...".

El Valor en Aduana para la República Argentina es CIF (la cláusula INCOTERM Cost, Insurance & Freight) más los ajustes correspondientes.

La Valoración además de estar regulada principalmente por el Acuerdo, y por la Ley 23.311, se complementa con dos Resoluciones Generales de la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Resolución General N° 1907 del año 2005 y la Resolución General N° 1908 del mismo año.

La primera de estas Resoluciones Generales (Derogada por la Res. Gral. N° 2730/09 y modificada por la Res. Gral. N° 2863/10) establece un procedimiento de selección de casos que estarán sujetos a un control intensivo del valor declarado. Para ello, el *Modulo de Seguimiento de Valor* del Sistema Informática María (SIM) asignará automáticamente a las mercaderías cuyos precios estén por debajo de los denominados *valores criterio* (antes conocidos como valores referenciales) un nuevo canal de selectividad, llamado *Canal Rojo Valor*.

Los valores criterio son valores prefijados por la Dirección General de Aduanas para ciertas mercaderías, determinados sobre la base de precios declarados por otros importadores, informes proporcionados por Cámaras, Federaciones y otras organizaciones representativas de la industria y del comercio, incluido el sector importador, como así también base de datos del sector público y privado, y servicios de empresas especializadas, entre otras fuentes.

Toda declaración de un valor inferior a los valores criterio tendrá las siguientes consecuencias: a) la mercadería no se podrá despachar a plaza sin depositar previamente una garantía que cubra la diferencia de tributación existente entre el valor declarado y el valor criterio, b) el importador deberá presentar dentro de los quince días hábiles al retiro de la mercadería una explicación complementaria y elementos de juicio relacionados con la cantidad total efectivamente pagada o por pagar por la mercadería, y justificar las razones de mercado o de otra índole que hubiera podido motivar lícita y razonablemente el precio pactado.

El Artículo XIII del GATT prevé la posibilidad de exigir garantías que cubran el pago de los derechos de importación y demás tributos a que pueda estar sujeta la mercadería (sin necesariamente rechazar el valor de transacción) en forma previa a su retiro de plaza, cuando en el proceso de determinación del valor en aduana fuera necesario demorar la determinación definitiva de ese valor.

De esta manera, existen varios caminos que llevan al importador a justificar el valor de transacción declarado, uno es por estar la mercadería sometida a valores criterio, otro en cambio puede ser por existir dudas fundamentadas por parte de la Aduana acerca del valor realmente pagado o por pagar (aquella mercadería sujeta a canal rojo-valor).

En ambos casos, cuando las explicaciones y antecedentes proporcionados por el importador no resulten satisfactorios a juicio de los analistas, se informará esta circunstancia a los importadores para que puedan ampliar su presentación (contemplado en la Decisión 6.1) De no resultar satisfactoria las explicaciones adicionales, se rechazará el valor declarado y liquidarán los gravámenes sobre un nuevo valor resultante de la aplicación de alguno de los métodos secundarios.

Si bien el Acuerdo prioriza el primer método “valor de transacción” sobre los otros métodos, y deja en claro que cuando fuera objetivamente imposible se podría valorar por otro método, resulta imprescindible tener en cuenta en que ocasiones la Aduana puede tener dudas acerca del valor declarado.

La Aduana Chilena, por ejemplo, ha definido en la Resolución N° 3394/95, el procedimiento para aplicar el mecanismo de duda razonable establecido en la Decisión 6.1 del Comité de Valor y el Art. 69 de la Ordenanza de Aduana de ese país. De esta manera, existen varias circunstancias que otorgan a la Aduana el derecho de poner en duda el valor declarado, algunas de ellas son: a) cuando el valor de aduana no este conforme con valores de transacción de mercadería similar o idéntica, b)

cuando el valor de aduana no este conforme con valores aceptados por la aduana, de mercadería idéntica o similar por el mismo importador, c) cuando el valor declarado no esta conforme con los valores corrientes, d) cuando existe vinculación entre el vendedor y el comprador, y se tengan antecedentes que esta relación influye sobre el valor, e) cuando los documentos presentados tengan omisiones de datos fundamentales, f) cuando el valor declarado es significativamente bajo, etc.²

Cualquiera de estas circunstancias crea motivos para dudar del valor declarado, dando a la Aduana el derecho al uso del Art. 17 y la correspondiente Decisión 6.1., originando de esta manera, una investigación del valor declarado.

El Art. 17 del Acuerdo establece que ninguna de sus disposiciones podrá interpretarse en un sentido que restrinja o ponga en duda el derecho de las aduanas de comprobar la veracidad o la exactitud de toda información o declaración presentada a los efectos de la valoración en aduana.

La Decisión 6.1 del Acuerdo es aún más explícita que el Art. 17 expresando que cuando la Aduana tenga motivos para dudar de la veracidad o exactitud de los datos o documentos presentados como prueba de esa declaración, podrá pedir al importador que proporcione una explicación complementaria, así como documentos u otras pruebas, de que el valor declarado representa la cantidad total efectivamente pagada o por pagar por las mercaderías importadas, ajustada de conformidad con las disposiciones del Art.8.³

Una duda razonable podría surgir de la falta de documentación de respaldo del valor declarado, como facturas comerciales, o de la inclusión en esa documentación de datos falsos o inexactos, como podría ser una razón social o domicilio del vendedor inexistentes, entre otro ejemplos. En otras palabras, de un proceso de confrontación de los datos y documentos presentados por el importador con los hechos y circunstancias del caso.

La Decisión 6.1 cuando puntualiza que la Aduana puede descartar el método del valor de transacción cuando existen dudas razonables de la veracidad o exactitud de los datos o documentos presentados, está indicando que no necesita reunir evidencias que permitan afirmar con un grado de absoluta certeza que la

² LASCANO, Julio Carlos, “El Valor en Aduana de las mercaderías importadas”, Osmar D. Buyatti, Buenos Aires 2007.

³ Art. 9 [2], [b],[d] y [k] del Decreto 618/97.

documentación es falsa o inexacta; sin embargo afirma que no cualquier duda justifica el abandono del método del valor de transacción.

En la investigación del valor puede ocurrir que los elementos aportados por el importador prueben que el precio declarado es genuino, y la Aduana no encuentre ninguna omisión ni inexactitud que justifique un ajuste con arreglo al artículo 8 del Acuerdo. Sin embargo, puede ocurrir que la Aduana tenga antecedentes de valor de importaciones idénticas a precios mayores.

El valor declarado no puede descartarse simplemente porque el precio realmente pagado o por pagar se encuentre por debajo de los precios que las autoridades tienen registrados en su base de datos. Este factor puede justificar un inicio de investigación, pero no la causa del abandono del método del valor de transacción.

El Comité Técnico de Valoración expuso en la Opinión Consultiva 2.1 que *“el mero hecho de que un precio fuera inferior a los precios corrientes de mercado de mercaderías idénticas, no podría ser motivo de su rechazo a los efectos del Artículo 1, sin perjuicio, desde luego, de los establecido en el Artículo 17”*.

Es decir, que sólo se puede poner en duda el precio declarado como base idónea de valoración cuando se tengan bases sustentables para fundamentar la duda. La Aduana puede objetar el precio cuando el precio es simulado o ficticio, es decir cuando no obedece a una transacción genuina de venta; cuando no se incluyeron pagos adicionales, o bien cuando la documentación presentada por el importador es insuficiente o nula.

El Acuerdo -en más de un pasaje- reclama que las diferencias de valor sean apreciables, así la Nota Interpretativa al artículo 1.2 dice que al comparar un valor de transacción de personas vinculadas con un valor criterio, debe tenerse en cuenta si su diferencia es significativa. Del mismo modo, el artículo 1.1 a) dispone que cuando las restricciones que pesan sobre las mercaderías importadas no afectan sustancialmente su valor, pueden valorarse por el Art. 1.

Finalmente, la Resolución N° 1908 versa en su Art. 1 “las destinaciones de importación para consumo cuyo valor FOB unitario declarado sea inferior al OCHENTA POR CIENTO (80%) del valor criterio establecido por la Dirección General de Aduanas, para las mercaderías comprendidas en la Nomenclatura Común del MERCOSUR, quedan sujetas a los normas que se establecen para cada situación por la presente resolución general”. Detallando en sus artículos siguientes los

porcentajes de las percepciones aplicadas en cada caso, correspondiente al impuesto al valor agregado y al impuesto a las ganancias. Considerando que los beneficios tributarios no son aplicables en estos casos. Finalizando en los requisitos y aplicabilidad de la constitución de la garantía en los casos detallados por el Art. 1.

La Resolución General N° 1908/05 fue modificada por la Resolución General N° 2461 del año 2008, en donde modifica el artículo 1, diciendo “Las destinaciones de importación para consumo cuyos valores FOB unitarios declarados sean inferiores al NOVENTA Y CINCO POR CIENTO (95%) de los valores establecidos por la Dirección General de Aduanas, para las mercaderías comprendidas en la Nomenclatura Común del MERCOSUR, quedan sujetas a las normas que se establecen para cada situación por la presente resolución general”. En su artículo 2 establece cuáles son las formas de constituir garantías para dichas destinaciones de importación.

CAPITULO IV

LA VALORACIÓN, LA SUBFACTURACIÓN Y LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

En estos últimos años se ha dado un crecimiento considerable de la manipulación de los precios de venta, la declaración de los datos inexactos y la omisión de proporcionar información relevante para determinar el valor en aduana de las mercaderías importadas

Este tipo de acciones no sólo perjudican la recaudación fiscal, sino que también desnaturalizan la competencia leal que cabe esperar entre importadores y productores locales.

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 mercaderías importadas un precio inferior al que realmente se paga por ellas, a esta práctica se la conoce como “subfacturación”, ya que la factura comercial que se presenta ante las autoridades aduaneras expresa un precio inferior al real.

En la subfacturación no hay parte que se aproveche de la necesidad o la inexperiencia de la otra, sino una o dos partes que se han puesto de acuerdo para burlar el control aduanero, para que una de ellas se beneficie pagando un monto de derechos de importación menor al debido. Quienes se encuentran prácticamente indefensos son las Aduanas.

En este sentido, uno de los caminos para luchar contra la subfacturación es la Valoración, ya que permite detectar aquellos valores por debajo de los precios normales o corrientes de mercado. Sin embargo el mero hecho de que un precio fuese inferior a los precios corrientes de mercado para mercaderías idénticas, no podrá ser motivo de desestimación.

De esta manera comprobamos que si bien la Valoración puede erigirse como una barrera más para lucha contra la subfacturación, vemos también sus límites a través de lo que impone el Acuerdo, donde el mismo manifiesta una oposición clara ante la libre interpretación aduanera, sin dejar margen ni establecer normas para desestimar valores.

En este sentido, existen otros caminos y/o herramientas para luchar no solo contra la subfacturación, sino también para proteger la industria nacional y los intereses del país, estos se plasman a partir de la aplicación y uso de las medidas de protección tales como las licencias de importación, la normativa acerca del Grupo 4 y los valores criterio (descritos anteriormente); que si bien no se aplican ni utilizan para suplir el vacío generado por la Valoración pueden de alguna manera servir también para contrarrestar los efectos negativos del Acuerdo.

Cabe destacar, que el crecimiento acelerado de la aplicación de estas medidas de protección es una muestra también de la ineficiencia de las reglas internacionales aplicadas a través de la OMC.

De esta manera, para comprender mejor las medidas de protección es necesario primeramente ahondar en cada una de ellas, para así poder analizar de una manera más eficaz el porqué de la aplicación de las mismas.

Medidas de Protección

• *Licencias de Importación*

Antiguamente las licencias de importación fueron consideradas instrumentos normales de las políticas comerciales, constituyéndose así es una forma de intervencionismo de los estados para hacer efectivas restricciones cuantitativas o de cupos, teniendo como fin necesidades de tipo estadístico o bien en la administración de los recursos como ser la salubridad o el control de divisas.

Se denomina régimen de licencia de importación a aquél sistema por el cual se requiere una solicitud o documentación adicional y distinta a la necesaria, a efectos aduaneros, como condición previa de efectuar una importación.

Si bien las restricciones cuantitativas fueron un elemento muy utilizado antes del GATT, por efectos restrictivos, discriminatorios y por su falta de transparencia, quedaron prohibidas; sin embargo hoy se prevén ciertas excepciones de las mismas.

Al finalizar la Ronda de Tokio, en el marco del entonces GATT, en 1979, se firma el "*Acuerdo sobre procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación*" que entró a regir a partir de 1980 para aquellos países que lo suscribieron; con el objetivo de impedir que los procedimientos para el trámite de licencias de importación obstaculizaran innecesariamente el comercio internacional.

Durante la Ronda Uruguay, fue objeto de una revisión para reforzar las disciplinas en materia de transparencia y notificaciones, de esta forma se aprobó el “Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de Licencias de Importación”, que entró a regir en 1995 para todos los miembros de la OMC y que cuenta con ocho artículos titulados.

El Acuerdo agrupa las licencias en dos categorías: automáticas y no automáticas. Las licencias de importación automáticas (que se mantiene para reunir información estadística y otras informaciones concretas sobre las importaciones), son un sistema de licencias de importación en virtud del cual se aprueban las solicitudes en todo los casos. Los procedimientos de trámite de licencias automáticas no se han de administrar de manera que tengan efectos restrictivos en las importaciones; no se harán discriminaciones entre los solicitantes de licencias automáticas de importación. Todas las personas que reúnan las condiciones legales tendrán igual derecho a solicitar y obtener las licencias de importación.

El trámite de licencias no automáticas de importación se utiliza para administrar restricciones al comercio tales como las restricciones cuantitativas que se justifican en el marco jurídico de la OMC.

El artículo VIII del GATT de 1994 indica que las cargas impuestas a la importación no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales, debiendo reducirse al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos, siendo estos principios aplicables a las licencias.

El artículo XI dispone como regla general que ninguna parte impondrá ni mantendrá prohibiciones ni restricciones a la importación, aplicadas mediante licencias de importación. Se exceptúa el principio general en caso que la licencia controle la aplicación de normas sobre clasificación, control de calidad o comercialización de productos destinados al comercio internacional, y en relación a la ejecución de medidas gubernamentales de cierto tipo, aplicadas sobre productos agrícolas o pesqueros.

Otra excepción al principio general está prevista en el artículo XII, que reconoce que bajo ciertas condiciones, el derecho de los países a reducir el volumen o valor de las mercaderías cuya importación autorice, con el fin de salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de su balanza de pagos.

Es relevante de esta manera destacar que, el régimen de licencias previas de

importación está reconocido como herramienta útil, y disponible para los Estados miembros de la OMC a la hora de desplegar sus soberanas políticas de comercio exterior.

La Aduana Argentina utiliza para diferentes rubros este mecanismo de defensa, este instrumento de protección, sobre todo para sectores sensibles como el calzado, juguetes, línea blanca, marroquinería, y principalmente en lo textil ha tenido un gran desenvolvimiento.

Muchos sectores si bien han repudiado el uso de este instrumento, muchos otros lo han saludado con beneplácito, cabe dar el ejemplo de los empresarios textiles, que fue el sector que más se posicionó a favor del uso de las licencias, considerando el avance de los mercados asiáticos en este rubro.

La gran cantidad de licencias en los últimos tiempos, ha tornado difícil el cumplimiento de los plazos de otorgamiento máximo establecidos por el Acuerdo, a la vez es difícil para el Estado realmente controlar y fiscalizar el flujo de ingreso de estos productos. Hoy contamos con 17 tipos de licencias no automáticas, que involucran el siguiente universo de mercaderías: Certificado de importación de Juguetes (CIJ), Certificado de Importación de Pelotas (CIP), Certificado de Importación de Calzado (CIC), Certificado de Importación de Partes de Calzado (CIPC), Certificado de Importación de Papel (CIP), Certificado de Importación de Bicicletas (CIB), Certificado de Importación de Artículos para el Hogar (CIAH), Certificado de Importación de Neumáticos para Bicicletas (CIN), Certificado de Importación de Motocicletas (CIM), Certificado de Manufacturas Diversas (CIMD), Certificado de Importación de Productos Textiles (CIPT), Certificado de Importación de Productos Metalúrgicos (CIPM), Certificado de Importación de Hilados y Tejidos (CIHT), Certificado de Importación de Neumáticos (CIN), Certificado de Importación de Productos Varios (CIPV), Certificado de Tornillos y Afines (CITA), Certificado de Importación de Autopartes y Afines (CIAPA).

La Argentina, no está en la misma condición económica que muchos países, incluso de países en vías de desarrollo, como para poder igualar instrumentos de promoción industrial, es por eso que es necesario que pongamos medidas para la transición, como son en este caso las licencias de importación.

- ***El Grupo 4***

A partir de los cambios producidos en el sistema internacional, la crisis bursátil, los índices bajos de consumo en los países desarrollados, la regresión hacia políticas proteccionistas, se han redireccionado flujos de comercio sobre todo en lo que respecta a los países del sudeste asiático. Se ha generado así, un temor para la Argentina, por un aluvión de mercaderías provenientes de esos países (Corea Democrática, Corea Republicana, China, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Malasia, Pakistán, Taiwán, Tailandia, Singapur y Vietnam, lo que se denomina como Grupo 4).

Uno de los métodos adoptados por la Argentina para hacer frente a esta aluvión fue los “*valores criterio*” definidos anteriormente.

Si bien este método creó un sistema de alertas y freno a muchas importaciones, no fue suficiente, por lo que a mediados del año 2007 se publica la Nota Externa N° 57 que establece que *“en forma previa al libramiento a plaza de mercaderías originarias y provenientes de países integrantes del Grupo 4, cuando los precios declarados en la destinación de importación para consumo se encuentren por debajo del Valor Criterio establecido por esta Dirección General, se requerirá al servicio aduanero de esos países la validación de la factura comercial y se exigirá la presentación de la totalidad de la documentación complementaria en original”*.

Este procedimiento de control también podrá requerirse a aquellas mercaderías originarias y procedentes de los países del Grupo 4, cuyos valores declarados se encuentren por debajo de los antecedentes de mercadería idéntica o similar informados en los Alertas de Destinaciones Oficializadas (A.D.O.) en el marco de la Nota Externa N° 55/07 DGA, Punto 1 *“La División Valoración de Importación dependiente del Departamento de Gestión Estratégica de Valor, en el ámbito de la Dirección de Gestión del Riesgo, podrá exigir, a través de la generación del Alerta de Destinaciones Oficializadas (A.D.O) correspondiente, la constitución de una garantía de carácter preventivo en forma previa a la liberación de la mercadería por la diferencia de tributación existente entre el valor declarado y el valor informado por esa División en dicho Alerta”*.

La Aduana aclaró como debe efectuarse la “visación”, y para ello dio a conocer la Nota Externa N° 60/07, donde exceptúa a la mercadería facturada en un tercer país ajeno al Grupo 4 para la aplicación de la Nota Externa N° 57 (productos de origen y procedencia china, por ejemplo, pero facturados en EEUU, no estarían alcanzados); no obstante la Aduana se reserva en este caso la facultad de realizar las

investigaciones de valor que considere apropiadas.

Esta última Nota (Nota Externa N°60) incorporó una novedad, y es la posibilidad que les otorga a los importadores de pagar la diferencia tributaria que surja entre el precio declarado en la destinación definitiva y el Valor Criterio; exceptuándolos de esta manera de la aplicación de la Nota N° 57.

La incorporación de los valores criterio y las distintas resoluciones acerca del Grupo 4, son medidas tendientes a garantizar la producción nacional, proteger la renta fiscal, y principalmente luchar contra la subfacturación.

Varios sectores se vieron amenazados por el ingreso de productos de origen chino o de algún país del Grupo 4, a valores muy bajos, algunos de estos sectores son la industria electrónica, metalúrgica, textiles, óptica, electrodomésticos, etc

Las distintas resoluciones referentes al Grupo 4 buscan impedir que ingresen al país productos a muy bajo costo que están sobrando a nivel mundial por la recesión, a su vez impedir que la competencia desleal atente contra la industria nacional, contra los importadores leales y transparentes.

La Federación Argentina de Industrias Textiles expresó “la decisión tomada de reclamar a los importadores explicaciones y documentación sobre los costos de las materias primas y de elaboración de las mercaderías que han sido incluidos en el valor declarado ante la Aduana para constatar que dichos conceptos no sean inferiores a su costo de producción es una recta aplicación del Acuerdo de Valoración de la OMC al que nuestro país adhiere, y su puesta en práctica es una sentida demanda de esta Federación y de todo el sector industrial”.

CAPITULO V

INSTRUMENTOS QUE SIRVEN PARA DESESTIMAR UN VALOR Y DEBERÍAN APLICARSE A LA VALORACIÓN

- ***Declaración Inexacta***

El Art. 954 del Código Aduanero versa “*el que para cumplir cualquiera de las operaciones o destinaciones de importación o de exportación, efectuare ante el servicio aduanero una declaración que difiera con lo que resultare de la comprobación que, en caso de pasar inadvertida, produjere o hubiere podido producir: a) un perjuicio fiscal, será sancionado con una multa de uno a cinco veces el valor del perjuicio; b) una transgresión a una prohibición a la importación o a la exportación, será sancionado con una multa de uno a cinco veces el valor en aduana de la mercadería en infracción; c) el ingreso o egreso desde o hacia el exterior de un importe pagado o por pagar distinto del que efectivamente correspondiere, será sancionado con una multa de uno a cinco veces el valor de la diferencia.*”

Cuando los importes de las factura no corresponden con lo que se compruebe que efectivamente se pagó y tal diferencia pudiera producir alguno de los efectos que se indican en el Art. 954 (en este caso solo podría derivarse de un perjuicio fiscal o un ingreso o egreso de un importe pagado o por pagar distinto al que efectivamente correspondiere, que prevén los incisos a) y c), respectivamente), estaríamos en presencia de una infracción aduanera que se denomina declaración inexacta.

En este sentido, la declaración inexacta también podría tratarse no ya como infracción, sino justamente, considerando que el valor realmente pagado o por pagar no es el declarado, cabría pensar en desestimar el valor de transacción o bien realizar un ajuste contemplado en el *Acuerdo relativo a la Aplicación del Art. VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, de ese valor de transacción.

No necesariamente cabe presumir una infracción de declaración inexacta, sino que la discrepancia podría ser saneada a través de un mero ajuste de valor previsto en el Art. 8 del Acuerdo, por el cual se adecua el valor declarado al concepto apuntado,

esto se ejemplificaría a través de gastos en el flete internacional no incluidos, otros gastos en origen, o cualquier tipo de pago no incluido y contemplado en el artículo antes citado.

El inciso a) y c) del Art. 954 se vuelven relevantes para la valoración cuando no existe justificación aparente de las diferencias y cuando a su vez existen antecedentes de valor superiores al declarado. Por ejemplo si existe una diferencia entre el valor declarado y el valor realmente pagado o por pagar, siendo este último superior al primero reflejado en la presentación de la instrumentación bancaria, divisas egresadas, siendo esta diferencia no justificada por ningún tipo de gasto, descuento y/o ajuste, se debería proceder a desestimar el valor de transacción. Este adquiriría aún mayor importancia si la Aduana cuenta con antecedentes de la misma mercadería a valores superiores de los declarados.

Se trata de llegar a un ajuste por otro camino, que no es precisamente el proceso de valoración ya estipulado, y lo ideal sería incorporarlo al mismo.

Teniendo en cuenta que en 1997 existió un proyecto de de reforma presentado, que trataba de derogar la figura infraccional descripta por el mentado inciso c, aludiendo principalmente en el la vigencia del Decreto 530/91, declarándose a favor del libre giro de divisas, sosteniendo así que no era de aplicación en este sentido el Art. 954 inc.c.

El 1998 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, in re “Bunge y Born c/ A.N.A.” estableció la plena vigencia del Art. 954 Inc. c) a pesar de la existencia del Decreto 530/91, aludiendo que el bien jurídico tutelado es “el principio de veracidad y exactitud de la manifestación o declaración de la mercadería que es objeto de una operación o destinación aduanera”.

Si bien lo que se trato fue de derogar que no se sancione tan severamente un simple error en la declaración del importe de la operación, precisamente por tratarse de una infracción; se podría entonces modificar este artículo no orientado hacia el error en la declaración, sino a la valoración dando la posibilidad en este aspecto a justamente desestimar el valor de transacción declarado.

En el Art. 954 del C.A. no se requiere para su configuración la demostración de la “falsedad” del precio declarado, o de la factura que lo contiene, para configurar la infracción. Solo se requiere para su configuración que lo que “resultare de la comprobación” o verificación demuestre que dicho precio no se compadece con el valor real de la mercadería, a través de los distintos métodos en que ello es posible y

que dicha demostración resulta conclusiva, sin que se produzca derivaciones dudosas o convincentes. Cabe considerar en este sentido, a pesar de que el Art. 954 está orientado hacia la infracción, cabría pensar que con la única prueba de la diferencia entre ambos valores (declarado y transferido al exterior), se podría desestimar un valor.

- ***Ausencia de documentación complementaria***

Los distintos tribunales, cámaras, abogados que actúan frente a una causa de valoración, pueden tener opiniones y decisiones contrarias para distintos casos. Es importante trascender la interpretación y sentar bases sustentables que sirvan de disparadores al proceso de valoración.

Si en reiterados fallos encontramos que la inexistencia de documentación complementaria o no presentación de la misma para probar el valor realmente pagado o por pagar, ha dado lugar a reajustes del valor, caso es el de ***ELECTRONICA J.S. S.R.L. c/ DGAs/recurso de apelación*** y el de ***“INTERWEAR S.A. c/DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS s/ apelación”***; se podría considerar estos mismos como antecedentes que sirvan para desestimar el valor de transacción.

En el fallo ***ELECTRONICA J.S. S.R.L. c/ DGAs/recurso de apelación*** se procede al cargo por ajuste de valor, ya que los precios declarados por la apelante se encuentran disminuidos frente a valores de transacción de mercaderías idénticas y similares. Surge el hecho de que la recurrente tuvo la oportunidad de brindar información tanto al impugnar el cargo formulado como ante el Tribunal. El Tribunal sostuvo que existían precios mayores declarados por otros importadores, y que correspondía ajustar el valor declarado en función de esos antecedentes, descartando aquellos ajustes que no tenían fundamento en ese tipo de información, de esta manera el Tribunal confirma el ajuste para ciertos ítems y revoca el mismo para ciertos otros, resultando estos últimos sin antecedentes válidos.

Otro fallo que sustenta que las Aduanas pueden desestimar el valor de las mercaderías importadas por falta de prueba y/o documentación por parte del importador es ***“INTERWEAR S.A. c/DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS s/ apelación”***; la Aduana sostiene que del estudio realizado surge que los valores documentados no concuerdan con los usuales en la rama del comercio o industria que se trata, apareciendo los mismos anormalmente reducidos frente al marco que refleja

la realidad. El importador no presenta pruebas en ninguna instancia, ni ningún elemento que ratifique el valor de transacción. En este sentido, el Tribunal confirma el cargo y argumenta “que no significa que la Aduana debe apartarse sin más, como base de valoración, al precio facturado y/o declarado como valor de transacción cuando éste sea considerablemente inferior a precios o a valores de antecedentes, o a los precios corrientes o a la cotización internacional de la mercadería, o a la lista de precios suministrada por el propio proveedor, etc., pues, en suma, ese precio inferior es el que inicial y razonablemente podría estimarse como vil, absurdo, irrisorio, poco creíble o –al menos- como sospechoso en su veracidad, y por ello en principio abiertamente contradictorio e incompatible con los principios y disposiciones generales del Acuerdo,..., salvo, en tal supuesto, que el importador pudiera justificar debida y adecuadamente las razones de mercado o de otra índole valedera que hubieran podido lícita y razonablemente motivar el apartamiento (del precio pactado) de aquellos precios corrientes o de antecedentes; de forma tal que si tal justificación no se diera y/o igualmente subsistieran dudas razonables sobre la veracidad o exactitud del precio facturado, podrá desestimarse el valor declarado con arreglo al art. 1 del Acuerdo”.

De esta manera, se trata de buscar bases sustentables para salir del método de valor de transacción, y una de ellas, basándonos en la Jurisprudencia podría ser la falta de presentación o bien la inexistencia de documentación complementaria que sirve como prueba del valor pagado o por pagar.

La idea es no llegar a un Tribunal, y someterse a la interpretación del mismo, sino que al contar ya con bases que amparan que la falta de documentación complementaria da lugar a valorar la mercadería por otro método de valoración, sumado a que la Aduana posea en sus bases de datos valores mayores al declarado, se debería proceder directamente al segundo método de valoración; sin previo fallo.

- **INDIRA**

El INDIRA es el Sistema de Intercambio de Información de los Registros Aduaneros utilizado en el ámbito del MERCOSUR con el fin de propiciar el intercambio atomizado de datos, para agilizar procedimientos y prevenir, y combatir los fraudes; como a su vez alimentar una base de datos única para la futura distribución de la renta aduanera del MERCOSUR.

Actualmente se ha avanzado en la interconexión on line de las Aduanas de los cuatro Estados miembros del MERCOSUR, encontrándose en la actualidad operativo y disponible dicho Sistema.

La Decisión N° 1/08 (CMC) aprobó las normas sobre “Especificación de Características Técnicas de la Infraestructura Informática para el Intercambio Electrónico de Información de Operaciones Aduaneras mediante el Sistema de Intercambio de Información de los Registros Aduaneros INDIRA”.

La Argentina incorpora tal Decisión a su ordenamiento jurídico interno, mediante la Resolución General N° 2495/08.

La Instrucción General de la Dirección General de Aduanas N° 12/07, se refiere a la Consulta Sistemática en el Sistema INDIRA-MERCOSUR para las áreas de control expost; especificando que dichas áreas deben contar indefectiblemente con el reporte que brinde el Sistema INDIRA, en función a los perfiles de riesgo existentes.

Si bien el Sistema INDIRA es un elemento de gran relevancia para la valoración, y para poder detectar maniobras de subfacturación, al no coincidir lo declarado en origen con lo declarado en destino, no tiene aún la fuerza legal como para desestimar automáticamente un valor de transacción.

Sería de gran ayuda en el proceso de valoración, sobre todo en las importaciones provenientes de los Estados partes del MERCOSUR, poder utilizar la declaración de exportación que arroja el INDIRA, como elemento suficiente para cambiar el método de valoración, y llevar adelante las acciones necesarias.

INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS Y/O COMPLEMENTARIOS DE LA VALORACIÓN

• *Impuesto de Equiparación de Precios*

Los impuestos de equiparación de precios se establecieron por la ley 21.838 bajo la denominación de “derechos móviles sobre la importación” para los casos en que por razones excepcionales, no pudiese cumplirse con el objeto para el cual se instituyeron los derechos ad valorem, antidumping o compensatorios.

Según el Art. 675 del Código Aduanero “*El impuesto de equiparación de precios es aquél cuyo importe equivale a la diferencia entre un precio tomado como*

base y otro de comparación de comparación”.

La finalidad de este impuesto se la puede encontrar en el Art. 673, que en materia de importación establece en su inciso a) “evitar un perjuicio real o potencial a las actividades productivas que se desarrollaren o hubieren de desarrollarse en un futuro próximo...” y en su inciso d) “evitar un perjuicio real o potencial a las actividades del comercio interno o de importación que se desarrollaren en el territorio aduanero...”.

El impuesto de equiparación de precios tiende fundamentalmente a lograr un equilibrio de precios en el mercado interno (entre productos nacionales y extranjeros competitivos), y por ello, principalmente, a equilibrar el bajo costo de un producto extranjero en relación a un producto competitivo, nacional o extranjero nacionalizado, en el referido mercado. Su importe debe ser equivalente a la diferencia de un precio “base” y un precio “comparación”, por ejemplo la diferencia entre el valor en aduana de la mercadería importada para consumo y el precio de venta en el mercado interno de nuestro país de mercadería idéntica o similar, sea nacional o extranjera. Se podrá aplicar de forma adicional (al arancel general), o como sustitutivo, o como máximo o mínimo derecho de importación. Es de aplicación sumamente excepcional.

El Art. 676 y 677 del C.A. establecen el precio “base” y el precio de “comparación”; el primero puede consistir en: a) el precio pagado o por pagar de la mercadería o, en su defecto, el de la mercadería idéntica o similar importada, b) el valor en aduana de la mercadería importada para consumo, c) la cotización internacional de la mercadería, d) el precio usualmente convenido para las importaciones de mercadería idéntica o similar al territorio aduanero procedente de determinados países proveedores que fueren representativos, o e) el precio de la mercadería a su salida de fábrica calculado a partir del costo de producción. El segundo consistiría entonces en : a) el precio de venta en el mercado interno del territorio aduanero de mercadería idéntica o similar, nacional o extranjera, b) el precio de venta en el mercado interno de terceros países, c) la cotización internacional de la mercadería, d) el valor en aduana de la mercadería, e) el valor en aduana de la mercadería más los importes que determine la reglamentación, f) el precio usualmente convenido para las importaciones de mercadería idéntica o similar al territorio aduanero, o g) el precio de la mercadería a su salida de fábrica calculado a partir del costo de producción.

Según el Art. 680 el Poder Ejecutivo podrá establecer los precios de base o de

comparación de una manera uniforme por especie de mercadería a través de un precio de referencia, que se denominará precio guía. El precio guía tanto de base como de comparación deberá tomarse teniendo en cuenta el Art. 676 y 677.

Finalmente el Art. 686 establece que la aplicación, percepción y fiscalización de este impuesto rige por las normas previstas para los derechos de importación.

El antecedente a este impuesto fue el Decreto 797/92 que estableció un impuesto de equiparación de precios para el azúcar (con un precio “base” uniforme, o un precio “guía”, de carácter mínimo para el producto importado). Estableció así un derecho adicional para la importación de ciertas mercaderías: *las importaciones de azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura en estado sólido*, las cuales en virtud del mencionado decreto deberían pagar además de los impuestos que correspondan por la importación, un impuesto adicional o de equiparación de precios.

El Decreto estableció que la A.N.A. (Administración Nacional de Aduanas) determinara el precio de comparación tomando como parámetro a tal efecto el cierre de la cotización del azúcar blanco disponible de la Bolsa de Londres.

El objeto del impuesto de equiparación de precios fue neutralizar las importaciones para evitar repercusiones perjudiciales para la actividad productiva, tanto del comercio interno como de exportación del país. La finalidad con la cual se aplican es la de corregir las distorsiones de precios. Su margen no podrá superar determinados límites que, en el caso, son las diferencias observadas entre los precios de base y de comparación que se tomen como referencia.

Un ejemplo claro para terminar de comprender este impuesto, puede visualizarse cuando se procura proteger al sector terminal de la industria automotriz, en lugar de un derecho de importación, que solo toma en cuenta el valor del automóvil importado, se puede establecer un impuesto de equiparación de precios que capte la diferencia entre el precio interno en nuestro país a escala comercial de terminal y el precio mundial, expresando en determinado mercado representativo de cierto automóvil similar.

De esta manera, vemos que este impuesto podría resultar de gran utilidad cuando por medio de la valoración no se pueda desestimar un valor bajo y perjudicial.

• **Manual de Procedimientos MERCOSUR de Control del Valor en Aduana**

El 2 de Agosto de 2010 los países signatarios del MERCOSUR mediante

Decisión N° 16 firman el “Manual de Procedimientos MERCOSUR de Control del Valor en Aduana”; decisión que debe ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes antes del 1 de agosto del 2011. Hasta la fecha ningún Estado Parte la ha incorporado a su ordenamiento jurídico, previendo quizás una prórroga a tal Decisión.

Este Manual en su introducción versa “*El presente Manual de Procedimientos MERCOSUR de Control de Valor en Aduana, expone los diferentes procedimientos de control, aduanero que pueden utilizarse al administrar el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 (GATT), en adelante el Acuerdo*”

En la misma introducción sostiene que no sustituye al Acuerdo, sino que lo complementa “...no se debe llegar a ninguna conclusión definitiva basándose únicamente en este texto. Se recomienda a las Administraciones de Aduanas que consulten la normativa MERCOSUR y la legislación nacional de cada Estado Parte basadas en el Acuerdo, y adicionalmente los instrumentos de aplicación referidos a la Decisiones el Comité de Valoración de Aduana de la OMC, así como las Opiniones Consultivas, Comentarios, Notas Explicativas, Estudios de casos y Estudios del Comité Técnico de Valoración de la OMA”.

Los principios en los que se basa con aquellos mismos del Acuerdo y los de la OMA.

Sostiene que las fases del control del Valor en Aduana son tres: 1) Control previo al Despacho 2) Control durante el Despacho 3) Control posterior al Despacho (posteriori). Dichos controles pueden ser selectivos y/o aleatorios.

El tercer control, que es aquel control que no interesa analizar en esta instancia, es el control que se realiza después de la importación, como ya lo hemos dejado en claro anteriormente. El mismo constituye un medio eficaz para comprobar que los datos y documentos presentados o declarados en el momento de la importación son exactos y están completos. Tales controles previenen además el fraude y tienen efectos disuasorios.

Uno de los puntos que hace hincapié el Manual es en la fiscalización externa a determinados importadores, selección basada en perfiles de riesgo, que por ciertos criterios seleccionados, estos importadores van a ser investigados en mayor profundidad. Propone la elaboración de un legajo, con informaciones disponibles sobre la empresa y la mercadería.

En lo relativo a la verificación del valor de transacción el Manual resalta la importancia de las pruebas relativas a los gastos de transporte. Los elementos citados en el artículo 8.2 a), b) y c) del Acuerdo, conforme al artículo 5 de la Decisión CMC N° 13/05, se incluirían en el valor de aduana, cualquiera sea su condición de entrega de la mercadería negociada entre el importador y el exportador, así como el método de valoración utilizado. Aún cuando el transporte sea gratuito o realizado por el propio importador, el costo relativo al mismo debe ser incluido en el valor de aduana, tomando como base los costos normalmente incurridos en la modalidad de transporte utilizada para el mismo trayecto.

En cuanto a la factura, el Manual destaca la importancia de la misma en la Valoración y sostiene que pueden surgir fundadas sospechas de que la factura no refleja la realidad de los precios, porque el precio es muy diferente al utilizado en la rama de comercio. En este sentido, la Aduana debe solicitar al importador copia de la declaración de exportación o asistencia mutua administrativa (este caso estaría resulto en las operaciones entre los países del MERCOSUR a través del INDIRA, aunque ya vimos no tiene la suficiente fuerza legal como para desestimar un valor).

Finalmente el Manual propone una gestión de riesgo en relación con el control de valoración, un planteamiento basado en el riesgo resulta más eficaz y preciso que las verificaciones aleatorias.

De esta manera el Capítulo 6 de las Directrices del Anexo General del Convenio de Kyoto modificado (Control Aduanero) y la Directiva CCM N° 33/08 “Norma relativa a la Gestión de Riesgo Aduanero” incluye las siguientes definiciones en relación al término “riesgo”:

- Indicadores de Riesgo: criterios específicos para detectar operaciones aduaneras que posiblemente no cumplan con la legislación aduanera.
- Análisis de Riesgo: uso de la información disponible para determinar la frecuencia de los riesgos.
- Evaluación de los riesgos: prioridades en materia de gestión de riesgos.
- Gestión de Riesgo: aplicación de prácticas y procedimientos de gestión que proporciona la información de riesgos.

Una base de datos de valoración es aquel instrumento que puede utilizar la Aduana para estimar posibles riesgos relacionados con la veracidad o exactitud del

valor en aduana declarado por las mercaderías importadas. Esta base, expresa el Manual, podrá contener precios orientativos/ guía como una herramienta de riesgo en materia de valor y los mismos podrán ser establecidos para ciertas mercaderías consideradas sensibles, permitiendo así seleccionar determinadas declaraciones de importación. Para la definición de estos precios orientativos/ guía se tendrán en cuenta, fundamentalmente, cotizaciones, bases de datos de transacciones reales de mercaderías idénticas y/o similares, privilegiando siempre el país de origen, y el aporte de información de los sectores privados.

Se deja en claro, que el valor o los valores almacenados en la base de datos, servirían únicamente como indicador de riesgo, no pudiendo rechazar un valor declarado por encontrar diferencia con la base de datos (concordancia con la Opinión Consultiva N° 2.1)

El Art. 13 del Acuerdo prevé la posibilidad de exigir garantía antes del libramiento de la mercadería, cuando los valores declarados no concuerden respecto a los valores contenidos en la base de datos (aplicado en Argentina a través de los Valores Criterio)

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

- ***Proteccionismo- Libre Comercio***

En todos los momentos históricos países, sectores, grupos han privilegiado una concepción sobre la otra.

Los analistas suelen indicar las ventajas del librecombio sobre el proteccionismo en lo que se refiere al consumo, a las economías de escala, a la mayor competitividad de la economía nacional, al bienestar y a la mayor estabilidad de los precios internos.

Por otro lado, los proteccionistas defienden la producción nacional o de sectores ya que ven la competencia externa como desleal. Muchas veces las medidas proteccionistas estarían justificadas como respuesta a la existencia de dumping u de otras prácticas en las importaciones.

Los partidarios del librecombio indican que es preferible la existencia de reglas internacionales a la toma de acciones nacionales.

Sin embargo una estructura internacional de reglas y obligaciones afectan directamente las formas de intervenciones de las Administraciones Públicas en las actividades de comercio internacional.

La aceptación abierta por un país en desarrollo de productos y capitales extranjeros, a la vez que le lleva a especializarse en aquellos bienes que posee ventaja comparativa dentro de los modernos mercados mundiales, le condena a ser un perpetuo suministrador de materias primas y de manufacturas de escaso valor añadido, dejándolo en una situación de dependencia respecto a las economías de los países desarrollados.

Es imposible encontrar países absolutamente proteccionistas o totalmente librecombistas.

Lo que caracteriza al GATT como Acuerdo y lo hereda también la OMC, es la búsqueda de un comercio más libre, por medio del más fácil acceso a los mercados exteriores. Su principal función ha sido la liberalización del intercambio comercial

respecto de los productos originarios de los países desarrollados.

Las tendencias hacia una mayor libertad o un mayor nivel de protección han coexistido, produciendo diversos efectos sobre las economías.

Ante la situación mundial imperante, la crisis mundial, y el redireccionamiento de los flujos comerciales, se esta volviendo a la noción proteccionista. Lo que se denomina actualmente como neoproteccionismo. Situación que viene en concordancia con el avance ilimitado de la globalización, y lleva a los países a protegerse.

El tráfico internacional ignora cada vez más las delimitaciones políticas y la globalización determina que se considere al mundo como un gran mercado único sin fronteras.

En este sentido el aumento del tráfico de mercaderías requiere de una legislación aduanera que permita un control ágil y simplificado; por lo tanto las Aduanas pueden ser percibidas como un escollo a la globalización cuando se erigen como barreras que impiden o dificultan la libre circulación internacional de las mercaderías.

Las Aduanas, de esta manera, se encuentran en una encrucijada, entre la liberalización económica y la preservación de los valores, sobre todo por el tráfico de residuos y mercaderías peligrosas, armas, estupefacientes, y más aún luego de los ataques terroristas que pusieron en jaque la seguridad mundial. Al controlar el tráfico internacional de mercaderías, las aduanas deben velar por diferentes asuntos: tráfico de elementos utilizados por el terrorismo, tráfico de drogas, tráfico de especies de la fauna en riesgo de extinción, tráfico ilícito de objetos pertenecientes al patrimonio artístico y cultural, tráfico de elementos que atentan contra la salud pública, así como contra la sanidad animal y vegetal, etc.

El interrogante que se plantea es como proteger nuestra nación y no quedar por ello totalmente aislados del sistema internacional. No podemos volver al viejo proteccionismo, con un modelo de sustitución de importaciones, que nos dejo aislados, pero tampoco podemos volver a la apertura irrestricta que arraso nuestra industria nacional.

Debemos encontrar el justo medio⁴, donde estemos conectados con el sistema internacional comercial, participemos de los organismos mundiales y multilaterales, suscribamos acuerdos regionales, bilaterales, etc, pero no nos olvidemos de los

⁴ Noción Aristotélica, lo correcto entre dos medidas excesivas.

intereses y sobre todo del desarrollo de nuestra nación.

Los organismos internacionales no pueden suplantar a los Estados, ya que cada Estado, tiene su propia particularidad. No podemos hablar de liberalismo, de libre comercio, un país en desarrollo como la Argentina, cuando los propios países fundadores de los acuerdos multilaterales se cierran y protegen su industria.

Las reglas internacionales se escribieron por los países más poderosos, y el comercio exterior tuvo el mismo tinte, considerando solamente los intereses y beneficios de los países desarrollados sin tener en cuenta la realidad de los países en desarrollo. Lo descripto toma relevancia al considerar el redireccionamiento de los flujos comerciales desde Asia (Grupo 4), originado a su vez por una disminución del consumo de Estados Unidos y Europa. La tarea de desestimar un valor se vuelve compleja y ardua para un país que debe proteger sus intereses como la Argentina.

El Regionalismo ha sido una gran respuesta para los problemas que encuentran los países en desarrollo frente a la imposición de reglas multilaterales que no reflejan su realidad. Un proteccionismo abierto, hacia el mercado mundial. Un ejemplo claro de este regionalismo es el “Manual de Procedimientos MERCOSUR de Control del Valor en Aduana”; si bien aún tiene que ser incorporado al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, es a través del mismo que se trata de llegar a caminos comunes en cuanto a la Valoración, respetando el Acuerdo pero considerando la realidad de países en desarrollo.

El continuo uso de las Licencias de Importación, de los cupos, de las distintas medidas de protección, reflejan la escasa respuesta que proporciona el Acuerdo a los problemas de subfacturación que enfrentan los distintos países, y en mayor medida los países en desarrollo.

Lo importante es que los mecanismos regulatorios necesarios no sofoquen a los mercados, que los mercados acepten y cumplan con las reglas que les permitan al mismo tiempo crear riqueza, innovar, proteger la justicia social; y por sobre todo poder crecer como Estado, poder desarrollarse.

- ***La Valoración***

Existen muy pocas posibilidades de desestimar un valor de transacción de mercadería importada, teniendo en cuenta que el Acuerdo para la aplicación del

artículo VII y el Protocolo relativo al Artículo VII del Acuerdo general sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, dispone que la valoración en aduana debe basarse, en el precio real de las mercaderías objeto de valoración, que se indica por lo general en la Factura Comercial (expresado en su Art.1). Este precio, más los ajustes correspondientes a determinados elementos enumerados en el Art. 8 del Acuerdo, equivale al valor de transacción, que constituye el primer y principal método a que se refiere el Acuerdo. El Art. 8 es muy claro, no hay margen para la duda o la extensión interpretativa, no hay más ajuste que los allí previstos.

De esta manera, la valoración queda circunscripta a lo estipulado en el Acuerdo, sin otro margen para la Aduana que lo descripto en el mismo.

A pesar de la Aduana tener el derecho de rechazar valores declarados cuando no se prueba satisfactoriamente su veracidad, el procedimiento para dicho rechazo queda limitado por lo establecido en el Acuerdo, aprobando de esta manera muchos valores irrisorios por no contar con el aval de realizar otro tipo de ajuste.

La Aduana Argentina debe encontrar las vías para poder llegar a desestimar valores irrisorios, o bien hallar las herramientas necesarias para poner freno a las importaciones subfacturadas. Es aquí donde la investigación de la Aduana se vuelve relevante, tratando de hallar las incongruencias en una importación, a fin de poder apartarse del Art. 1 del Acuerdo, y desestimar de esta manera el valor de transacción.

Los valores criterio han y siguen sido una gran herramienta para la Aduana, principalmente como freno a las importaciones subfacturadas, pero también como sistema de alerta para determinadas mercaderías, iniciando de esta forma investigaciones para ciertos valores.

El hecho de que los importadores deban garantizar la diferencia existente entre el valor declarado y el valor criterio para la liberación de la mercadería, conduce en reiteradas oportunidades al auto-ajuste, entendido este último como el pago por parte de los importadores de la diferencia para evitar el trámite de la generación de la garantía. Realizando de esta manera el pago de los derechos y demás tributos de la diferencia del valor existente; evitando así cualquier tipo de perjuicio que se podría incurrir por tratarse de valores distintos a los habituales para la mercadería que se tratará.

Las distintas Resoluciones acerca del Grupo 4, también han favorecido el mejor control de precios bajos o bien subfacturados. Recordemos que el problema de los precios bajos es un gran vacío en el Acuerdo, ya que no existen umbrales mínimos

de valor de transacción.

Las licencias de importación desempeñan hoy un rol sumamente importante, considerando además que están contempladas en la OMC. El uso de las mismas por los distintos países, demuestra los recaudos que deben tomarse para el control del comercio de las mercaderías, recaudos que se intensificaron con la crisis económica, el comercio ilegal, y el surgimiento del neo proteccionismo.

El amplio espectro de mercaderías objeto de importación, hace imposible la tarea de control para todas y cada una de ellas, por eso es necesario medidas cautelares como las ha venido tomando la Argentina.

El impuesto de equiparación de precios si bien no reemplazaría el proceso mismo de la valoración, vendría a ser una suerte de ayuda en la lucha contra la subfacturación.

Es decir, no se trata de erigir una barrera más a la entrada de productos a nuestro territorio, sino justamente contar con una herramienta más para proteger la industria y la renta del país.

Como vimos anteriormente, el Acuerdo fue hecho por los países desarrollados y escrito de acuerdo a sus intereses, países en desarrollo como la Argentina, deberían encontrar instrumentos que sirvan de protección en conjunción con lo ya dispuesto por Acuerdos Internacionales como el Acuerdo de Valoración GATT/OMC.

Es importante considerar, que además de todas las medidas cautelares o bien de protección que se han y siguen adoptando, es imperante la acción respecto a la capacitación del personal de Aduana sobre todo en las áreas de Valoración. Como dijimos anteriormente “la razonabilidad del intérprete jugará un rol decisivo, puesto que ni el Acuerdo ni la Decisión 6.1 establecen criterios que permitan aceptar o rechazar valores”⁵. La capacitación constante, los sistemas con los cuáles cuenta cada valorador, y el tiempo de análisis, son claves para una correcta valoración de las mercaderías importadas.

Sería conveniente invertir en capacitación, proporcionar a los valoradores aduaneros una base de datos completa y actualizada, facilitar el flujo de datos con las Aduanas de origen. La capacitación del personal adecuado, la informatización, el intercambio de información y el control efectivo, parecen las medidas más adecuadas para combatir la subfacturación.

⁵ CAPITULO III, Pag. 33.

La constante aceleración en los flujos comerciales, y en el comercio internacional en sí, conducen a no reparar en el tiempo necesario para llevar investigaciones concretas, investigaciones que puedan lograr desestimar un valor. La gestión de riesgo, la fiscalización externa aleatoria, la selección de casos, son herramientas que deben ser primordiales a la hora de Valorar y para luchar contra la subfacturación.

Si bien la Valoración de importación queda enjaulada por lo estipulado por el Acuerdo, sin lugar a usos de criterios o razonabilidad por cada país, sin hacer distinción de las distintas realidades de los diferentes países, sobre todo entre los en vías de desarrollo y los desarrollados, se tiene que encontrar el camino para que la Valoración funcione como una herramienta más para la protección de la industria nacional, para la protección de las mercaderías que ingresan a nuestro país, como herramienta en la lucha contra la subfacturación.

Se han propuesto a lo largo de este trabajo herramientas que podrían pensarse para incorporar y/o acentuar, tales como la Declaración Inexacta, el INDIRA, la ausencia de documentación complementaria, además de instrumentos que pueden servir de complemento a lo estipulado por el Acuerdo tales como el Impuesto de Equiparación de Precios y el Manual de procedimientos MERCOSUR de control del valor en aduana.

Lo que se trata de demostrar es que existen otras alternativas a las regulaciones internacionales impuestas por países con realidades diferentes, que sin ser contrarias a las mismas abren nuevas oportunidades para aquellos países que se encuentran con menor ventaja como el nuestro.

La mayor parte de las críticas al GATT por parte de los países en desarrollo derivan del hecho de dar un trato igual a desiguales, lo que resulta altamente perjudicial, ya que la desigualdad económica entre los Estados, sólo podrá ser corregida con un tratamiento desigual, porque la desigualdad no se corrige con la aplicación de medidas iguales, sino mediante la adopción de un tratamiento distinto, que favoreciendo a unos, provoque como resultado final, una igualdad efectiva y cierta. Jaime Alvarez Soberanis en su trabajo "El GATT: antecedentes y propósitos" sostiene que "...si se trata igual a quienes son desiguales, se beneficia a los más fuertes, es decir, a las potencias y se perjudica a los menos desarrollados, acentuándose la desigualdad y favoreciéndose el desequilibrio...sólo el establecimiento e implementación en la práctica de un sistema global de preferencias

en beneficio de los países en desarrollo, podrá llevar a un intercambio comercial más equilibrado y, por lo tanto, más justo. Este debe ser un objetivo primordial de la comunidad internacional, porque solo de esta suerte podrá asegurarse la paz a la que aspira el mundo...”

Es decir, las causas de los problemas de los países en desarrollo se debe muchas veces a las políticas comerciales de los países desarrollados. Los puntos críticos de las negociaciones entre los países en desarrollo y los desarrollados giran en torno a seis temas: agricultura, algodón, acceso a los mercados de productos no agrícolas, ayuda para el comercio, y trato especial y diferenciado para ciertos países. Un colapso de la Ronda de Doha podría generar una serie de pactos bilaterales que reducirían significativamente el rol de la OMC como mediadora del comercio mundial.

Hay que desmitificar el fantasma que los controles son trabas e impedimentos, los controles son necesarios para proteger los intereses de un país, y los países desarrollados son grandes ejemplos de que los mismos son eficaces y ayudan al crecimiento.

La Valoración debe ser reivindicada como instrumento de protección, como herramienta de control, y las importaciones sabemos que si bien son necesarias también deben ser reguladas. Hoy, ante el contexto internacional imperante, y una globalización que cada día crece más, es cuando los controles se tienen que hacer más evidentes. Los países en desarrollo deben diseñar sus propias políticas comerciales, con sus realidades, y proteger sus propios intereses.

La jaula del Acuerdo debe ser liberada para aquellos países que entienden que la valoración es un instrumento real de control y protección.

BIBLIOGRAFIA:

Libros

- ÁVILA MARÍA, Antonio, URRUTIA CASTILLO, Juan Antonio, MIER DÍAZ, Miguel Ángel, “Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay”, Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1994.
- BASALDÚA, Ricardo Xavier, “La Organización Mundial del Comercio y la regulación del Comercio Internacional”, Ed. Lexis Nexis Argentina, Buenos Aires, 2007.
- BUENO, Miguel E., “El valor en Aduana de las mercaderías”, IARA S.A, Buenos Aires, 2007.
- CORREA, Carlos M., “Comercio Internacional: del GATT a la OMC”, Eudeba, Buenos Aires, 2010.
- GOTTIFREDI, Marcelo Antonio, “Código Aduanero- comentado”; Macchi, Buenos Aires, 2007.
- LASCANO, Julio Carlos, “El valor en Aduana de las mercaderías importadas”, Osmar D. Buyatti, Buenos Aires, 2007.
- ZOLEZZI, Daniel, “Valor en Aduana (Código Universal de la OMC)”, La Ley, Buenos Aires, 2003.

Publicaciones y Artículos

- CARBONE, Florencia “El equilibrio de los iguales”, La Nación, 20 de Julio de 2010.
- COTTER, Juan Patricio “Algunas consideraciones en torno a la Valoración aduanera de mercadería” en El Derecho 1997, Tomo 173, pág. 1002/1013.
- COTTER, Juan Patricio, “Las Licencias de Importación”, publicado en Guía práctica de Comercio Exterior y Anticipos del Nomenclador Arancelario Aduanero, Número 141 del día 15 de Mayo de 2009.
- DE LA SOTA, Cadelaria, “Amplían protección contra la importación de China y Brasil”, Clarín, 17 de Octubre de 2008.

- GALLI, Emiliano, “Barreras transitorias que erigen un muro permanente”, La Nación, 16 de Junio de 2009
- GALLI, Emiliano, “Una llave que no es garantía de apertura”, La Nación, 27 de Octubre de 2009.
- GALLI, Emiliano, “Los países más ricos y la tentación de los subsidios agrícolas” La Nación, 20 de Julio de 2010.
- GALAK, Oliver, “El Acuerdo UE- Mercosur, en riesgo por las trabas argentinas”, La Nación, 1 de Julio de 2010.
- LAL DAS, Bhagirath, “ Los países en desarrollo y la OMC”, Revista del Sur, N° 99/100, Enero-Febrero 2000.
- OYARZUN DE LAIGLESIA, Javier “GATT, neoproteccionismo y Ronda Uruguay” en Cuadernos de Relaciones Labores N°2, Edit. Complutense, Madrid, 1993.
- ZOLEZZI, Daniel Emilio, “Valoración Aduanera de las mercaderías importadas (parte II), exposición en el Curso “Derecho Aduanero. Valoración y Clasificación de las mercaderías importadas”, 16 de octubre de 2003, Salón Cultural Colegio Público de Abogados de Capital Federal, Buenos Aires.
- La Nación, Comercio Exterior, 14 de Octubre de 2008, ”Controlarán más las importaciones sensibles”
- La Nación, 15 de febrero de 2008, “Los textiles vuelven a pedir protección ante importaciones china”
- La Nación, Comercio Exterior, 3 de Agosto de 2004 “Licencias controvertidas”.
- La Nación, Comercio Exterior, 16 de Junio de 2009, “ La tentación proteccionista es inevitable”
- Pagina 12, 24 de Agosto de 2007, “La importación China atemoriza a los textiles”.

Artículos en sitios Web

- ALSINA, Mario A. “El precio vil en ciertas importaciones” Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, Sección Doctrina www.iaea.org.ar
- CAMAUËR, Fernando G. “La punibilidad de la declaración de valor de

importación- Discrepancia en el seno del T.F.N” Instituto Argentino de Estudios Aduaneros www.iaea.org.ar

- COTTER, Juan Patricio “Breves reflexiones sobre los ajustes de valor y la posición arancelaria” Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, Sección Doctrina www.iaea.org.ar
- GOTTIFREDI, Marcelo Antonio “Reforma al Código Aduanero insiste con la figura del Art. 954 inc. c” 11 de Noviembre de 2001, en www.aduananews.com.ar , Archivo doctrinas.
- GOTTIFREDI, María, “Las licencias no automáticas- Normativa nacional e internacional- morosidad- urgente o el quiebre de infinitas empresas pequeñas y medianas de la República Argentina” en www.aduananews.com.ar Archivo-Doctrinas.
- ETULAIN, María José, “Licencias previas de importación” Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, Sección Doctrina www.iaea.org.ar
- MIGUEZ, Adrián “Los valores criterio en el Acuerdo de Valor del GATT” Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, Sección Doctrina, www.iaea.org.ar
- SARLI, Jorge C. “ El alcance de la declaración inexacta “punible” en la figura del inc. c) del apartado 1 del Art. 954 del Código Aduanero” Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, Sección Doctrina www.iaea.org.ar
- TEIJEIRO, Mario “El retorno del proteccionismo industrial” en www.cep.org.ar 28 de mayo de 2005..
- VILLAGRASA, Jesús, “Globalización, comercio internacional, proteccionismo y aduanas” en www.upra.org
- WITKER, Jorge, “Valoración Aduanera y Globalización” en www.bibliojuridica.org
- ZOLEZZI, Daniel “Valores en Aduana. Dudas, Garantías y Procedimientos”, Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, Sección Doctrina, <http://www.iaea.org.ar/doctrina.htm>.
- ZOLEZZI, Daniel “Los Valores Recompuestos por la Aduana”, Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, Sección Doctrina, <http://www.iaea.org.ar/doctrina.htm>
- Fallo “POLYTECH S.A. c/DGA s/ recurso de apelación”.

- “El GATT y la OMC” en www.eumed.net/cursecon/16/16-5.htm.
- “La Aduana comenzó a realizar un inédito control quirúrgico de las importaciones” en www.iprofesional.com/notas; 23 de Febrero de 2010.
- “La Aduana de Buenos Aires detuvo las importaciones de Oriente”, 9 de Octubre de 2008, en www.canal-ar.com.ar/noticias.
- “La Aduana Argentina amplía la protección contra las importaciones de Brasil y China”, 18 de Octubre de 2008, en www.mercosurnoticias.com.
- “La industria óptica pide protección contra las importaciones de anteojos”, 23 de Septiembre de 2009 en www.economiaenlinea.com.ar
- “Medidas para frenar la subfacturación en importaciones”, 30 de Junio de 2008, en www.empresasnew.com/noticia.
- OMC (Pagina Web de la organización mundial del Comercio) “Valoración en Aduana: Información Técnica” <http://www.wto.org/spanish/>
- Informe Anual sobre el Comercio Mundial, 2007, “Seis decenios de cooperación multilateral: ¿Qué hemos aprendido?” en www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/.