

Primer Congreso Institucional
"El Sistema Tributario Peruano:
Propuesta para el 2000"

Administración Tributaria
Expositor: Sr. José Herrera Meza
Martes, 16 de Noviembre de 1999

LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA ADUANERA

INTRODUCCION

En primer término quiero expresarles mis saludos y los de la Superintendencia Nacional de Aduanas (ADUANAS) a todos los presentes y particularmente agradecer a los organizadores de este evento por la invitación que me han hecho, para poder compartir la visión de la Aduana del Perú sobre la situación actual y principalmente con relación a los retos que enfrentaremos en el próximo Siglo, ya que en tributación el corto plazo, prácticamente no existe desde el punto de vista estructural.

Inmersos como estamos en el proceso de globalización y teniendo en cuenta que el tema está relacionado con la administración nada mejor que citar a Peter F. Drucker cuando le pidieron que expresara su opinión sobre lo importante y respondió: "lo que importa en un ejecutivo o en una organización son los resultados que finalmente se logran". Al respecto, es particularmente relevante encontrar igual pragmatismo en una potencia emergente como la China, ya que Xiao Ping decía: "no importa que el gato sea de color blanco o negro siempre y cuando cace ratones". El mensaje es claro, es una condición indispensable para afrontar el nuevo Siglo el desarrollar una cultura de éxito o de resultados.

Particularmente la Administración Tributaria Aduanera es muy sensible a los efectos del cambio, ya que estos en la práctica usualmente se traducen en problemas que abarcan desde la clasificación arancelaria de productos hasta el control de las nuevas mercancías. Cabe destacar que forman parte importante de nuestros retos singulares: La adopción del valor de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a efecto de determinar la base imponible en las importaciones; la integración de nuestro país al a la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), implica que también es necesario cumplir con los requisitos o recomendaciones relacionadas directamente a

las técnicas y a la organización aduanera; y por último nuestro compromiso de integración al Mercado Común Andino, ya que en la medida que se logren avances y se obtengan resultados favorables, exigirá la adecuación aduanera pertinente.

Todo lo expuesto tendremos que realizarlo sin descuidar en ningún instante nuestro compromiso con la cultura de la calidad, que en ADUANAS se expresa a través de nuestro proceso de Certificación al ISO 9002.

Seamos optimistas, tengamos presente que sin una visión de futuro, no existe la más remota posibilidad de encontrar éxito.

I. ANALISIS DEL ENTORNO

Es necesario ubicarnos en el contexto de la mundialización de la economía y observamos que la exigencia de la liberalización del comercio internacional se realiza conjuntamente con la del libre cambio y esto nos lleva al proceso de la globalización del mercado financiero y notamos que esta situación ha originado que fenómenos como la crisis Rusa, la Mexicana o el denominado efecto Caipiriña en el caso del Brasil tengan significativa importancia y efectos para los países en vías de desarrollo. En ADUANAS consideramos que este efecto es el más significativo en la contracción de la recaudación.

A pesar de todos los avances y cambios que se registran, los países continúan empleando el arancel como el instrumento más importante de política de comercio exterior y, en este sentido, para los agentes que intervienen en el comercio internacional continúa teniendo el mismo efecto, ya que sigue siendo un costo.

El arancel al incrementar el precio de la mercancía en el país que lo aplica, desde el punto de vista de la economía internacional, se considera que reduce el precio en el resto del mundo, por lo que va a afectar el volumen del comercio internacional.

Este es el sustento de las teorías que reclaman la necesidad de eliminar o reducir al máximo las barreras arancelarias, a fin de estimular el comercio internacional y establecer condiciones idóneas para que prevalezcan las ventajas comparativas en las relaciones comerciales entre los demás países.

En la práctica el efecto de un arancel depende del potencial económico de cada país;

es decir, en un país en desarrollo los aranceles al aumentar los precios del bien importado ocasionarán que la producción interna de aquel bien mostrará una tendencia a subir de precio; consecuentemente, se afecta el consumo y éste disminuye; estos efectos no se presentan con la misma intensidad o magnitud en los países desarrollados. Por lo expuesto, los efectos del arancel con relación al comercio internacional son como el eterno problema de determinar que es primero: el huevo o la gallina. Va que un país sin producción no es viable y por el otro contexto si se contrae el consumo no hay mercado.

La respuesta requiere una extraordinaria capacidad para liderar y gerenciar el equilibrio o justo medio; es decir, producir principalmente en las áreas que permitan ventajas competitivas dinámicas con el resto del mundo.

Y es precisamente la Aduana el instrumento que el Estado tiene para el control del comercio exterior y esto en un mundo en que el comercio internacional está creciendo extraordinariamente en los últimos años, es lógico que la institución aduanera quede afectada.

En todos los procesos de integración se observa que junto a los resultados globales positivos se den también desequilibrios por el reparto desigual de dichos efectos positivos entre sectores; y esto se debe a la desigual capacidad de respuesta ante la nueva situación debido a las diferentes estructuras nacionales y más aún en lo referido a los sectores.

El proceso de mundialización y los cambios que está originando tanto en la producción como en la distribución está ocasionando también alteraciones en los parámetros ocupacionales y de productividad. Por ejemplo, en el sector de servicios la informatización e incluso la robotización están cambiando los sistemas de trabajo, destruyendo empleos pero introduciendo nuevas necesidades, nuevas situaciones que requieren cambios de aptitudes, de preparación. Esta situación exige una capacitación constante para adecuarse a las mismas.

El proceso descrito debe considerarse irreversible, los problemas que se plantean tienen que ser asumidos por todos los sectores sobre la base de revalorizar el trabajo ya que no es posible invertir en capacitación constante sino consideramos que los trabajadores son parte esencial y permanente del proceso de cambio, ya que la finalidad o última esencia de todos los cambios es el ser humano.

Es necesario describir el entorno, ya que es la condición esencial que permite a los agentes económicos direccionar con eficiencia y eficacia sus acciones. Se considera que sólo mediante la integración los países en vías de desarrollo lograrán las condiciones básicas para lograr afrontar con éxito el reto del Siglo XXI.

El entorno expuesto, es decir los cambios tecnológicos experimentados durante los últimos 30 años acompañados de la revolución en las comunicaciones y del incremento significativo del comercio internacional han desaparecido con la concepción de la Aduana como una barrera o como un gendarme de murallas, por el contrario, se tiene bien entendido que debe ser una institución facilitadora del comercio exterior. De igual manera hay que considerar la evolución de las técnicas de transportes, ya que el uso del contenedor como unidad de carga de las mercancías facilitando el transporte intermodal, y por otro lado el desarrollo del reconocimiento documental de las mercancías, cuyos manifiestos se transmiten por vía electrónica, que en nuestro sistema denominamos Teledespacho, han revolucionado completamente la función aduanera; es decir, la han transformado en una institución técnica encargada del control exterior del flujo de mercancías, a la que en la actualidad nosotros la denominamos de Aduana Virtual.

II. RETOS DE LA ADUANA PARA EL SIGLO XXI

a) Aplicación del valor OMC

Desde el punto de vista tributario el problema de la valoración constituye una preocupación mundial y se refleja en los estudios que al respecto se efectúan y que pretenden superar la desordenada legislación y la confusión conceptual en esta materia.

El valor está en el núcleo de todos los tributos, en todos los sistemas tributarios, y desde un punto de vista efectivo constituye la medida fundamental de la capacidad económica contributiva relativa, que es la que resuelve o delimita el grado de capacidad o la intensidad con que el sujeto pasivo realiza el hecho determinado en la Ley Tributaria, como indicador de capacidad económica.

b) Evolución de la valoración aduanera

A inicios del presente Siglo, los operadores económicos, protestaban contra las prácticas de las administraciones aduaneras a las que acusaban de extremado rigor



en los métodos de valoración y de arbitrariedad en los reglamentos. Esta situación generó los primeros intentos de negociaciones internacionales en materia de valor, que bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones se celebraron en Ginebra en 1927 y 1930 y que concluyeron con una Declaración, que pone en relieve la necesidad de solucionar la falta de equidad de determinados métodos de valoración utilizados en algunos países.

En 1946, las Naciones Unidas en la Conferencia Sobre Comercio y Empleo, por primera vez llegaron a un acuerdo sobre el valor en aduanas y se plasmó en el Artículo 35 de la Carta de La Habana, en que se establecieron los Principios Internacionales en materia de Valoración Aduanera, los mismos que no llegaron a entrar en vigencia por la falta de ratificación de los países asistentes.

El 30 de Octubre de 1947 las conclusiones de La Habana fueron recogidas e incorporadas en el Artículo 7 del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio (GATT).

En materia de valoración los Artículos 7 y 10 del GATT, así como las Notas Adicionales del Artículo 6 expresan disposiciones de carácter general con el fin de evitar arbitrariedades con relación al valor en aduanas de las mercancías importadas; es decir, constituyen un conjunto de pautas perfectamente delimitadas dentro de las cuales las partes contratantes del referido Acuerdo debían establecer sus normas de valoración. Es así como surgen dos concepciones para conceptualizar al valor ya sea en función al Precio, y se denomina Noción Positiva o Código de Valoración del GATT, cuando se considera el precio al que se vende la mercadería a efecto de la valoración aduanera; y la otra que se usa cuando el precio, a efecto de la valoración, se determina o es igual al precio que se vendería, surge la noción teórica o "Definición del Valor de Bruselas". Esta situación condujo a una dualidad de acciones y Estados Unidos aplicó la noción positiva en su legislación, y la noción teórica se aplicó por el Grupo de Países Europeos que crean la Unión Aduanera Europea.

El 15 de Diciembre de 1950, el Consejo de Cooperación Aduanera, con sede en Bruselas, plasmó el Convenio sobre el valor en Aduanas de las mercancías, y gestó la denominada "Definición del Valor de Bruselas" que se utilizó no sólo en la Comunidad Económica Europea, sino en numerosos países, principalmente en los países en vías de desarrollo.

La diferencia de la aplicación de la noción positiva con relación a la noción teórica, desde el punto de vista de las implicancias económicas, estaba referida a que la primera permite una gran movilidad de las transacciones internacionales de mercancías, lo que favorece a los países de mayor desarrollo económico; la noción teórica, en la práctica, servía como una barrera no arancelaria ya que además de obtener mayor recaudación también sirve para proteger la producción de determinados sectores económicos nacionales.

El avance económico y tecnológico de la Comunidad Económica Europea, determinó la necesidad de adoptar la noción positiva desde el 01 de julio de 1980, en la VII Reunión del GATT, denominada Ronda de Tokio.

c) Características generales del Código de Valoración del GATT

Los procedimientos para determinar el valor en aduanas, en aplicación a los preceptos establecidos en el Código de Valoración, utilizan el concepto de precio efectivamente pagado o por pagar, que es el valor consignado generalmente en las facturas comerciales de las mercancías que se importan. Este precio puede ser ajustado según las disposiciones previstas en el Artículo 8 del Acuerdo, constituyendo el denominado "Valor de Transacción". Para la aceptación plena por ADUANAS, a efecto del valor en ADUANAS, el valor de transacción debe cumplir taxativamente con las condiciones previstas para su validez y su aplicación, ya que en caso contrario el Acuerdo dispone la aplicación de criterios secundarios que implica utilizar un orden preestablecido para los criterios secundarios; es así, que es de aplicación en primer lugar el denominado valor de transacción de mercaderías idénticas; si éste no cumple con las condiciones establecidas para su aceptación, ADUANAS está obligada a aplicar el segundo método secundario, que es el valor de transacción de mercancías similares.

En el supuesto de que no se cumplan con los requisitos anteriores, se aplicarán los métodos secundarios de valoración, así tenemos el valor de transacción de mercaderías idénticas o similares (Artículos 2 y 3 respectivamente) el procedimiento sustractivo llamado también deductivo (Artículo 5), el procedimiento basado en el costo de producción, también denominado valor reconstruido (Artículo 6), este método en la práctica lo aplica principalmente Estados Unidos ya que requiere el empleo de inteligencia comercial internacional que le permita a la Aduana conocer el costo de producción en otros países. Por último, cuando no es posible determinar el valor, por los métodos antes mencionados se emplea el

procedimiento denominado “El último recurso”, establecido en el Artículo 7.

Al respecto, cabe precisar que para aplicar los métodos se utiliza el principio de jerarquía o sea se aplican por exclusión, así mismo ADUANAS no está supeditada a la decisión del Importador para la jerarquización de los procedimientos sustractivo y el de costo de producción, ya que su aplicación fue objeto de reserva al momento de suscribir el Acuerdo y por el mismo motivo tampoco se aceptó la inversión de la carga de la prueba para consistenciar el valor de transacción; como estas restricciones al Acuerdo han sido un reclamo unánime de los países en desarrollo, forman parte de las modificaciones aceptadas como consecuencia del Acuerdo de Marrakech y constituyen las pequeñas diferencias entre el valor del Código del GATT y el Valor OMC; es decir si la Aduana duda de que el valor de la Factura sea el correcto, se aplicará el concepto de la duda razonable, consecuentemente le corresponderá al Importador probar lo pertinente.

d) Importancia de la valoración aduanera

Actualmente el peso de la recaudación aduanera, como fuente de ingresos originarios que el Estado obtiene para cumplir con sus fines de política económica, es particularmente significativa, ya que recaudamos aproximadamente el 35% de la recaudación global. Esta situación le da una singular connotación a la aplicación del valor OMC por el Perú ya que -es una tendencia estadística internacional en todos los países en los que se ha adoptado este método de valoración- se produce una baja en la recaudación aduanera. No existe un indicador específico ni un método de cálculo adecuado para calcular el costo de la implementación de la medida.

En la mayoría de los países del mundo, la importación de mercancías está sujeta al pago de derechos arancelarios *ad-valorem*. El monto a pagar por el impuesto está determinado por dos elementos: la alícuota (tasa o porcentaje) y el valor aduanero.

El valor aduanero se determina con arreglo a un sistema de valoración y podía coincidir o no con el valor comercial de la mercancía.

En los países en los que los derechos de importación tienen un peso importante dentro de los ingresos fiscales totales, la valoración aduanera tiene una importancia

capital en la medida que establece una base uniforme para la valoración y evita la evasión fiscal vía subvaluación de importaciones. Para que el sistema de valoración de un país funcione eficientemente se requieren, por lo menos, tres condiciones:

- Normas de valoración claras y de fácil aplicación;
- Personal capacitado en la teoría y legislación de la valoración aduanera y en las características esenciales de las mercancías más sensibles a las fluctuaciones de precios y subvaluaciones; e
- Información de precios confiable, oportuna y permanentemente actualizada (Banco de datos de los precios de las mercancías importadas).

e) Avances de la aduana del Perú en el campo de la valoración aduanera

A partir de 1991 ADUANAS inició un proceso de reforma institucional, con énfasis en la automatización de los regímenes y operaciones aduaneras, la racionalización de la normatividad y procedimientos aduaneros y la profesionalización de su personal.

Al cabo de pocos años se alcanzaron logros muy importantes en esos campos, a tal punto que la experiencia de ADUANAS ha sido considerada como un modelo para otras aduanas también empeñadas en procesos de modernización.

Uno de los campos en los que se alcanzaron mayores logros es el referido a la valoración aduanera de mercancías, donde se dio orden y transparencia a su aplicación. En ese sentido, el mayor logro fue el diseño y desarrollo de un banco de datos automatizado de precios de mercancías importadas, llamado "Sistema de Valoración de Mercancías" (SIVAM), cuyos derechos de autor *{software}* están registrados a nombre de ADUANAS ante el Instituto de Protección a la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

A partir de mediados de 1993, el SIVAM se instaló en todas las Aduanas de la República del Perú y se convirtió en la principal herramienta de gestión para la valoración aduanera de mercancías importadas.

f) Del valor OMC

El valor OMC expresa un concepto fundamental que constituye una de las finalidades de la Organización Mundial del Comercio, y es el de establecer



procedimientos específicos que tiendan a incrementar significativamente el volumen del comercio internacional.

Dentro del contexto expuesto, el valor en ADUANAS tiene principios estrictos a los que sujetarse y estos son:

- **Reglas Claras.**- La valorización debe estar sustentada en una normatividad previamente publicada y cuya simplicidad y transparencia sea una garantía tanto para los operadores de comercio exterior como para la administración aduanera.
- **Certeza.**- La valorización no debe ser un acto arbitrario, esto significa que no se debe aplicar la facultad discrecional a efecto de determinar el valor en aduana.
- **Procedimientos Concretos.**- Este principio exige que a efecto de reducir los costos los procedimientos deben ser simples.
- **Neutralidad.**- Exige que los procedimientos además de ser fácilmente accesibles sean aplicados de manera uniforme, lo que exige la centralización técnica normativa.
- **Integración de los Propósitos Competitivos.**- Esto significa que la valorización debe reflejar la realidad comercial, hecho sumamente complejo por la tremenda dinámica de las compras ventas internacionales, tanto por efecto de la innovación tecnológica como por el uso de las economías de escala.

La aplicación de los principios a efecto de determinar el valor en ADUANAS se deberá cumplir preservando con rigurosidad los siguientes requisitos:

- Estará basado en normas específicas, en cuya emisión se haya cumplido con los principios de legalidad y publicidad.
- Se debe garantizar la no arbitrariedad en los procedimientos de determinación de valor; esto implica disminuir al máximo las facultades discrecionales de los funcionarios de ADUANAS.
- El valor debe ser concreto; es decir será el resultado de la aplicación rigurosa de los procedimientos establecidos en el código de valoración.
- La neutralidad a efecto de la valoración constituye también una exigencia importante.
- La valoración debe reflejar la realidad comercial.



g) Valor OMC: Su aplicación en el Perú

En un contexto en el que la inminente entrada en vigencia de manera plena del valor OMC está cada vez más cercana, se hace necesaria una respuesta objetiva a una pregunta muy simple pero cuyas implicancias tienen magnitudes imprevisibles, dada la existencia de una apreciable cantidad de posiciones y argumentos a favor y en contra de su aplicación: ¿Es conveniente para el gobierno peruano adoptar el valor OMC?

Desde un punto de vista eminentemente legal dicha pregunta carece de sentido, ya que el Perú al haber suscrito el Acuerdo General de Aranceles y Comercio y ser miembro de la Organización Mundial de Comercio, y a su vez al haber ratificado el Acuerdo (Tratado Internacional) que aprueba el valor OMC, éste ha pasado a formar parte de la legislación nacional y es de cumplimiento obligatorio; y más allá de sus ventajas o desventajas, deberá de adoptarse.

Desde el punto de vista económico, político o financiero las apreciaciones cambian y es obvio que antes de aplicar una medida que implique un cambio radical de conceptos se requiere identificar con precisión las ventajas o los posibles perjuicios que podría acarrear el cambio de paradigma que representaría la implantación de un nuevo sistema (en este caso el valor OMC), a eso la teoría económica denomina externalidades. Sobre el particular es necesario tener presente que se trata de una tendencia global y que de no adoptarse podría implicar quedar de espaldas al futuro, consecuentemente el esfuerzo se debe concentrar en identificar las oportunidades que cada cambio ofrece y desarrollarlas hasta lograr el éxito.

La Aduana tiene la responsabilidad de ser el ente técnico que difunda la aplicación del nuevo sistema y en el proceso de difusión se deberán de continuar recogiendo las inquietudes de los sectores involucrados (industriales, exportadores, agentes de aduanas).

Dada la cantidad de agentes económicos que intervienen en el comercio internacional se requiere también efectuar un enfoque macro, por lo que es indudable que ADUANAS debe realizar una intensificación de la capacitación interna y externa para la aplicación del valor OMC a efecto de expandir a nivel nacional la difusión sobre la aplicación del nuevo método de valoración,



precisando cuáles son las reglas al respecto, así como en comparación con el valor de Bruselas las similitudes, diferencias, ventajas y desventajas en su proceso de adaptación.

h) Implicancias en la aplicación

Pareciera ser que la idea generalizada de la implementación o adopción del valor OMC significa que la factura adquiere un valor con efectos plenos, lamentablemente esto no es así.

En la determinación del valor en aduanas con el método de Bruselas se utiliza como concepto el denominado Precio Normal que se forma al utilizarse todas las reglas que la teoría microeconómica desarrolla para explicitar el concepto de competencia perfecta. Y a todo esto se conoce como la noción teórica del valor.

Como esta situación es tan subjetiva, para la determinación del valor el sistema se transforma en un elemento potencial de conflictos por las reclamaciones que genera. La OMC, tiene como objetivo impulsar el volumen del Comercio Exterior pretendiendo incrementarse por un valor aproximado al 40% del Producto Bruto Mundial, obviamente que la condición *sine qua non* es adoptar un concepto de valor que minimice los conflictos y es así que se adopta la noción positiva del valor que también se llamó Código de Valoración GATT y ahora Valor OMC, que se caracteriza por tener reglas precisas y objetivas para la determinación del valor.

i) Desventajas

La aplicación del Sistema de Valoración OMC incide en una reducción de las herramientas de ajuste previstas en los procesos de fiscalización lo cual va producir como efecto, inevitable, una reducción en la capacidad recaudadora de ADUANAS por derechos arancelarios que se debería compensar con mayor recaudación de tributos internos sobre las mismas mercancías, básicamente por Impuesto a la Renta.

El tema del cambio de sistema de valor, probablemente traiga como correlato la actualización del tema de la Subvaluación (en este momento desplazado por el tema del Contrabando), tomando en cuenta que de acuerdo a lo previsto en las reglas del nuevo sistema, si bien valor en aduanas no es idéntico a valor de factura, la posibilidad de ajuste es menor, y respecto a esta posibilidad ADUANAS

está previendo las acciones y procedimientos necesarios en coordinación con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y el Sector Economía y Finanzas.

j) Ventajas

En la actualidad debe tomarse en consideración que en el caso peruano el cambio de sistema no implica un cambio radical, del valor de Bruselas al valor OMC, sino que se ha pasado por un período transicional desde el año 1992, con el Sistema de Precio usual de Competencia, implementado por las Empresas Supervisoras dentro de lo que la OMC llama inspección previa al embarque.

Dentro del proceso de modernización, una Aduana tiene que regular sus regímenes bajo las normas del Convenio de Kyoto, clasifica las mercaderías en aplicación del Sistema Armonizado, y valora bajo las reglas del Artículo 7 del Acuerdo del GATT. Así y sólo así responderá al modelo estructural previsto por los entes normativos supranacionales.

III. LA FACILITACION DEL COMERCIO Y EL ACUERDO DE VALORIZACION OMC

Como conclusión de la VIII Reunión Multilateral del Comercio del GATT denominada también Ronda de Uruguay, el 15 de Abril de 1994, se firmó en Marrakech el Acuerdo Final por el que se crea la Organización Mundial del Comercio denominada también OMC correspondiéndole en inglés las siglas WTO (*World Trade Organization*).

La suscripción del Acuerdo de Valoración -en adelante Acuerdo- denominada: "Acuerdo para la Implementación del Artículo 7 del Acuerdo General de Tarifas y Comercio de 1994" representa la conclusión de la negociación del comercio internacional más importante realizada hasta la fecha y en la que se sientan las bases para la facilitación del comercio y se incorporan al Acuerdo, además de las mercancías, también el comercio de servicios que comprende entre otros a las actividades financieras, de seguro, marítimas, audiovisuales, etc.; y a los derechos de propiedad intelectual, que también tiene un campo muy amplio, ya que incorpora a la compraventa internacional los negocios sobre marcas, patentes, derechos de autor y conexos, denominaciones de origen, diseños industriales, secretos comerciales, topografías y circuitos integrados, etc.

El enfoque del Acuerdo tuvo tres campos específicos y estos son:

- **La Transparencia.**- Que expresa la intención de incrementar el volumen de operaciones de comercio exterior haciendo asequibles y ampliamente conocidas las reglas relacionadas a la operatividad aduanera particularmente en lo referido a la valoración.
- **Simplificación Técnica en Valoración.**- En la opinión de los expertos la valoración bajo reglas subjetivas se podía constituir fácilmente en una barrera para-arancelaria, ya que era usual encontrar excesivas complejidades en los métodos de valoración, por lo que se adoptan criterios objetivos para determinar el valor en aduanas.
- **Garantías Plenas para los Operadores del Comercio Exterior.**- En síntesis, esto significa que la OMC establece obligaciones y derechos para los Agentes Económicos y para la Administración Aduanera, la que debe de establecer procedimientos que garanticen el derecho a contradecir las observaciones o actos aduaneros sin costos.

Cabe destacar que hay una inversión de la carga de la prueba, ya que le corresponderá probar a ADUANAS que el precio consignado en la factura no es el verdadero precio pagado o por pagar y si bien es cierto que en un primer momento el importador esta obligado a proporcionar información, ADUANAS está sujeta a determinados condicionamientos y en la práctica la formulación de una Resolución de Determinación cargo implica una modificación al valor declarado; consecuentemente, tiene que basarse en evidencias objetivas, correspondiéndole probar y fundamentar a ADUANAS.

Es obvio que las finalidades del Acuerdo son dos: La primera trata de garantizar la aplicación y la uniformidad internacional de los procedimientos para determinar el valor aduanero; y el segundo objetivo considera que la valorización no debe ser un obstáculo o una barrera para el comercio internacional.

Los objetivos de política económica que se pretenden alcanzar con el Acuerdo de valorización y de facilitación del comercio internacional son los siguientes:

Primero.- Incremento de los Estándares de Vida. Desde el punto de vista histórico,

la intensificación de los flujos comerciales tiende a generar expectativas de obtener mejores niveles de vida por comparación entre los países que tiene mejores resultados que con los que no lo tienen. Esta es una concepción basada en evidencias empíricas simples es decir que por ejemplo los Incas no conocieron la rueda o los caballos y al revés los españoles no conocían las papas, el maíz, etc.; por lo que el intercambio comercial benefició a ambas partes.

Segundo.- Asegurar el empleo total. Desde el punto de vista teórico la eliminación de las barreras comerciales tiende a incrementar el empleo, dependiendo del nivel o del ciclo económico en que se encontraba la economía. Obviamente que en una situación de recesión es un instrumento poderoso para mejorar las condiciones del empleo, ya que necesariamente se tendría que dinamizar y fortalecer las actividades relacionadas con las exportaciones.

Tercero.- Incremento sostenido de la demanda efectiva. Como consecuencia del significativo y constante volumen de crecimiento de las transacciones internacionales; y por ende un crecimiento sostenido del ingreso real.

Cuarto.- Expansión de la producción y del comercio. Va a producirse un crecimiento constante del comercio internacional, que es el objetivo directo de la facilitación del comercio.

a) Exigencias básicas para la implementación del Acuerdo de Valorización OMC

Desde el punto de vista real y particularmente operativo se dividen en dos grandes campos las necesidades a implementarse:

Primera necesidad.- Desarrollar todo lo relacionado a la infraestructura logística básica del Acuerdo. Dentro del desarrollo de este criterio se deberá efectuar la elaboración y dación de la normatividad pertinente que establezca la base técnica y la infraestructura administrativa. Adicionalmente es necesario destacar la necesidad del desarrollo de la infraestructura logística y administrativa a este efecto; ya que se deben de potenciar los recursos informáticos relacionados al desarrollo del banco de datos de valoración así como de las actividades correspondientes a generar indicadores de riesgo que detecten en forma automática a las potenciales irregularidades aduaneras debiendo de desarrollarse para tal fin la identificación de los productos y partidas con mayor sensibilidad o riesgo.



Segunda necesidad.- Se debe efectuar un significativo y constante esfuerzo de capacitación que permita a los operadores tanto de la Administración Aduanera, Tribunal de Aduanas o Poder Judicial y los usuarios es decir importadores, agentes de aduana, navieros, almacenes, bancos, transportistas, abogados, contadores, economistas, etc., un uso eficiente de la normatividad y de las reglas a efecto de la aplicación del valor OMC.

b) De la implementación del Acuerdo

Finalmente, debe precisarse que mediante documento G/C/W/155 el Consejo para el Comercio de Mercancías de la OMC acepta la decisión de aplazamiento del Acuerdo del Valor OMC para nuestro país y prescribe que el Gobierno del Perú reportará a dicho Consejo el 15 de noviembre de 1999 y el 15 de febrero del 2000 sobre los progresos de la implementación del Acuerdo con relación a los términos y condiciones del aplazamiento.

De acuerdo a la prórroga concedida, las obligaciones del Perú para la aplicación del Acuerdo OMC serán a partir del 1 de abril del 2000.

En aplicación al párrafo 2 del Acuerdo del diferimiento en mención desde el 1 de agosto de 1999 se encuentra vigente la decisión sobre valoración de los soportes informáticos con *software* para equipos de procesamientos de datos; obligación que a la fecha se ha dado cumplimiento con el Decreto Supremo 128-99-EF, publicado el 31 de julio de 1999 y posteriormente se publicó el Procedimiento Específico, mediante Resolución INTA 000628, con fecha 05 de agosto de 1999.

IV. LOS PROCESOS DE INTEGRACION Y SUS EFECTOS EN LA RECAUDACION ADUANERA

El Perú desde la década del 60 viene participando en diferentes bloques económicos con miras a conformar una zona libre de comercio en el ámbito regional y subregional, es decir, lograr la libre circulación de mercancías a través de los territorios de los países que conforman la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Comunidad Andina, con un arancel cero. Sin embargo, este objetivo común, no pudo concretarse por muchos años y es recién en esta década que se logra efectivamente, grandes avances como consecuencia del proceso de globalización de

las economías. La creación de la OMC ha dado lugar a la uniformización de las políticas comerciales en el contexto internacional, lo que aunado al crecimiento y fortalecimiento de la Comunidad Económica Europea, ha generado una dinámica nunca antes vista que está impulsando aceleradamente a los demás procesos de integración a escala mundial.

En nuestro caso, considero que debe haber un interés general en analizar nuestras perspectivas de integración en América, así como nuestra participación en el Foro Económico Asia-Pacífico, (APEC).

En América, luego de la Cumbre de Miami realizada en 1995, los participantes, 34 Jefes de Gobierno, acordaron la creación para el año 2005 del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De esta manera, se daba el primer paso para una efectiva integración regional. Esta evolución en la integración latinoamericana puede corroborarse a través de las estadísticas de comercio y cabe destacar la influencia que tienen en nuestra recaudación aduanera.

a) La Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI

ALADI esta conformada por doce países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Hoy en día está afrontando una realidad completamente nueva, con un alentador dinamismo y perspectivas de articulación de gran utilidad para el desarrollo de los países miembros. De los más de 60 acuerdos comerciales vigentes en ALADI más del 50% están comprometidos con la total liberación de aranceles, por lo que han pasado a constituir los llamados "acuerdos de nueva generación" caracterizados por ser acuerdos integrales en los que la negociación abarca todo el universo arancelario. Se diferencian de los celebrados anteriormente por prever entre otros aspectos: la eliminación de las restricciones no arancelarias aplicables al comercio entre las partes; establecer normas comunes para la regulación del intercambio entre los signatarios tales como origen, salvaguardias y solución de controversias.

En algunos casos se ha adoptado la normativa de la OMC para regular otros aspectos de política comercial relacionados con el intercambio recíproco; y la incorporación de normas sobre promoción y protección de inversiones, integración física, cooperación energética, transportes y comunicaciones, propiedad intelectual, servicios, turismo y otras materias. De las exportaciones



mutuas entre los doce países miembros de la ALADI, un 40,4% se produce entre los socios del MERCOSUR y un 13,7% entre los andinos.

Perú en el marco de ALADI ha suscrito Acuerdos de Alcance Parcial y Acuerdos de Alcance Regional en los cuales ha negociado lista de productos que gozan de cierta preferencia arancelaria, sin tener esquemas tendientes a la conformación de zonas de libre comercio, con excepción del Acuerdo suscrito con Chile el año 1998, en el cual se ha negociado todo el universo arancelario siguiendo un cronograma de desgravación arancelaria de forma progresiva, de manera tal que al año 2016 nuestro comercio con ese país estará libre de aranceles, en la actualidad ingresan libres de derechos *ad-valorem* productos de más de 1,500 partidas lo que ha ocasionado un significativo incremento del comercio entre ambos países.

Como se ha mencionado anteriormente, la tendencia en ALADI es a conformar zonas de libre comercio, por su parte el Acuerdo de Alcance Parcial 38 suscrito con Chile, es el primero que Perú viene aplicando, estando en perspectiva suscribir un acuerdo similar con México. Cabe resaltar que con estos Acuerdos todo el comercio estará liberado del pago de aranceles, con la consiguiente reducción de la recaudación aduanera, que a manera de ilustración se puede observar en los siguientes cuadros.

En el siguiente cuadro se muestra el comercio entre Perú y los demás países de ALADI:

**COMERCIO PERU - ALADI
(MUS\$ FOB)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
IMPORTACIONES (*)	984 116	1 219 357	1 154 651	1 341 262	1 289 464	90 523 Ene - Set
EXPORTACIONES	782 062	888 690	919 946	1 073 048	955 452	532 098 Ene - Ago

(*) Información comercial con Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Paraguay y Uruguay.

MUS: miles de dólares americanos.

IMPORTACIONES DE ALADI (MUS\$ CIF)*

	1994	1995	1996	1997	1998	Ene-Set 1999
TOTAL	1 092 776	1 346 636	1 258 428	1 462 389	1 400 859	98 458
SUJETO A PREFERENCIAS ARANCELARIAS	457 464	581 759	283 935	407 878	511 297	43 861

* Información considerando sólo los acuerdos suscritos en ALADI, con Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Paraguay y Uruguay.

b) Comunidad Andina

En lo que respecta a la Comunidad Andina conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, a diferencia de ALADI, se está planteando de manera concreta reformular su política integracionista, con miras a alcanzar un Mercado Común Subregional, habiéndose logrado alcanzar la libre circulación de mercancías y recursos humanos, con excepción del Perú cuya situación es muy particular por cuanto existe un diferimiento tanto en la aplicación del Arancel Externo Común como en la conformación de una zona de libre comercio, alcanzándose esta última a partir del 31 de diciembre del 2005.

Sin embargo, es necesario resaltar algunos casos particulares como el de Bolivia, país con el cual tenemos desgravado todo el universo arancelario (salvo tres subpartidas NANDINA). Otra situación que merece resaltarse es la de nuestro comercio con Ecuador, el cual a raíz del proceso de paz iniciado con los Acuerdos de Brasilia suscritos en octubre del año pasado, ha permitido celebrar un Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio que entró en vigencia el 20 de octubre de este año, mediante el cual se alcanzará una zona de libre comercio con dicho país a partir del 31 de diciembre del 2001.

Asimismo, la Comunidad Andina tiene previsto negociaciones con MERCOSUR, Panamá y el Mercado Común Centroamericano a fin de concretizar con ellos una zona libre comercio, por lo pronto han suscrito acuerdos de vigencia temporal con Brasil y hay otro en proyecto con Argentina.

En el siguiente cuadro se muestra el comercio entre Perú y los demás países miembros de la Comunidad Andina.

**COMERCIO PERU - COMUNIDAD ANDINA
(MUS\$ FOB)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
IMPORTACIONES	582 181	1 087 495	1 319 601	1 447 680	1 081 922	682 281 Ene- Set
EXPORTACIONES	322 104	405 155	417 553	515 699	466 144	212 882 Ene - Ago

IMPORTACIONES DE LA COMUNIDAD ANDINA (MUS\$ CIF)

	1994	1995	1996	1997	1998	Ene-Set 1999
TOTAL	644 049	1 192 475	1 438 123	1 572 761	1 182 046	784 655
SUJETO A PREFERENCIAS ARANCELARIAS	386 670	938 981	773 656	1 025 116	893 974	514 746



c) Integración al APEC

El Perú desde noviembre de 1998 ha pasado a ser miembro del Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico, siendo indudable la gran importancia de nuestra incorporación a dicho mercado que se perfila como el centro del comercio mundial en el próximo siglo, a su vez por ser Perú el único país andino en el APEC, será el nexa natural entre la Comunidad Andina y éste.

Cabe mencionar que en este Foro se ha acordado liberar de gravámenes a las importaciones de los productos de los países pertenecientes para el año 2020, previo cumplimiento de los compromisos que en el ámbito técnico y político se vayan acordando gradualmente en las reuniones que se llevan a cabo de manera ordinaria y extraordinaria.

La inserción de nuestro país como miembro del APEC implica también que ADUANAS tenga que adoptar medidas para viabilizar plenamente la ansiada integración, ya que en 1994 los líderes del APEC con el propósito de alcanzar metas de inversiones se comprometieron a garantizar la plena apertura del mercado del libre comercio fijándose para el año 2010 el compromiso para las economías industrializadas y el 2020 para el resto de los suscriptores.

La subcomisión de procedimiento de ADUANAS para el APEC desarrolló cinco principios como guías para alcanzar estas metas, y estas son: facilitación, certeza, consistencia, transparencia y simplificación.

La facilitación se cree que es el mejor camino para crear y apoyar la inversión en la economía doméstica que implica procurar al máximo eliminar las barreras para-arancelarias a efecto de favorecer al comercio ya que el objetivo es crear y maximizar un flujo casi virtual de personas, bienes y servicios.

En APEC se exige que las aduanas encuentren formas más rápidas, menos costosas y más eficientes para promover y facilitar el comercio, así como para proteger sus fronteras. Existe la concepción de que las economías modernas dependen de otros instrumentos tributarios y su participación es menor en lo referido a los impuestos de ADUANAS, ya que estos no deben ser vistos como una función aislada del sistema tributario, sino más bien como parte integrante de una política tributaria general.

El principio de certeza exige leyes claras y consistentes para que los operadores sepan

plenamente cuáles serán los tributos a pagar y de igual manera los procedimientos, procesos y demás operaciones aduaneras deben ser establecidas con suma claridad. En este sentido, la aplicación del código de valoración del valor OMC obliga a que la determinación del valor se efectúe siguiendo estrictamente las reglas específicas, es decir, que garantiza que el valor en ADUANAS no sea arbitrario, sino concreto, deben ser neutrales ya que reflejan la realidad comercial.

El principio de consistencia implica responsabilidad y la generación de metas legales, motivo por el que los operadores del comercio exterior nos integramos para que el sistema pueda funcionar. Esto significa que todos debemos denunciar las distorsiones que se produzcan ya sean subvaluaciones o contrabando, toda vez que atentan contra el sistema; de lo contrario, será imposible dar plena aplicación a este principio donde los operadores del comercio exterior y ADUANAS, asumen un conjunto de obligaciones y derechos, al aceptar el precio de la factura como el valor correcto, situación que contrasta con la regla principal de valoración que exige que el precio de transacción sea el realmente pagado o por pagar. Si sucediera lo contrario no sólo se perjudica al Fisco, sino a todos ya que los precios subvaluados si bien permiten una mejor posición aparente en el mercado, afectan a los otros agentes económicos produciendo quiebras, desempleo, etc; es decir, se afecta a la sociedad en su conjunto.

La transparencia exige que todas las reglas que regulan la valoración, así como los aspectos a ella relacionada incluyendo los derechos y obligaciones, sean plenamente divulgadas dando plena aplicación al principio de legalidad y publicidad tributaria.

La simplificación tiene un contexto singular ya que debemos ser ágiles dentro de una estructura técnica y compleja en la que debe priorizar la justicia y la equidad. En este sentido, considero que hemos avanzado significativamente tanto por la automatización de nuestros procedimientos como en la publicación de las normas de calidad que regulan el accionar aduanero y que a fines del presente mes debe culminar con la Certificación de Calidad en los servicios aduaneros.

La aplicación del valor OMC requiere adoptar plenamente en la actividad administrativa tributaria aduanera las reglas que regulan el cumplimiento voluntario de la obligación tributaria, obviamente esto requiere modificación legislativa ya que ADUANAS no podrá rechazar la presentación de la Declaración Unica de Importación, pero si esta tiene errores, de inmediato se aplicará la sanción

correspondiente. Este es el nuevo Mundo de la aplicación del valor OMC en ADUANAS que implica responsabilidad compartida y sobre todo una comprensión e integración plena para que el sistema funcione y se eliminen todo tipo de arbitrariedades.

V. DESPEDIDA

Finalmente tengamos presente que la función de ADUANAS del futuro, a la que como ya lo mencionamos la denominamos Aduana Virtual, tiene también como una de sus principales funciones la de actuar como facilitador del comercio exterior y a efectos prácticos considero que cumpliremos con este propósito en la medida de que todos los integrantes del sistema aduanero -a los que incluyo no sólo al personal de ADUANAS sino también a la Banca, a los almacenes aduaneros, a los transportes y sus representantes, a los Agentes de Aduana auxiliares de la función aduanera, a las empresas supervisoras que colaboran a efecto de la determinación del valor, y principalmente a los exportadores e importadores- desarrollemos un espíritu de integración que permita consolidar a la Aduana Virtual.

Al iniciar esta exposición hice una referencia a la cultura del éxito en una cita de Peter Drucker, curiosamente encontramos un mensaje similar en lo expresado por Roscoe Egger, comisionado de rentas de los USA que en la 20ava. Asamblea General del CIAT citó un antiguo refrán que dice: "Todas las personas útiles tienen buenos pensamientos, buenas ideas y buenas intenciones, pero la mayoría de ellas jamás las convierte en acciones"; en general se dice que los latinoamericanos nos caracterizamos por tener buenas ideas y pocos resultados y con el permiso de los participantes me atrevo a efectuar una cita a la que denominaré de actualidad histórica, ya que los pensamientos citados los encontramos en nuestra historia en la figura del espíritu indomable de Andrés Bello que decía: "En nuestro país abundan las buenas ideas, las bellas teorías; lo que falta es hacerlas realidad", que este mensaje sea nuestro nuevo paradigma y estoy seguro que gracias a él obtendremos la fuerza que nos permita obtener resultados concretos para el progreso de todos nosotros.

