

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE ECONOMÍA
LA PAZ - BOLIVIA

TESIS GRADO

"LA LEY GENERAL DE ADUANAS 1990 Y SU INFLUENCIA EN LAS
RECAUDACIONES"

POSTULANTE: Leopoldo Figueredo Lainez,
TUTOR: Lic. Alberto Bonadona Cossio.
2003

LEY GENERAL DE ADUANAS 1990 Y SU INFLUENCIA EN LAS RECAUDACIONES.

Han transcurrido tres años y un poco más, desde que se asumió el compromiso de transformar la aduana en una institución moderna y comprometida con el desarrollo del país. En consecuencia, resulta prudente realizar un estudio orientado a evaluar los logros e impacto de la reforma principalmente en materia de recaudaciones.

Evidentemente, el contrabando se había convertido en una actividad cotidiana y acompañada por la corrupción de funcionarios aduaneros. En consecuencia, la Aduana Nacional no estaba cumpliendo su función de controlar el comercio exterior.

Entre 1999 y 2001 se han realizado reformas en el sistema aduanero, a partir de medidas trascendentales entre las que se pueden mencionar:

- La promulgación de la Ley No 1990 "Ley General de Aduanas".
- La aprobación del D.S. 25870 "Reglamento a la Ley General de Aduanas".
- Otras normas, que han propiciado la introducción de tecnología en los sistemas y procedimientos aduaneros (SIDUNEA ++).

El interés de la presente investigación esta referido a evaluar los cambios que se han generado en materia de recaudaciones a partir de la promulgación de la nueva Ley General de Aduanas 1990. Es decir determinar la incidencia de la aplicación de la reforma institucional de la aduana sobre las recaudaciones.

El presente trabajo pretende contribuir, con base en una sistematización de la información disponible, al mejor entendimiento del impacto de la nueva Ley General de Aduana No 1990 sobre las recaudaciones en el periodo 1992-2001.

El documento esta estructurado en cinco capítulos. El primer capítulo contempla una introducción al tema. Sobre la base de los antecedentes descritos, se justifica la importancia de la realización del estudio, con la finalidad de analizar y establecer los factores determinantes del comportamiento de las recaudaciones.

En el segundo capítulo, se expone el marco teórico. El capítulo presenta un resumen de los principales conceptos y el avance de las reflexiones teóricas en torno al tema aduanero; el análisis se realiza con la revisión de los enfoques teóricos.

El tercer capítulo esta dedicado exclusivamente a la descripción y análisis de la nueva Ley General de Aduanas. Se hace referencia a aspectos tales como, estructura y organización de la Aduana Nacional, marco legal y reglamentario, entidades supervisoras, etc. El cuarto capítulo incluye la evaluación de los determinantes del comportamiento de las recaudaciones, un análisis de los resultados correspondientes a los últimos 7 años.

El quinto capítulo se aboca al diseño y resolución de un modelo econométrico para la comprobación de la hipótesis. Se explica detalladamente el procedimiento seguido en la elaboración, estimación y ajuste del modelo, para posteriormente realizar una evaluación e interpretación exhaustiva de los resultados obtenidos.

En el sexto capítulo, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones que se espera sirvan para abordar los principales problemas y desafíos en el comportamiento de las recaudaciones.

UN AGRADECIMIENTO SINCERO

Al Lic. Alberto Bonadona, Profesor - Tutor, por su dedicación y paciencia en la corrección de la tesis.

A los miembros del tribunal examinador:

Por sus valiosas sugerencias y observaciones que mejoraron la presentación final de este trabajo de investigación.

Al Lic. Carlos Aguilar Liendo. Quien proporcionó la información necesaria para la elaboración de este trabajo.

A mis Padres por la paciencia y el sacrificio que han hecho.

A mis familiares por su afecto.

A mis amigos que siempre estuvieron presentes cuando los necesité.

A la Aduana Nacional con la que lleve adelante el desarrollo de esta tesis.

.....

INDICE TEMATICO
"LEY GENERAL DE ADUANAS 1990 Y SU INFLUENCIA EN LAS
RECAUDACIONES"

CAPÍTULO I

- 1.1. Introduccion
- 1.2. Identificación y planteamiento del problema
- 1.3. Objetivos del estudio
 - 1.3.1. Objetivo general
 - 1.3.2. Objetivos específicos
- 1.4. Hipotesis
- 1.5. Metodología básica
 - 1.5.1. Eleccion del tema de investigación
 - 1.5.2. Definición del tipo de estudio a realizar.
 - 1.5.3. Obtención de datos
- 1.6. Tratamiento de los datos
- 1.7. Interpretación de los datos
- 1.8. Aspectos generales
 - 1.8.1. Delimitación espacio – tiempo
 - 1.8.2. Restricciones y limitaciones del estudio
 - 1.8.3. Organización del trabajo

CAPÍTULO II

MARCO TEORICO

2.1. Las asimetrías de información

2.1.1. Selección adversa

2.1.2. Riesgo moral.

2.2. Teoría del comercio internacional

2.2.1. Introducción

2.2.2. Evolución del comercio internacional

2.2.3. Elementos del comercio internacional.

2.2.4. El acuerdo general de G.A.T.T.

2.2.5. El G.A.T.T. y la OMC.

2.3. El sistema tributario

2.3.1. Características de un sistema tributario

2.3.2. Principios de un sistema tributario

2.3.3. Resumen sobre las finalidades de la tributación

2.4. Teoría aduanera

2.4.1. Antecedentes históricos

2.4.2. Principios de un sistema aduanero moderno

2.4.3. Funciones del sistema aduanero

2.4.4. Papel del sistema aduanero

2.4.4.1. Papel del sistema aduanero como facilitador del comercio

2.4.4.2. Papel del sistema aduanero como generador de información

2.4.4.3. Papel del sistema aduanero como recaudador del fisco

2.4.4.4. Papel del sistema aduanero como controlador del tráfico

internacional de mercancías

2.4.5. Estructura del sistema aduanero

2.4.6. Principios orientadores

2.4.7. Fortalecimiento institucional del servicio aduanero

2.4.8. Funciones de los auxiliares

2.4.9. Funciones del sector privado

CAPÍTULO III

EL SISTEMA ADUANERO EN BOLIVIA

3.1. Antecedentes

3.2. Ley General de Aduanas

3.3. La Aduana Nacional

3.3.1. Funciones de la Aduana Nacional

3.3.2. Estructura de la Aduana Nacional (organigrama y funciones)

3.3.3. Obligación tributaria aduanera

3.3.4. Servicios aduaneros

3.4. Auxiliares de la función aduanera

3.4.1. Los despachantes de aduana

3.4.2. Las empresas verificadoras de las operaciones de comercio exterior

3.4.2.1. Empresas verificadoras de comercio exterior en Bolivia

3.4.2.2. Certificados de inspección y verificación del precio

3.4.3. Las empresas de transporte internacional

CAPÍTULO IV

DETERMINANTES DE ADUANA Y RECAUDACIONES

- 4.1. Estructura accionaria de las operaciones del coa
- 4.2. Las agencias despachantes de aduana
- 4.3. Participacion de las empresas verificadoras.
- 4.4. Las empresas de transporte en bolivia
- 4.5. Recaudaciones aduaneras

CAPÍTULO V

CONTRASTACION EMPIRICA

- 5.1. Objetivo
- 5.2. Importancia de la muestra considerada
- 5.3. Planteamiento de la hipotesis
 - 5.3.1. Hipótesis principal
- 5.4. Variables
 - 5.4.1. Variable dependiente
 - 5.4.2. Variable independiente
- 5.5. Prueba de estabilidad estructural
- 5.6. Interpretación de los resultados
- 5.7. Características del modelo
 - 5.7.1. Autocorrelacion
 - 5.7.2. Heterocedasticidad
 - 5.7.3. Multicolinealidad

CAPÍTULO VI**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

6.1. Conclusiones generales

6.2. Conclusiones específicas

6.3. Recomendaciones

BIBLIOGRAFIA**ANEXOS**

INDICE DE CUADROS

Nº NOMBRE

- 1) Diagrama y flujo de la estructura aduanera.
- 2) Clasificación de operativos realizados por el COA por tipo de mercadería (oct.1999 - dic. 2001).
- 3) Agencias Despachantes de Aduana en Bolivia.
- 4) Comisión por prestación de servicios de las agencias despachantes de aduana.
- 5) Escala de verificación de las empresas verificadoras.
- 6) Empresas de Transporte por localidad.
- 7) Las Recaudaciones: Gravamen pagado con relación a CIF Aduana.
- 8) La Recaudaciones de tributos aduaneros por aduanas de mayor incremento.
- 9) Mejor recaudación ordinaria de tributos periodo marzo 2001-2002.
- 10) Recaudación ordinaria de tributos aduaneros periodos: enero - marzo 2001 y 2002.
- 11) Recaudaciones por tipo de fuente.
- 12) Evolución de recaudaciones por departamentos
- 13) Clasificación del Valor de las Importaciones por el CUODE

INDICE DE FIGURAS

Nº	NOMBRE
----	--------

- | | |
|----|---|
| 1. | Hipótesis Relación funcional. |
| 2. | Estados De Resultados desde la perspectiva de los Gobiernos de la Región. |
| 3. | Funciones del sistema aduanero. |
| 4. | Conformación del Sistema Aduanero. |
| 5. | Modelo del Fortalecimiento Institucional del Sistema Aduanero. |
| 6. | Principales características Ante y ex post de la reforma. |

INDICE DE GRAFICAS

Nº	NOMBRE
----	--------

- | | |
|----|--|
| 1. | Recaudaciones Aduaneras (GA, IVA-ICE E IEHD) |
| 2. | Porcentaje de las Recaudaciones CIF Aduana |
| 3. | Recaudaciones y Valor de las importaciones 1994-2001 |
| 4. | Recaudación Ordinaria de Tributos aduaneros periodos: enero - marzo 2001 y 2002. |
| 5. | Las Recaudaciones Aduaneras del GA periodo 1994 - 2001 |

LEY GENERAL DE ADUANAS 1990 Y SU INFLUENCIA EN LAS RECAUDACIONES.

CAPÍTULO I

1.1. INTRODUCCION

La Aduana Nacional es la entidad encargada de vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las fronteras y aeropuertos del país. Entre sus atribuciones la aduana interviene en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los tributos aduaneros, además, previene y reprime los ilícitos aduaneros, administra los regímenes y operaciones de comercio exterior y por último genera estadísticas de las operaciones de comercio exterior.

Históricamente, se establece que el marco legal de la institución fue aprobado en 1929 y complementado con varias normas ulteriores, dando origen a una gestión administrativa deficiente.

La Aduana antes de la Ley General de Aduanas N° 1990 era calificada como una de las entidades públicas más corruptas¹. Entre los factores que explicaban el mal desempeño de la entidad se citan:

- El personal no tenía un perfil técnico – profesional apropiado y era elegido por compromisos políticos.
- La infraestructura y el equipamiento de la institución eran deficientes.
- Los sistemas de control implicaban un elevado número de procedimientos y estaban sujetos a la discrecionalidad de los funcionarios, lo cual no garantizaba procesos transparentes y por ende no facilitaban el comercio exterior.
- Los sistemas informáticos eran obsoletos y no estaban integrados.

¹ Aduana Nacional de Bolivia "Boletín Informativo" diciembre 2002

Con objeto de modificar esa situación, el Gobierno en coordinación y colaboración con el BID y el Banco Mundial impulsan la reforma aduanera que se consolida con la promulgación de la Ley N° 1990 "Ley General de Aduanas" del 28 de julio de 1999

Según la ley 1990, la Aduana Nacional:

- Es una entidad de derecho público, de carácter autárquico y de duración indefinida.
- Regula el ejercicio de la potestad aduanera y las relaciones jurídicas entre la Aduana Nacional y las personas naturales y jurídicas que intervienen en operaciones de comercio exterior.
- Norma los regímenes aduaneros aplicables a las mercancías.
- Establece los tipos de ilícitos aduaneros: contravenciones y delitos penales.
- Tipifica los delitos penales aduaneros y establece sus sanciones
- Introduce un número de procedimientos para juzgar los delitos penales aduaneros
- Crea los tribunales Aduaneros de Sentencia.

Transcurridos tres años y un poco más, desde que se asumió el compromiso de transformar la aduana en una institución moderna y comprometida con el desarrollo del país, es prudente realizar un estudio orientado a evaluar los logros e impacto de la reforma principalmente en materia de recaudaciones.

1.2. IDENTIFICACION Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Debido a que la temática principal del trabajo es la evaluación de impacto de la reforma aduanera sobre las recaudaciones, es necesario conocer la situación en que se encontraba la aduana cuando se inicia el proceso de reforma. Para tal efecto, se toma el punto de partida de este proceso hacia 1990 por considerar que es entonces cuando se inician los primeros intentos de cambio

profundo de la aduana. Las iniciativas de reestructuración surgen paralelamente con la imposición de un nuevo modelo de desarrollo para el país, cuya filosofía reside en la apertura plena de la economía hacia el exterior, motivo suficiente para contar con una aduana radicalmente diferente.

En esa época, se afirmaba con razón, en los círculos políticos y en los medios de difusión, que la aduana, era ineficaz e ineficiente, en cuanto a la consecución de sus fines, además de obstaculizadora y corrupta.

En la década de los noventa, Bolivia dio inicio a programas para el fortalecimiento institucional o reforma de la aduana.

La ley de aduanas quedó obsoleta e inadecuada para regular las funciones de la entidad aduanera en relación con el comercio exterior. Varios factores, de distinta naturaleza, contribuyeron a diseñar la ley aduanera de una manera particular: las políticas proteccionistas de las décadas anteriores, las dictaduras militares y los textos guía más antiguos². El resultado fue la existencia de regulaciones detalladas que imponían la intervención continuada de los funcionarios aduaneros en todas las operaciones de comercio exterior pero especialmente en las de importación.

La minuciosa regulación de las leyes hacía prácticamente innecesario el desarrollo de manuales o normas de aplicación. Sin embargo, con los años y los avances del transporte y las comunicaciones y las nuevas tendencias del comercio, empezaron a aparecer lagunas cada vez mayores por las que paulatinamente empezaron a circular una buena parte de las operaciones comerciales. Cada autoridad o funcionario trataba de regular, a su manera, las situaciones nuevas no contempladas en la ley. Estas regulaciones, a veces de carácter local, introdujeron un nuevo elemento perturbador como fue la dispersión de las normas y la diversidad de tratamientos para una misma

² Manuel Castilla Domingo "Influencia de la Ordenanza de Aduanas", 1992.

situación. El detalle y la rigidez de las leyes junto a la confusión introducida por la proliferación de normas, evidenció un amplio campo de discrecionalidad en la administración aduanera; el deterioro de los niveles técnicos y morales, en este ambiente, condujo a una situación bastante generalizada de aduanas ineficientes y corruptas.

Entre 1980 y 1999 el contrabando se convirtió en una actividad cotidiana por el tránsito ilegal de mercancía hacia Bolivia y acompañada por la corrupción de funcionarios aduaneros³, este hecho provocaba que las recaudaciones fueron bajas, pues, una elevada proporción de las importaciones no cumplían con el pago de tributos exigidos por ley.

La Aduana Nacional no controlaba el comercio exterior, contribuyendo así al deterioro de la economía nacional debido al impacto negativo de ese accionar, en las recaudaciones para el Tesoro General de la Nación.

Entre 1999 y 2001 se han realizado reformas en el sistema aduanero, a partir de medidas entre las que se pueden mencionar:

- La promulgación de la Ley No 1990 "Ley General de Aduanas".
- La aprobación del D.S. 25870 "Reglamento a la Ley General de Aduanas".
- Otras normas, que han propiciado la introducción de tecnología en los sistemas y procedimientos aduaneros (SIDUNEA ++).

Un desafío del Gobierno al impulsar la institucionalización y la reforma de la aduana es, incrementar el monto de las recaudaciones. La ley N° 1990, entre sus objetivos establece eliminar la corrupción e incrementar las recaudaciones, pero los datos observados muestran un comportamiento distinto del esperado. Entonces, el problema de investigación es, que a

³ Díaz Javier "Boletín Informativo N°6, 2000.

pesar de la implementación de la Ley General de Aduanas No 1990, las recaudaciones no se incrementaron.

En consecuencia cabe preguntarse:

¿Cuál la incidencia de la reforma institucional de la aduana sobre las recaudaciones?

Para realizar el estudio, se evaluara los cambios que se han generado en materia de recaudaciones a partir de la promulgación de la nueva Ley General de Aduanas.

1.3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

1.3.1. OBJETIVO GENERAL

Determinar la incidencia de la aplicación de la reforma institucional de la aduana sobre las recaudaciones.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

Los objetivos específicos del estudio son:

- Revisar y resumir el marco teórico aduanero.
- Describir los aspectos sustanciales de la Nueva Ley de Aduanas.
- Describir la estructura y funciones de la Aduana Nacional.
- Analizar el nivel de recaudaciones aduaneras ex ante y ex post a la vigencia de Ley General de Aduanas No. 1990.
- Estructurar un modelo econométrico para verificar la consistencia de las variables que explican la demostración de la hipótesis

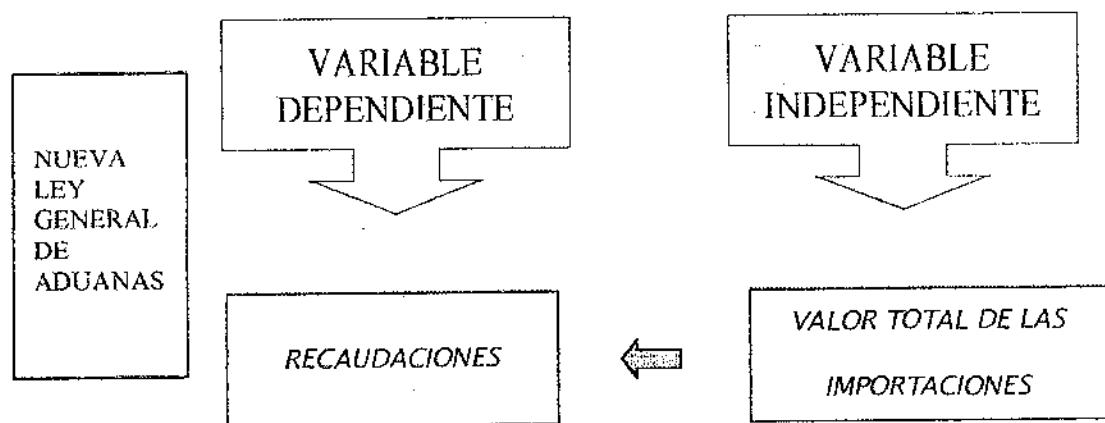
1.4. HIPOTESIS

La hipótesis principal del estudio, es el siguiente:

La puesta en marcha de la reforma institucional en la aduana, a partir de la promulgación de la nueva Ley General de Aduanas no mejoró las recaudaciones, manteniéndose en los niveles anteriores a la reforma.

FIGURA N° 1

HIPOTESIS: RELACION FUNCIONAL



1.5. METODOLOGÍA BÁSICA

A continuación se resume brevemente los pasos más importantes que guiaron el diseño y realización del trabajo de investigación.

1.5.1. ELECCION DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

El primer paso, consistió en la elección del tema, en forma clara y precisa. Cuatro elementos básicos motivaron la elección del tema de investigación:

Experiencia

Se valora positivamente la experiencia adquirida, durante aproximadamente dos años de trabajo continuo en una agencia despachante de aduanas.

Novedad

La revisión de material bibliográfico, permitió constatar la evidente carencia de estudios sobre el tema de investigación en cuestión. Específicamente, no hay estudios trascendentes sobre el impacto de la reforma en las recaudaciones.

Actualidad

No ha pasado un quinquenio desde la puesta en marcha de la reforma en Aduanas, sin embargo, el tiempo transcurrido permite realizar una evaluación objetiva, acerca de los avances y las frustraciones que matizan el proceso.

Relevancia

En Bolivia la Aduana Nacional juega un importante papel en las recaudaciones para el TGN, la recaudación indirecta de los recursos generados por los flujos de comercio cuenta siempre con la participación activa de la Aduana Nacional. En ese sentido, es de interés crucial, el analizar la incidencia de la reforma en el nivel de recaudaciones, aspecto de preocupación para el equilibrio del presupuesto fiscal

1.5.2. DEFINICIÓN DEL TIPO DE ESTUDIO A REALIZAR.

La etapa del diseño de investigación comprendió la definición del tipo de estudio. De acuerdo a las características y particularidades del estudio, este se clasifica como: **exploratorio, descriptivo, correlacional y explicativo.**

Estudio exploratorio: el tema de investigación se clasifica como exploratorio, pues tiene por objeto esencial familiarizar al estudioso con un tema desconocido, novedoso o escasamente estudiado. La finalidad es que la presente investigación constituya el punto de partida para estudios posteriores de mayor profundidad sobre el impacto de la reforma aduanera.

Estudio descriptivo: La tesis se cataloga como descriptiva, en tanto, el análisis estadístico descriptivo realizado sirve para analizar cómo es y cómo se manifiesta un fenómeno y sus componentes. Concretamente, a partir, de la clasificación, y sistematización de la información en cuadros estadísticos, se logra detallar como han ido evolucionando las recaudaciones, pre y post aplicación de la nueva Ley General de Aduanas.

Estudio correlacional: El estudio correlacional, para visualizar la relación o vínculos de diversos fenómenos entre sí, o si por el contrario no existe relación entre ellos. La cuestión es establecer si existe una relación significativa entre el comportamiento de las recaudaciones y los cambios acaecidos en la Aduana luego de la promulgación de la Ley 1990.

Estudio explicativo: La tesis se define como explicativa, en tanto busca brindar una explicación razonable sobre el comportamiento de las recaudaciones, luego de la implementación de la reforma. Su objetivo es explicar por qué ocurre un fenómeno y en que condiciones se da éste.

1.5.3. OBTENCIÓN DE DATOS

De la gran variedad de instrumentos metodológicos utilizados en la investigación, cabe destacar los siguientes:

Recolección y clasificación de datos e información de fuentes secundarias, (UDAPE, INE, ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA, etc.) con el objeto de favorecer la contextualización del entorno.

Revisión y selección de material bibliográfico referido al tema. Labor realizada a partir de la visita y consulta de diferentes Bibliotecas especializadas en el área de ciencias económicas.

Finalmente un cúmulo importante de datos y estudios relacionados se pudo obtener a través de la Internet.

1.6. TRATAMIENTO DE LOS DATOS

El material documental se ordenó y clasificó en ficheros por temas y subtemas. Para facilitar el análisis descriptivo fue preciso organizar tabular y resumir los datos e información estadística. El cálculo de medidas de tendencia y la representación gráfica resultaron muy útiles para la elaboración del informe final.

El manejo de los datos comprendió el diseño y resolución de un modelo econométrico destinado a establecer la relación causal entre reforma aduanera y recaudaciones.

Los datos también permitieron el análisis institucional de la Aduana Nacional.

1.7. INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Se compararon cualitativamente los datos teórico-documentales con los resultados de la investigación, tratando de encontrar nexos entre la teoría y la realidad.

Se evaluó la validez de los resultados a través de criterios estadísticos para ver si los mismos eran significativos y además corroboraban la hipótesis.

Finalmente, se elaboró las conclusiones de la investigación realizada.

1.8. ASPECTOS GENERALES

1.8.1. OELIMITACIÓN ESPACIO – TIEMPO

El espacio o área de estudio abarca a la Aduana Nacional, con énfasis en lo que sucede con las recaudaciones. El periodo de estudio para el análisis comprende los últimos diez años, es decir, de 1992 al 2001. Sin embargo se hace referencia a un periodo histórico anterior simplemente para mejor comprensión del tema. Los criterios que guiaron la elección son los siguientes:

La transformación en la estructura institucional de la Aduana Nacional, merced a la promulgación de la nueva Ley General de Aduanas.

1.8.2. RESTRICCIONES Y LIMITACIONES OEL ESTUDIO

Debido a la carencia de recursos humanos y financieros, la mayor parte de la investigación se basa en información de fuentes secundarias. Tal vez sea necesario realizar estudios complementarios que contemplen la posibilidad de obtener información primaria, sea mediante encuestas y/o entrevistas, de forma que se pueda enriquecer y mejorar el conocimiento del tema.

1.8.3. ORGANIZACIÓN OEL TRABAJO

El presente trabajo pretende contribuir, con base en una sistematización de la información disponible, al mejor entendimiento del impacto de la nueva Ley General de Aduana No 1990 sobre las recaudaciones en el periodo 1992-2001.

El documento esta estructurado en cinco capítulos. El primer capítulo contempla una introducción al tema. Sobre la base de los antecedentes descritos se justifica la importancia de la realización del estudio, con la finalidad de analizar y establecer los factores determinantes del comportamiento de las recaudaciones. El capítulo explicita la metodología, diseño y los pasos que siguieron en la elaboración del estudio.

En el segundo capítulo, se expone el marco teórico. El capítulo presenta un resumen de los principales conceptos y el avance de las reflexiones teóricas en torno al tema aduanero; el análisis se realiza a partir de una revisión de los enfoques teóricos que sobre el tema prevalecen.

El tercer capítulo esta dedicado exclusivamente a la descripción y análisis de la nueva Ley General de Aduanas. Se hace referencia a aspectos tales como, estructura y organización de la Aduana Nacional, marco legal y reglamentario, entidades supervisoras, etc. El cuarto capítulo incluye la evaluación de los determinantes del comportamiento de las recaudaciones que comprende un análisis de los resultados correspondientes a los últimos 7 años.

El quinto capítulo se aboca al diseño y resolución de un modelo econométrico para la comprobación de la hipótesis. Se explica detalladamente el procedimiento seguido en la elaboración, estimación y ajuste del modelo, para posteriormente realizar una evaluación e interpretación exhaustiva de los resultados obtenidos.

En el sexto capítulo, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones que se espera sirvan para abordar los principales problemas y desafíos en el comportamiento de las recaudaciones.

Se incluye al final anexos de apoyo que facilitaran la adecuada comprensión de los resultados.

CAPÍTULO II

MARCO TEORICO

2.1. LAS ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN

La asimetría en la información es aquella situación donde una de las partes negociadoras en una transacción determinada posee más información que la otra parte respecto al producto o servicio que está en negociación. La existencia de información asimétrica puede afectar críticamente las condiciones de intercambio, porque la parte que tiene mayor información puede obtener ventajas sobre la parte que no la tiene.

Como resultado de la asimetría en la información pueden presentarse dos situaciones: Selección Adversa y Riesgo Moral.

2.1.1. SELECCIÓN ADVERSA.-

La selección adversa se refiere básicamente al problema de la información respecto a la calidad del producto o a la calidad del servicio. En la jerga económica también se denomina a este problema como "tipo oculto"⁴. El precio de los productos y servicios no refleja su calidad, de esta manera los posibles consumidores no tienen acceso a la información relevante sobre la calidad de los mismos, es decir, el precio del producto es en cierto sentido independiente de su calidad.

En esta situación los consumidores se enfrentan a una selección sesgada o selección adversa del producto que consumen, porque sólo los oferentes conocen la información relevante sobre la calidad del mismo. En este caso,

⁴ En la economía de la información se debe distinguir entre los problemas de calidad "tipo oculto" y los problemas de "acción oculta", en el primer caso, se trata de asimetrías de información sobre la calidad de los productos, en el segundo caso, existen asimetrías de información entre las actividades que realizan los empleados (agentes) y las que deberían realizar para el empleador (principal).

claramente se observa que existen asimetrías de información que pueden dar lugar a ventajas desiguales en el intercambio. Si los consumidores desean obtener información sobre la calidad, deben incurrir en costos.

Los problemas de información sobre la calidad del producto o servicio se presentan en los diferentes mercados. El término, "selección adversa" fue utilizado por primera vez en el sector de seguros. Los aseguradores se enfrentan a este problema porque no conocen, el estado real de salud de sus posibles clientes. Otros ejemplos se encuentran en el mercado de trabajo donde los demandantes no conocen exactamente las cualidades de los trabajadores que contratan o en el análisis del valor donde las administraciones aduaneras y las instituciones que intermedian pueden obtener información sesgada sobre el valor o precio de las importaciones.

2.1.2. RIESGO MORAL.

El riesgo moral, se refiere a situaciones donde una de las partes del mercado no puede observar y tampoco puede controlar las actividades que realiza la otra parte. Esta asimetría de información, puede afectar las valoraciones que se realizan sobre la transacción.

Algunos autores (*Bonadona. 1998*) explican al riesgo moral como la posibilidad de obtener ventajas manipulando información o a través de la generación de desinformación. Estas acciones ocultas impiden que los consumidores o en su caso el ente regulador, valoren acertadamente la situación⁵.

De acuerdo con este autor, "la solución al problema del riesgo moral radica y se encuentra en la generación de incentivos para que la parte que realiza la "acción oculta" se haga responsable de alguna manera por su acción por lo menos en parte.

⁵ BONADONA Alberto "Marco Regulador, Privatización y Reforma de Pensiones" Edic. ABC, 1998.

Estos mecanismos, evitan distorsiones en la valoración de la información y promueven transacciones transparentes”⁶.

Así por ejemplo, en el sector del Comercio Exterior el problema del riesgo moral se presenta en innumerables situaciones. Si las Agencias Despachantes de Aduana son declarantes garantes de los trámites y declaraciones de Importación, la parte de los importadores podría no declarar el valor real de su mercadería o hacer lo necesario para pagar el menor tributo posible incurriendo en el riesgo moral. Para evitarlo se puede distribuir el costo de la defraudación aduanera entre el cliente y la Agencia Despachante de Aduana con declaraciones de Importación que asuman la responsabilidad de un porcentaje en los procesos aduaneros, de esta manera, los clientes tendrán el debido cuidado para incurrir en el "riesgo moral" y serán más cautos para evitar las defraudaciones aduaneras que puedan ocurrir (documentos fraguados o sub-valorados).

*En mercados dónde existen asimetrías de información probablemente se alcancen equilibrios ineficientes respecto a situaciones dónde impera la competencia perfecta, empero, en algunos casos la intervención estatal puede inducir a mercados no competitivos a situaciones más próximas al mercado perfecto*⁷.

La actividad reguladora enfrenta tanto el riesgo moral como la selección adversa. El estado debe incurrir en elevados costos para obtener información, además no existe ninguna razón para suponer que el estado posee mayor información que los agentes privados. Sin embargo, en general, la regulación permite que estas asimetrías de información sean reducidas y, de esta manera, la acción del Estado tiende a controlar y disminuir la existencia de estas distorsiones.

⁶ IBID.

⁷ Los demás tratados en este capítulo no agotan la denominada "economía de la información" que presenta una amplia gama de temas donde el hilo conductor es la existencia de asimetrías de información.

2.2. TEORIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

2.2.1. INTRODUCCION

Surgida hace siglo y medio como "Corpus" independiente, distinto de la teoría general del valor y del cambio, la teoría del comercio internacional se considera hoy generalmente, tanto en su concepción macroeconómica como la microeconómica, como una aplicación particular de la teoría económica general⁸.

Los objetivos específicos del análisis teórico, relativo al comercio internacional: el examen de las causas que dan origen a este tipo de comercio y las ventajas que se derivan de la investigación de los factores de equilibrio de los pagos internacionales. El estudio del primer orden de problemas entra en lo que suele denominarse teoría "pura" o también "teoría de las ventajas" del intercambio internacional (theory of gains). El estudio de los factores de equilibrio de los pagos internacionales constituye, la esencia de la llamada teoría monetaria o más posteriormente, "teoría del mecanismo de los cambios internacionales"⁹.

Cuando se habla de Comercio internacional, se hace referencia automáticamente a un escenario donde se involucra a los agentes económicos de diferentes países creando de esta manera una interrelación humana con diferentes necesidades y probablemente tratando de demostrar competitividad en el gran desafío del mundo moderno porque en cada país existen formaciones económicas que generan fuerzas dinámicas, sin embargo es necesario reconocer que estos países han implantado programas primero acordes a sus necesidades, segundo implantaron políticas y programas de acción conjunta y agresiva, con capacidad creativa además de estrategias de desarrollo económico y social de acuerdo a las exigencias y la dinámica

⁸ IBID (20)

⁹ STUART MILL J. "Principios de política Económica" México 1978.

comercial del mundo moderno, y precisamente es en este momento en que entramos a la famosa tarea de intercambio comercial en diferentes grados de interdependencia y cuando hablamos de actividad económica internacional estamos hablando de importaciones y exportaciones o Lo más sencillo "Es la practica y la técnica definida del comercio exterior", en otros términos es el ingreso o egreso de un determinado país a otro de mercaderías, maquinarias y/o equipos bajo condiciones y acuerdos preestablecidos con base jurídica de reciprocidad de beneficios (posiblemente regulados por el derecho internacional privado), por lo tanto no se debe hablar de una importación temporal o definitiva regularmente efectuada cuando no se conocen o se respetan las disposiciones legales vigentes en materia, de la misma manera no podemos hablar de una exportación regular si no se cumple con lo que dispone la Ley, y justamente para evitar situaciones de desajustes en las relaciones en el comercio internacional, todos los países del mundo han creado instancias de regulación de acuerdo a sus propias necesidades y conforme al desarrollo regional, Y es así que nacen las Aduanas Nacionales que son las instituciones dependientes casi siempre del Ministerio del sector Financiero; porque la Aduana es el ente regulador del tráfico o movimiento del comercio internacional, (importación - Exportación) bajo control especializado de funcionarios dependientes del estado en todo el territorio nacional, incluidas las Zonas Francas legalmente establecidas y zonas Fronterizas, además de las rutas habilitadas para el tráfico internacional¹⁰

LA EVOLUCION DEL COMERCIO INTERNACIONAL

En los últimos años se observa claramente un importante crecimiento del comercio internacional. Este crecimiento ha sido incluso superior al incremento en la producción de los países. Por tanto, cada vez una mayor parte de la producción de numerosos países se comercializa internacionalmente.

¹⁰ IBID.

Existiendo una mayor apertura e interconexión entre las diferentes economías nacionales¹¹.

Existen una serie de factores que explican este crecimiento del comercio internacional:

A) **La importante disminución de las barreras aduaneras.** Se han suprimido numerosos contingentes que establecían las cantidades máximas que se podían exportar a un país. Igualmente han disminuido de forma significativa en las últimas décadas los aranceles o impuestos aduaneros a las mercancías.

B) **Disminución de las barreras técnicas.** Las especificaciones técnicas, homologaciones y barreras fitosanitarias que constituyen un obstáculo al libre comercio.

C) **Mejora y abaratamiento de los transportes.** Las mejoras técnicas y de organización de los sistemas de transportes así como los menores costes relativos favorecen el comercio.

D) **La conocida y espectacular mejora de las Telecomunicaciones** así como la drástica reducción de costes facilitan los negocios internacionales.

E) **La mayor facilidad para realizar movimientos financieros** es otro factor que contribuye de manera decisiva al comercio internacional. La mejora, facilidad y rápida expansión de las finanzas internacionales.

F) El incremento de la **seguridad legal** en numerosos países, con una más decidida protección de la propiedad, de las marcas y derechos de autor.

G) **La homogeneización de los gustos y costumbres de los consumidores** facilitan en gran medida las exportaciones de productos estandarizados.

¹¹ Unidad Nacional Económica "Contribución en el Estudio de la Economía Internacional". Nueva York

H) El incremento en la **estabilidad política y económica** es un factor fundamental que favorece el comercio.

I) La **difusión de una cultura empresarial que favorece la internacionalización** así como la mejor formación de los ejecutivos impulsan y facilitan los negocios internacionales.

J) El **decidido apoyo de numerosos países a las inversiones extranjeras**, y la búsqueda de nuevos mercados y ventajas en recursos han impulsado las inversiones internacionales.

K) El **fomento de las exportaciones** como factor que favorece el desarrollo, por parte de numerosos países.

2.2.3. ELEMENTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Para poder entender de una manera más clara lo que es el comercio internacional es necesario observar algunos elementos que se han formado a través del propio desarrollo y evolución del comercio internacional¹².

Dentro de las principales se pueden plantear de manera sintética las siguientes:

La información

Con procedimientos manuales los documentos y la información en general llegaba a la aduana mediante soporte de papel; la forma desintegrada con que se enfocan y manejan cada uno de los procesos hacía innecesario o difícil el flujo de información de unos departamentos a otros. La información se

1949, Págs. 476-498.

¹² Anne O. Krueger "La Economía Internacional" Mexico, 2001.

generaba a mano y en papel, fuera de la aduana, y se reproducía, también a mano y en papel, dentro de la aduana cuando era necesario.

Pero, si miramos la información desde el punto de vista del usuario que la necesita, la situación era peor todavía. La aduana, durante mucho tiempo, ha sido un ente encerrado en las cavernas, de espaldas a lo que ocurría en el mundo exterior, y predispuesto contra cualquier petición de información o aclaración. Incluso, dentro de las propias aduanas, los funcionarios que tenían acceso a informaciones que deberían haberse difundido, las guardaban celosamente como instrumentos poderosos de negociación en beneficio propio.

El contrabando

Es la actividad ilícita de comercio internacional que consiste en introducir o extraer mercancías al margen de las normas establecidas, fenómeno que causa un enorme daño económico al Estado y enriquece a otros que están al margen de la ley. Este es un mal, como si fuera un cáncer en la sociedad en todos sus niveles, es una verdadera pena pero es una realidad. "Estoy plenamente convencido de que el contrabando no es problema del exportador sino del importador. Sucede esto por lo general en América Latina¹³".

Los aranceles aduaneros

Otro tema que preocupa cuando el comercio internacional fluye con mayor frecuencia en razón de las ventajas comparativas. Por lo general, en la práctica comercial se suele decir que, cuando un producto extranjero ingresa en volúmenes considerables, y lo primero que se dice, es que; hay que elevar los aranceles aduaneros a fin de parar el flujo de comercio de bienes importados - ¿Dónde está el principio de libre comercio? ¿Acaso eso no es obstaculizar el comercio? Respuesta que sin duda ha de tener que ver también con el fin de

¹³ Enfoque de la Economía Internacional

reprimir el contrabando razón justificatoria para imponer medidas arancelarias de importación.

Barreras técnicas al comercio

El comercio internacional obviamente depende de las normas de política económica establecidas por el Estado, algunas veces libera la importación y otras veces suprime o prohíbe la importación y exportación de bienes. Hay medidas que son necesarias de poner en salvaguarda, frente a situaciones que podrían originar y afectar severamente a la seguridad del Estado, la salud de las personas, animal y vegetal y el sistema financiero, medio ambiente inclusive. Por ello, sería coherente imponer una serie barreras técnicas a fin precautelar la seguridad. Pero sin que afecten a los demás bienes porque esta sería atentar contra el libre comercio de bienes y servicios -principio fundamental-que preconiza el Organización Mundial de Comercio OMC.

Finalmente, de cualquier forma el "comercio libre o libre comercio" no existe ni habrá, porque de por medio siempre esta una serie posiciones encontradas con fines e intereses de políticas de Estado. La oportunidad de comercio definitivamente esta sujeta al mercado consumidor y a las normas de ese mercado.

Por último, el comercio internacional no sólo es factor determinante de las economías sino también un enlace que requiere un marco regulatorio de normas claras que garanticen la libertad de comercio.

2.2.4. EL ACUERDO GENERAL DEL G.A.T.T.

El **Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio** (GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*) firmado en 1948, es un tratado de comercio y tarifario que se diferencia de los tradicionales, en que su validez

jurídica esta constituida y desarrollada sobre multilaterales, es decir, no entre dos países contratantes, sino sobre un sistema de relaciones entre un número determinado de países adherentes. Se fundamenta sobre el principio de la reciprocidad y la ventaja mutua. El acuerdo admite la adhesión progresiva de otros países.

El G.A.T.T. se compone de tres partes diferentes, y contiene una serie de disposiciones relativas a casi todas las prácticas comerciales.

La primera parte, establece el compromiso específico de aplicación de la cláusula de nación más favorecida en forma incondicional e ilimitada. Pero se admite excepciones para los sistemas preferenciales existentes con anterioridad y para las uniones aduaneras que pudiesen constituirse en el futuro.

La segunda parte, establece disciplina y tratamiento fiscal de las producciones fiscales (que deben ser indicadas por la imposición indirecta en la misma medida que las mercancías importadas, para evitar cualquier forma de proteccionismo); prohíbe la adopción de especiales aranceles de tránsito; admite la adopción de aranceles antidumping a títulos compensarios (fijando sus límites según la efectiva diferencia de precios); precisa los criterios de determinación de los valores aduaneros y las formalidades inherentes a las operaciones de importación y exportación, marcas de origen, publicidad de los reglamentos para el comercio con el extranjero; prevé dentro de ciertos límites y bajo determinadas condiciones la abolición general de las restricciones cuantitativas; sugiere la conveniencia de aplicar una política coordinada en materia de divisas en colaboración con el Fondo Monetario Internacional.

La parte tercera, admite la posibilidad de constitución de uniones aduaneras y reconocer a cada una de las partes contratantes la facultad de modificar o simplemente suspender una o varias concepciones.

2.2.5. El GATT y la OMC

El éxito logrado por el GATT en la reducción de los aranceles a niveles tan bajos, unido a una serie de recesiones, incitó a los gobiernos a idear otras formas de protección para los sectores que se enfrentaban con una mayor competencia en los mercados exteriores. Las elevadas tasas de desempleo y los constantes cierres de fábricas durante las crisis de aquellos años impulsaron a los gobiernos en Europa Occidental y en América del Norte crear nuevos tipos de barreras comerciales no arancelarias, a tratar de concertar con sus competidores acuerdos bilaterales de reparto del mercado y a emprender una carrera de subvenciones para mantener sus posiciones en el comercio de productos agropecuarios. Estos hechos minaron la credibilidad y la efectividad del GATT.

En primer lugar, este comercio era mucho más complejo e importante que 40 años atrás: estaba ya en curso la "mundialización" de la economía, el comercio de servicios -no abarcado por las normas del GATT- era de gran interés para un número creciente de países, y las inversiones internacionales se habían incrementado. La expansión del comercio de servicios estaba también relacionada con nuevos incrementos del comercio mundial de mercancías. Se estimaba que las normas del GATT resultaban deficientes también en otros aspectos¹⁴.

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 y en la creación de la OMC.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es el único órgano internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Su núcleo

¹⁴ O.M.C. Boletín "Primeras conclusiones y comentarios" 2001.

está constituido por los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por la mayoría de los países que participan en el comercio mundial. Estos documentos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional. Son esencialmente contratos que obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de límites convenidos. Aunque son negociados y firmados por los gobiernos, su objetivo es ayudar a los productores de bienes y de servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades.

El propósito primordial del sistema es ayudar a que las corrientes comerciales circulen con la máxima libertad posible, siempre que no se produzcan efectos secundarios desfavorables. Esto significa en parte la eliminación de obstáculos. También significa asegurar que los particulares, las empresas y los gobiernos conozcan cuáles son las normas que rigen el comercio en todo el mundo, dándoles la seguridad de que las políticas no sufrirán cambios abruptos. En otras palabras, las normas tienen que ser "transparentes" y previsibles.

Como los acuerdos son redactados y firmados por la comunidad de países comerciantes, a menudo después de amplios debates y controversias, una de las funciones más importantes de la OMC es servir de foro para la celebración de negociaciones comerciales.

El tercer aspecto importante de la labor de la OMC es la solución de diferencias. Las relaciones comerciales a menudo llevan aparejados intereses contrapuestos. Los contratos y los acuerdos, inclusive los negociados con esmero en el sistema de la OMC, a menudo necesitan ser interpretados. La manera más armoniosa de resolver estas diferencias es mediante un procedimiento imparcial, basado en un fundamento jurídico convenido. Este es el propósito que inspira el proceso de solución de diferencias establecido en los Acuerdos de la OMC.

2.3. EL SISTEMA TRIBUTARIO

Los tributos son el instrumento más importante para cubrir los gastos públicos. Pero junto a esta función, que puede llamarse tradicional, existen otras que pueden llamarse reguladoras del volumen y distribución de la renta nacional.

Los principios con los que se justifica una distribución determinada de la carga tributaria entre los grupos y entre los individuos son dos sustancialmente: la contraprestación y la capacidad contributiva. El primer principio puede aplicarse siempre que la prestación de un servicio público se efectúa frente a grupos aislados o personas aisladas, que demandan el servicio siendo los beneficiarios de forma exclusiva o, por lo menos, principalmente. En este caso se tiene un criterio para medir el tributo detraído en el beneficio obtenido por el contribuyente, y, por lo tanto, para reparto de todo el costo de servicio entre los beneficiarios. Los tributos que se aplican según el criterio de la contraprestación se denominarán frecuentemente tasas.

En el caso de la mayor parte de los gastos públicos, el criterio de la contraprestación es, no obstante, inaplicable. Los gastos públicos más importantes (servicios generales del estado, seguridad interna, defensa y, en gran medida, también la justicia, la instrucción y las obras públicas) no se hacen a demanda de los contribuyentes, ni existe la posibilidad de comprobar si se benefician, o en que medida, los distintos grupos o los individuos aislados.

Con el criterio de la capacidad de contribuir se cubren además los costes de servicios (instrucción, servicios sociales, etc.) que van a favorecer a determinados grupos o individuos, pero que por diversos motivos no se quieran cargar sobre los beneficiarios.

La imposición es el instrumento de reparto de los costes de los entes públicos a los que no corresponden beneficios que puedan individualizarse respecto a los beneficiarios de los servicios. Por lo tanto, para determinar la medida del impuesto correspondiente a cada ciudadano debe prescindirse del criterio de la contraprestación. Se dice entonces, en gran parte de la teoría, que se recurre al criterio de la capacidad contributiva; el impuesto no corresponde a los beneficios que el individuo recibe por la acción de los organismos públicos sino a su capacidad de contribuir a las cargas públicas. Se precisa naturalmente de un criterio para valorar esta capacidad; criterio al que se intento dar un contenido utilitario con los principios del sacrificio. Se sostiene a veces que la distribución del impuesto debe realizarse de forma que el sacrificio (en términos de utilidad) del pago del impuesto, sea igual para todos los contribuyentes; o que para todo los contribuyentes sea igual la proporción entre la suma de utilidad detraída por el impuesto y la utilidad total de la riqueza poseída; o finalmente, que sea mínimo al sacrificio de utilidad originado por la detracción del impuesto sobre toda la colectividad.

El fundamento utilitario de los principios del sacrificio se ha enfrentado con frecuentes críticas y aunque no han faltado tentativas para defenderlo, a terminado por ser abandonado por la mayor parte de los teóricos solamente el principio del sacrificio mínimo tiene todavía un puesto notable.

2.3.1. CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA TRIBUTARIO

Joseph Stiglitz en: "La economía del sector público" formula cinco características deseables de un sistema tributario.

Eficiencia Económica: No debe interferir en la asignación eficiente de los recursos.

Sencillez Administrativa: Debe ser fácil y relativamente barato de administrar.

Flexibilidad: Debe ser capaz de responder fácilmente (en algunos casos automáticamente), a los cambios de las circunstancias económicas.

Sensibilidad Política: Debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar qué está pasando para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sin preferencias.

Justicia: Debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos.

2.3.2. PRINCIPIOS DE UN SISTEMA TRIBUTARIO

La teoría de la tributación establece principios para organizar un Sistema Tributario: el principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago.

"El principio de la capacidad de pago según el cual la cantidad de impuestos que pagan los contribuyentes debe estar relacionada con su renta o su riqueza"¹⁵

Los sistemas tributarios modernos introducen el principio de equidad horizontal y equidad vertical. La equidad horizontal se refiere a que los que son esencialmente iguales deben pagar los mismos impuestos y la equidad vertical se refiere a que algunos se encuentran en mejores condiciones que otros (mayor ingreso), para pagar impuestos y que deben pagarlos.

2.3.3. RESUMEN SOBRE LAS FINALIDADES DE LA TRIBUTACIÓN

La mayoría de las descripciones de las finalidades de la tributación comienzan diciendo que los impuestos son necesarios para financiar el gasto público. Esto es erróneo. Si esto fuera lo único que se pidiese a la tributación, un Gobierno

aboliría los impuestos y financiaría todos sus gastos imprimiendo dinero o tomándolo a préstamo. Naturalmente esto sería inflacionista en todas las circunstancias y es también evidente que la financiación de los gastos públicos constituye una finalidad incidental de la tributación¹⁵. Pero su principal finalidad es reducir el consumo privado y la inversión privada en forma que el Estado pueda suministrar bienes sociales, bienes meritorios, y subvencionar a los pobres sin causar inflación ni dificultades de balanza de pagos.

Por tanto, los cambios en las alícuotas fiscales no son dictados simplemente por los cambios en el gasto público. Pueden igualmente ser provocados por variaciones en el consumo privado, en la inversión privada o en el tamaño de la renta nacional que puede ser producida en condiciones de plena ocupación.

La función básica de la tributación consiste, pues en reducir las demandas formuladas por el sector privado a la capacidad productiva del país. Y sin embargo, también es verdad que la tributación tiene otros objetivos: por ejemplo, la redistribución de la renta y el crecimiento de la renta nacional.

Una tributación eficiente se percibe en forma que ayude a la redistribución, contribuya a estimular el crecimiento y por la general, refuerce, en vez de contradecir, los diversos objetivos políticos para cuya consecución el Estado gasta dinero.

2.4. TEORIA ADUANERA

2.4.1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Desde tiempos prehistóricos el hombre y el grupo o tribu a que pertenece se hallan ligados aún territorio propio que excluye a otros individuos o grupos. Durante mucho tiempo, el grupo armado fue un instrumento adecuado para

¹⁵ Samuelson / Nordhaus, *ECONOMIA*, Pag. 296

¹⁶ *IBID.*

defender el territorio de la llegada de intrusos; la vigilancia y el cierre de las fronteras quedaron vinculados al concepto de ejército. Pero los pueblos más avanzados entendieron las ventajas del comercio, de la relación con otros pueblos y levantaron las barreras militares para permitir la entrada de otras gentes que traían productos nuevos y apetecibles.

Los permisos para la entrada y salida de mercancías a través de la frontera se concedían a cambio del pago de un derecho de paso y, como los ejércitos nunca han sido buenos administradores, el Poder encargó a otras personas el cobro del derecho de paso y los situó estratégicamente en lugares fronterizos o en puertos marítimos por donde, necesariamente, tenían que llegar o salir las mercancías.

Estos puestos, encargados de controlar el tráfico procedente de o dirigido al exterior del territorio y de recaudar el derecho de paso, fueron y son las aduanas.

Estos orígenes de la Aduana han marcado algunas de sus características que se han mantenido, casi invariables, poco menos que hasta hoy: su carácter fronterizo relativamente aislado de los centros de poder político y administrativo, su mentalidad controlista y protectora y, desde luego, su vocación recaudadora. Tampoco han variado mucho, a lo largo del tiempo, las relaciones entre las aduanas y el Poder: especialmente por lo que a la recaudación se refiere que, en otro tiempo, estuvo concesionada a terceras personas pero, en los últimos ciento cincuenta años, ha estado a cargo de empleados o funcionarios del gobierno.

2.4.2. PRINCIPIOS DE UN SISTEMA ADUANERO MODERNO

Uno de los aspectos gravitantes al iniciar el tratamiento de la reforma del sistema aduanero, es contar con un marco conceptual que aproxime al estudioso en los principios que rigen el funcionamiento y constitución de un sistema aduanero moderno.

En esa perspectiva se han desarrollados dos modelos que tratan de explicar la relación entre las aduanas y la competitividad de la región. El primer modelo se centra en explicar las funciones que debería cumplir el sistema aduanero, y el segundo explica los actores que lo componen, así como las responsabilidades de cada uno.

2.4.3. FUNCIONES DEL SISTEMA ADUANERO

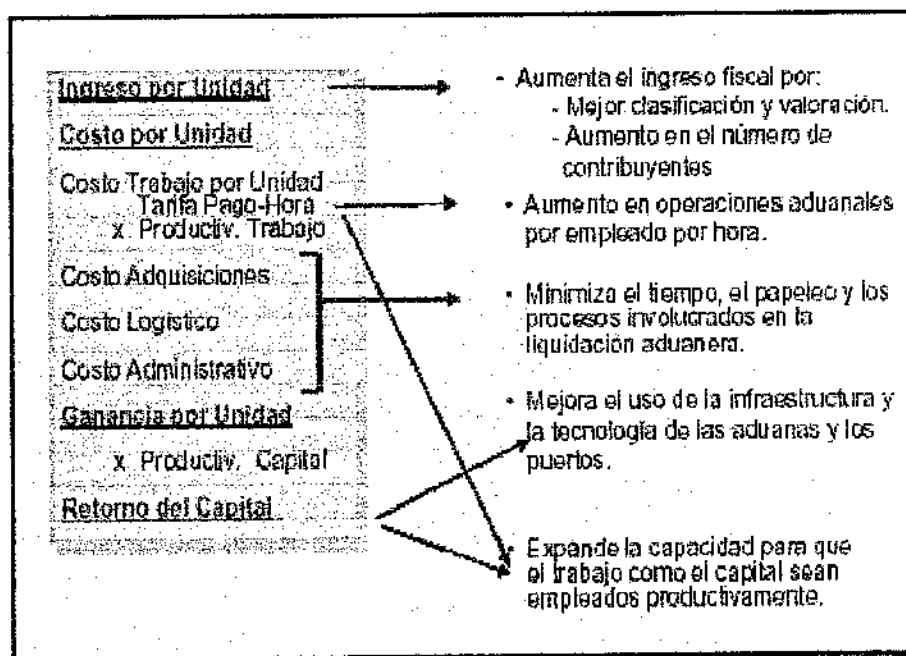
En economías pequeñas y abiertas como las que priman actualmente en Sudamérica, una de las formas de aumentar la riqueza es por medio de un sano y vigoroso comercio internacional. Esto implica el flujo de mercancías y medios de transporte cruzando fronteras. Por lo tanto, la logística asociada al transporte de bienes es importante para la eficiencia del comercio y, en esta medida, las aduanas juegan un papel preponderante ya que, por su naturaleza, ejercen control y restringen los bienes transportados internacionalmente.

Una cadena es tan fuerte como su eslabón más débil y en Sudamérica, históricamente, el Sistema Aduanero ha sido un eslabón débil en el proceso de traslado de bienes de vendedores a compradores. Esta debilidad se refleja en retrasos y altos costos ocasionados por procedimientos aduaneros complicados, a veces arbitrarios, que entorpecen el libre comercio y la competencia abierta¹⁷.

¹⁷ Asoc. Americana de Profesionales Aduaneros "Reforma del Sistema Aduanero" Costa Rica 1993.

Una forma práctica de ver cómo influye en los costos y la eficiencia de la Nación o del gobierno mismo, sólo se debe pensar en el "Estado de Resultados" de un país o Región a partir del cual puede hacerse el siguiente análisis, tal como se aprecia en la Figura 2.

Figura 2
Estado de Resultados desde la perspectiva de los
Gobiernos de la Región



Un Sistema Aduanero eficiente busca el aumento de los ingresos tanto en el proceso de exportación como en el de importación¹⁸.

Desde la perspectiva de las exportaciones, dicho sistema permite:

- La salida de productos rápida, puntual, oportuna, flexible y sin daños, que se traduce en ventajas en el precio,
- Seguridad a los cargamentos para que no sean víctima de vandalismo o trasiego ilícito, lo que se traduce en mejor imagen de país y, por lo tanto,
- Mejora en la percepción de calidad y precio del producto.

¹⁸ IBID.

Al mismo tiempo, un Sistema Aduanero eficiente brinda información suficiente y actualizada sobre el tráfico, origen y destino de los productos, lo cual fomenta la sana competencia e incrementa el aprovechamiento de oportunidades y el uso de inteligencia de mercados para obtener mejores precios en los mercados internacionales¹⁹.

Desde la perspectiva de las importaciones permite:

- El trasiego de insumos de buena calidad, sin daños, a precios competitivos, en forma ágil y oportuna, que se traduce en
- Una mejor respuesta de la industria local a las exigencias del mercado.

Un Sistema Aduanero moderno busca a la disminución de costos al:

- Disminuir la cantidad de horas dedicadas a trámites de comercio exterior,
- Disminuir el tiempo de la gerencia dedicado a lidiar con agencias de gobierno,
- Permitir un mayor número de transacciones de comercio exterior por persona/hora,
- Disminuir el costo de internamiento de los insumos extranjeros de la producción, abaratando, a su vez, los de origen local,
- Permitir inventarios locales más pequeños,
- Disminuir el volumen de mercadería en tránsito,
- Permitir una mejor utilización de las flotillas nacionales,
- Permitir a las empresas flotillas más pequeñas,
- Disminuir la presión sobre las instalaciones de almacenamiento en aduanas y similares,
- Disminuir el trasiego de bienes de un puesto aduanal a otro, originado en políticas aduaneras no armonizadas o corrupción,

¹⁹ IBID.

- Disminuir los costos de transporte (horas de conductor, viáticos, mantenimiento, combustible, etc.) y
- Disminuir el riesgo asociado con largas esperas en las aduanas y puntos de entrada y salida de bienes.

Un Sistema Aduanero eficiente esta orientado al:

- mejorar el uso de la infraestructura nacional, en términos de puertos, flotillas, infraestructura aduanal, etc.,
- expandir la capacidad para que el trabajo y el capital sean productivamente empleados y
- permitir que se obtengan más ganancias por unidad con la misma base de capital.

Un Sistema Aduanero que contribuya con la competitividad regional deberá replantear la forma en que ejecuta cuatro papeles fundamentales, como se aprecia en la Figura N° 3:

FIGURA N° 3

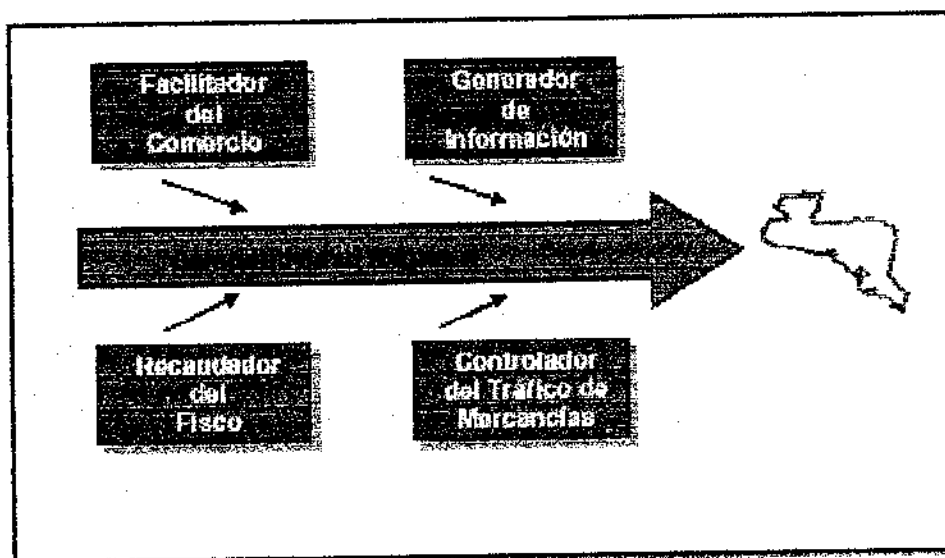


Figura 3. Funciones del Sistema Aduanero.

2.4.4.1. PAPEL DEL SISTEMA ADUANERO COMO FACILITADOR DEL COMERCIO

Como facilitador del comercio el Sistema Aduanero modifica el paradigma de la "competencia administrada" de las décadas anteriores, donde su cliente era un Estado proteccionista e interventor, al paradigma de la "competencia total" donde su cliente es el conjunto de empresas e industrias que compiten en mercados globales donde la velocidad, seguridad y el costo del trasiego de bienes tiende a ser cada vez más importante.

Esto no significa obviar o disminuir su responsabilidad para con el Estado y la Sociedad Civil, de hacer que se cumplan las normas que regulan la actividad comercial. Lo que se pretende es desarrollar procesos que permitan cumplir con las funciones que le corresponde sin detener el flujo expedito de mercancías²⁰.

2.4.4.2. PAPEL DEL SISTEMA ADUANERO COMO GENERADOR DE INFORMACIÓN

Como generador de información, el Sistema Aduanero debe modificar su papel tradicional de simple generador de estadísticas para convertirse en un generador de datos confiables, oportunos y de fácil acceso, que permitan la creación de información útil a todos los interesados en la actividad comercial.

La aduana se constituye en fuente importante de información para el desarrollo de "inteligencia de mercados" por parte de los privados y para la ejecución de una "fiscalización inteligente" que permita la optimización de los recursos empleados en el control aduanero.

El desarrollo de este papel contribuye a darle transparencia al quehacer aduanero, la mayor cantidad de información debe estar disponible para todos los usuarios e intermediarios: aranceles y tributos vigentes, procedimientos de

²⁰ IBID.

valoración, criterios de clasificación arancelaria, las restricciones y prohibiciones a que están sujetas la importación y exportación de mercancías, las posibles sanciones y recursos disponibles.

En general, es fuente inmediata y de fácil acceso el conjunto de reglas que afectan o pueden afectar a todos los que se relacionen o puedan llegarse a relacionar con los procesos de importación o exportación de mercancías.

2.4.4.3. PAPEL DEL SISTEMA ADUANERO COMO RECAUDADOR DEL FISCO

Como recaudador del fisco, el Sistema Aduanero modifica su papel de simple cobrador medido por el total de tributos recaudados en cada operación aduanera, por un papel de "recaudador sofisticado" que reconoce que un cobro ineficiente de obligaciones perjudica los ingresos del fisco y, además, introduce distorsiones en la forma en que compiten las empresas, afectando así la competitividad nacional.

La tendencia actual a la desgravación arancelaria no disminuye la importancia de este papel, pues cuanto más bajo es el arancel, más importante se constituye aumentar la base de contribuyentes efectivos para reducir el impacto de la desgravación sobre el total de los ingresos fiscales²¹.

Aun si se alcanzara la eliminación total de aranceles, el valor aduanero es sin duda base para la estimación del costo de bienes importados y, en consecuencia, de las utilidades gravables de las empresas que los importan como insumo de capital o de producción o para su comercialización.

2.4.4.4. PAPEL DEL SISTEMA ADUANERO COMO CONTROLADOR DEL TRÁFICO INTERNACIONAL DE MERCANCÍAS

Como controlador del tráfico internacional de mercancías, el Sistema Aduanero tradicionalmente realizó un control deficiente sobre la aplicación de normas que restringen el comercio de sustancias prohibidas, trasiego ilegal de objetos arqueológicos, armas, exportaciones sujetas a beneficios fiscales, entre otros.

Con el incremento de la actividad comercial y la profundización de esquemas de integración económica, además de proteger la seguridad nacional, a los consumidores, la salud humana, animal o vegetal, y el medio ambiente, las aduanas emprenden acciones para la protección de la propiedad industrial e intelectual y la verificación del cumplimiento de diversas disposiciones contenidas en acuerdos y tratados comerciales, tales como las reglas de origen para la aplicación de preferencias arancelarias.

Las naciones que apuestan su desarrollo al incremento sostenido de la actividad comercial y productiva y que procuran la atracción de inversiones productivas se concentran en mejorar su ambiente de negocios. La aduana se adapta para contribuir al desarrollo de dicho ambiente, y replantear sus objetivos y los mecanismos para alcanzarlos.

Además de replantear y asegurar el cumplimiento de estos papeles, es importante observar un adecuado equilibrio y velar porque el Sistema Aduanero cuente con los recursos y la visión necesaria para acometer el reto.

2.4.5. ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO

Se reconoce que el Sistema Aduanero no es un ente aislado dado que tiene responsabilidades que afectan al resto de la sociedad civil, por su fuerte impacto en el clima de negocios de las economías pequeñas y abiertas y

²¹ Bco. Interamericano de Desarrollo "Proyecto Reforma Organizacional Mundial de Aduanas", 1994.

además, forma parte de una completa red transnacional de comercio exterior con vínculos formales e informales con los entes que se han constituido para facilitar o regular las actividades comerciales.

El Sistema Aduanero está formado por tres grupos de actores cuyos objetivos y reglas son distintos:

- El Servicio Aduanero.
- Los Auxiliares de la Función Pública Aduanera.
- El Sector Privado.

El Servicio Aduanero es la entidad pública encargada de cumplir y verificar el cumplimiento de la normativa aduanera, está compuesto por la dirección de aduana, las aduanas y las demás instancias estatales vinculadas. Los Auxiliares de la función pública son intermediarios que cumplen funciones útiles para el Estado y para el sector privado, como son los servicios de transporte, almacenamiento y despacho de mercancías. La ley establece las responsabilidades y requisitos de operación de los auxiliares ante el Estado. El servicio aduanero delega en estos algunas de sus operaciones tradicionales. Por lo demás, deben competir en el mercado para lograr y mantener a sus clientes del sector privado. El Sector Privado, en este modelo, está representado por importadores y exportadores.

2.4.6. PRINCIPIOS ORIENTADORES

El modelo aduanero adecuado para la región, capaz de sustentar los cuatro papeles principales de un sistema aduanero: facilitador del comercio, generador de información, recaudador tributario y contralor del tráfico internacional de mercancías. El sistema aduanero logra un alto cumplimiento de las obligaciones aduaneras (recaudación y control) sin que la intervención Estatal o de los auxiliares de la función pública quebrante la agilidad de las operaciones comerciales.

a. Redefinición de las relaciones entre el estado y el sector privado para un equilibrio entre facilitación y control

En el modelo propuesto, las relaciones entre el Estado, los Auxiliares y los clientes

(Importadores y exportadores) se modifican de forma importante. En el modelo tradicional, el servicio aduanero asume la responsabilidad de la declaración aduanera mediante la aceptación de lo declarado por el importador o exportador. Además, la aduana aspira a la revisión del cien por ciento de las mercancías.

El modelo propuesto aplica el principio de buena fe, trasladando a los importadores, exportadores y sus representantes la responsabilidad por sus declaraciones. En términos de control, se establece la inspección de las mercancías con base en un sistema selectivo y aleatorio, que busca una revisión exhaustiva y profunda de sólo una proporción de las declaraciones, con base en criterios transparentes. La actividad fundamental de control en este caso se traslada a la fiscalización a posteriori.

b. Principio de autodeterminación de las obligaciones aduaneras

El servicio aduanero no renuncia a sus actuaciones de control, pero debe adaptarse para mejorar la eficiencia con que cumple y se hace cumplir la normativa aduanera. El papel fiscalizador de un servicio aduanero moderno necesariamente implica el abandono de los mecanismos tradicionales de "vigilancia policial", sobre el sector privado. El procedimiento aduanero tradicional está plagado de controles obsoletos. La aduana supervisa directamente todas las actividades de los auxiliares de la función pública. La aduana también determina las obligaciones aduaneras y notificar al deudor cuánto pagar por la importación de sus mercancías. Bajo este esquema, la

aduanas puede considerar que se ha equivocado y, en un plazo establecido, realizar una nueva determinación y sancionar o cobrar lo dejado de percibir.

En el nuevo modelo, los auxiliares asumen sus actividades habituales con estricto apego a los procedimientos establecidos. Los auxiliares velan por el adecuado transporte y resguardo de las mercancías según el caso. Los declarantes, como importadores o exportadores, asumen la responsabilidad de efectuar sus declaraciones aduaneras y de determinar correctamente la carga tributaria que deben cancelar por los bienes importados.

c. El principio de transparencia

Un sistema aduanero moderno brinda especial atención a otra de sus funciones principales, la generación de información. Esta función está ligada a hacer efectivo el principio de transparencia.

La transparencia es aquella condición donde los sujetos, públicos y privados, tienen posibilidad de conocer, sin un esfuerzo extraordinario, cuáles son sus derechos y responsabilidades, así como las consecuencias del incumplimiento de estas últimas. La transparencia en un sistema aduanero idóneo es la condición que permite que el estado exija a sus funcionarios y a la sociedad en general, las responsabilidades que les correspondan. Adicionalmente, la sociedad civil puede pedirle cuentas al estado y a los auxiliares de la función pública aduanera sobre las actividades que realizan y la forma como lo hacen.

En materia propiamente aduanera, la transparencia puede lograrse permitiendo que los declarantes conozcan las reglas vigentes en materia de aranceles y tributos, clasificación arancelaria, procedimientos de determinación del valor aduanero, procedimientos legales y los respectivos criterios administrativos.

Utilizando los instrumentos que ofrece actualmente la tecnología de información podría hacerse público y de fácil acceso, la fecha y hora en que se presentó la

declaración a la aduana, la fecha y hora en que el Servicio Aduanero autorizó la salida de las mercancías y el tipo de revisión a que fue sometida (ninguna, documental o física). También podría hacerse pública la declaración aduanera en su totalidad o en forma parcial según lo permita el ordenamiento jurídico nacional.

d. El principio de buena fe

Los controles tradicionales en materia aduanera parten de un principio implícito, donde todo el mundo es sospechoso de fraude y sólo mediante la vigilancia estricta de un funcionario aduanero es posible legitimar la correcta aplicación de los procedimientos aduaneros. Podría pensarse que un control estricto y profundo de todas las operaciones que efectúa el sector privado y los auxiliares llevaría a un nivel considerable de cumplimiento de sus obligaciones. En este contexto, se deberían eliminar las posibilidades de cometer irregularidades y tener una planilla que crezca al ritmo del comercio exterior. Es decir un modelo basado en ese principio acarrearía el detrimento de la facilitación del comercio exterior en las aduanas, al aceptar procedimientos más lentos que los estipulados por las mejores prácticas aduaneras²².

El principio opuesto al anterior, considera que los funcionarios aduaneros, el sector privado y los intermediarios, tratados presumiendo que actúan de buena fe. Es un principio instrumental en el sentido que permitirá romper con el pasado y establecer mecanismos novedosos de control. Obviamente, el Estado, actuando en un esquema basado en el principio de buena fe y tomar las acciones necesarias para determinar eficientemente los sujetos que lo quebrantarían.

²² IBID.

e. Integración y coordinación regional

El modelo responde al estado actual de la integración sudamericana. Permite que se fortalezca este proceso y se mejoren las posibilidades regionales de constituir a la región en un puente comercial entre hemisferios y continentes. Las prácticas aduaneras deben armonizarse, con miras a una eventual unión aduanera²³. La integración sudamericana está inmersa dentro de un proceso más amplio de integración que en años venideros hará necesario contar con un sistema aduanero apto para cumplir con las nuevas obligaciones y exigencias que la negociación de tratados internacionales, y para contribuir con la creación de un clima de negocios saludable para la inversión y la productividad.

FIGURA N° 4



2.4.7. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO ADUANERO

El servicio aduanero alcanza un equilibrio entre la facilitación y el control al ejecutar sus funciones. No renuncia a sus actuaciones de control, sino que debe adaptarse para realizarlas de forma eficiente. Idea mecanismos eficaces y oportunos que cumplan y hagan cumplir la normativa aduanera.

Para llegar al equilibrio antes mencionado, el servicio aduanero cuenta con una estructura que respalde el correcto desempeño de sus funciones. A continuación se detalla un modelo para esta estructura. Ver Figura 5.

a. Procedimientos

Las funciones del servicio aduanero esta basada en procesos y procedimientos ágiles, la simplificación de pasos, la autodeterminación y la transmisión electrónica como reglas, son algunas de las directrices de la orientación que deberían tener éstos.

b. Tecnología de Información

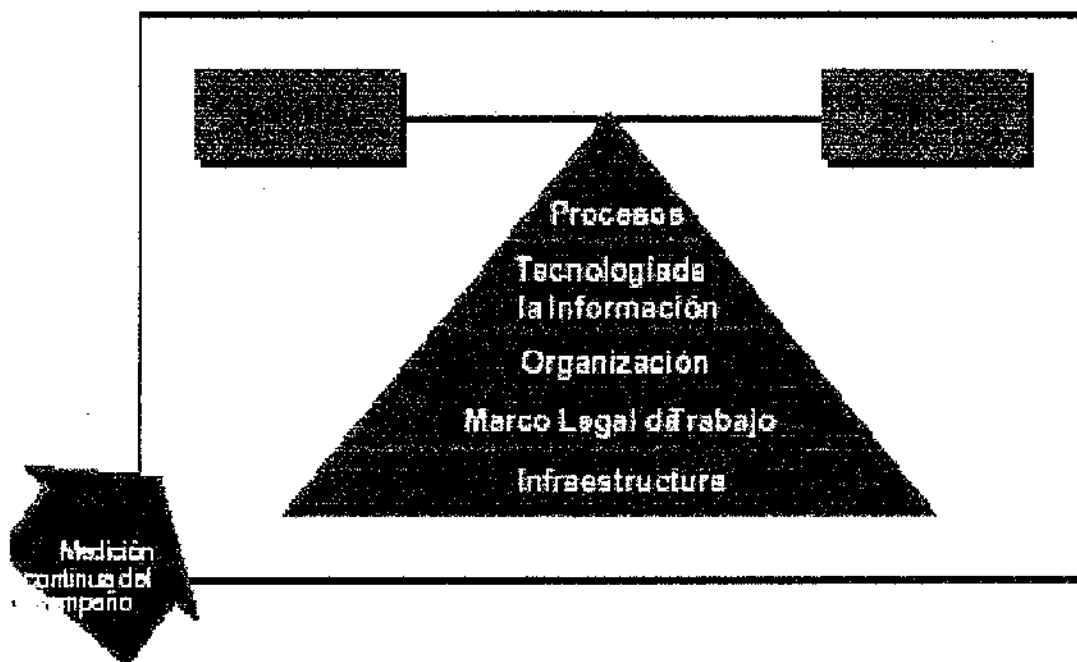
Automatización, intranet, telecomunicaciones e intercambio electrónico de información, son algunas de las formas en las que la tecnología de información debería dar soporte a los procesos del servicio aduanero.

c. Organización

Los procesos descansan en la tecnología de información y a su vez, esta estructura esta respaldada por una organización con ciertas características. Es deseable que el servicio aduanero esté implementado sobre una institución profesionalizada, con empleados altamente capacitados y bien remunerados, además de tener un alto énfasis en el servicio al cliente y el control de operaciones a posteriori.

²³ IBID.

FIGURA Nº 5
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL SERVICIO ADUANERO



d. Base Jurídica

En este modelo, la base jurídica no constituye un obstáculo en la ejecución de las funciones del servicio aduanero, sino más bien se constituye en un marco ágil que sea la expresión legal del modelo de reforma.

e. Infraestructura

En esta estructura se reforman y modernizan también los puertos, aeropuertos, almacenes, vialidad y edificios a través de los cuales se realizan las operaciones comerciales.

2.4.8. FUNCIONES DE LOS AUXILIARES

En la nueva aduana, el Estado contribuye a mejorar la calidad de los servicios, exigiendo y haciendo cumplir a los auxiliares requisitos más altos y mayores obligaciones y responsabilidades.

Por su parte, el mercado conforme evolucione la demanda y la necesidad de disminuir los costos del comercio internacional, los auxiliares tiendan a prestar servicios de mayor valor agregado para el sector privado y, tiendan a competir de forma agresiva. Toda medida que tienda a aumentar la rivalidad entre los auxiliares y estimule la competencia, según la teoría económica, mejora la eficiencia en la prestación de los servicios, redundando en menores costos y mayor calidad para los consumidores (importadores, exportadores y Estado).

2.4.9. FUNCIONES DEL SECTOR PRIVADO

En un entorno protegido donde los consumidores de un producto no tienen muchas opciones para elegir, es difícil esperar que se desarrolle una clientela "inteligente". Conforme la variedad y calidad de los productos aumente, los clientes deberían volverse más exigentes, deberían tomar decisiones más informadas y, probablemente, el mercado debería responder con productos mejores y diferenciados²⁴. Esto crea un círculo virtuoso donde el cliente participa activamente en el proceso de mejoramiento de la calidad, al elegir o castigar productos.

En el caso de los servicios aduaneros sudamericanos, los clientes importadores y exportadores se constituyen en la etapa de clientela poco "inteligente". El servicio aduanero, al desempeñarse incorrectamente, dificulta la diferenciación de los servicios ofrecidos por los auxiliares. Una mala aduana siempre es un buen escondite de las deficiencias de los intermediarios. Conforme la aduana eleve radicalmente la calidad de su gestión y divulgue sus logros, se sensibilizaría a los clientes de los auxiliares para que consuman en forma inteligente, y motiven la mejora y diferenciación de los servicios prestados por estos últimos. Si bien es importante regular inteligentemente al servicio aduanero y a los auxiliares, es indispensable que la voz y el voto del cliente se haga sentir²⁵.

²⁴ IBID.

²⁵ IBID.

CAPÍTULO III

EL SISTEMA ADUANERO EN BOLIVIA

3.1. ANTECEDENTES

En la historia contemporánea del país no es difícil recordar a las instituciones del Estado irremediablemente identificadas con el signo de la corrupción.

La aduana era identificada con la corrupción y no cumplía con los objetivos de fiscalizar el paso de mercaderías por las fronteras y aeropuertos del país e intervenir en el tráfico internacional de mercancías para recaudar los tributos correspondientes²⁶.

En 1998, uno de los últimos diagnósticos elaborados antes de la aprobación de la Ley General de Aduanas²⁷, identificó las principales deficiencias del servicio aduanero. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes:

- La gestión administrativa enfrenta serias dificultades para llevar adelante un control efectivo en la aduana, debido a la falta de percepción de los objetivos y la misión de la institución, así como a falta de medios para lograrlos.
- Los sistemas de control registran un elevado grado de discrecionalidad, lo que no garantizaba procesos transparentes de control.
- El personal de la institución insuficiente y no capacitado dependía del ciclo político, de los partidos en función de gobierno. Una clara muestra de ello era la existencia de personal "ad honorem", dedicado exclusivamente a la extorsión.
- El equipamiento de la institución insuficiente, influyendo negativamente en su desempeño.

²⁶ ADUANA NACIONAL. "Primer año.... y estamos avanzando" Publicación del matutino "El Diario"

²⁷ C.N.D.A. "Modernización, Moralización, Transparencia y eficiencia aduanera, Bolivia 1998.

- La institución no contaba con un sistema informático que integre la gestión aduanera. Esta situación determina que las normas de control no sean las mismas en las oficinas aduaneras, incrementando los costos para la institución y los usuarios, debido a la duplicidad de trámites.
- La misión de facilitar el comercio internacional estaba archivada.

A partir de 1985, cuando el país funda un nuevo modelo económico sustentado en las leyes del mercado, se intenta ejecutar cambios y reformas en la administración aduanera²⁸. Los matices de su aplicación son distintos, pero todos comparten el mismo resultado: el fracaso.

La extrema politización, la permisividad a la corrupción, los permanentes cambios institucionales y la alta rotación del personal pueden ser mencionados como algunos síntomas que provocaron que las reformas queden a medio camino o, en el peor de los casos, se derrumben. Pero sería superficial atribuir sólo a esos u otros síntomas los resultados que provocaban el naufragio de proyectos y la sepultura de las esperanzas de transformación²⁹.

Un verdadero cambio demandaba definiciones de políticas estatales, consenso político, autoridades jerárquicas calificadas, personal no jerárquico profesional y condiciones y sistemas eficientes de trabajo.

Uno de los pilares del programa de gobierno que se ejecuta desde agosto de 1997, el de institucionalidad, tiene como objetivo desarrollar la base institucional del país, mediante la implantación de programas específicos para que las instituciones públicas tengan credibilidad, aseguren la continuidad de las políticas de estado y ofrezcan al público servicios de calidad.

²⁸ Aduana Nacional de Bolivia "Primer año y estamos avanzando", 2000.

²⁹ ORG. MUNDIAL DE ADUANA "Proyecto de Transformación Aduanera". Panamá 1992.

La reforma y modernización de la aduana, en ese contexto, resultó una prioridad con el fin de convertir a esa entidad en un organismo con capacidad institucional que le permita operar de forma transparente y eficiente.

Guiado por esos objetivos, a fines de 1997 se recurre al Fondo Monetario Internacional (FMI) para elaborar un diagnostico de la Aduana y formular recomendaciones. Esta decisión fue un resultado en gran medida de la presión del sector privado para transformar la aduana y evidencio al mismo tiempo que la empresa privada era una parte activa del proceso de cambios.

La palabra del FMI, al concluir su trabajo fue clara: elaborar una estrategia y un plan de acción para implantar gradualmente una reforma cuyo éxito depende de tres factores: 1) Voluntad política de las autoridades, 2) equipo humano para ejecutar los proyectos y 3) recursos económicos que aseguren el cumplimiento de la estrategia³⁰.

Identificado el camino de la reforma, en enero de 1999 se creo el Programa de Reforma y Modernización de la Aduana (PROMA) con el fin de diseñar la columna vertebral de la reforma aduanera.

Poco tiempo después de haber inaugurado su trabajo, el PROMA emitió un informe con tres recomendaciones claras³¹:

- 1) Clara voluntad política de las autoridades para llevar adelante la reforma aduanera.
- 2) Un equipo altamente calificado para ejecutar el proyecto de reforma, y
- 3) Recursos suficientes que aseguren el cumplimiento de la estrategia.

³⁰ BANCO MUNDIAL "Programa de Reforma y Modernización de la Aduana (PROMA)", 1996.

³¹ IBID.

Con el apoyo del Banco Mundial (BM), el PROMA contrato al experto internacional Yves Soler y organizo un equipo de trabajo de once consultores nacionales. Este equipo efectuó numerosos análisis, diagnósticos y recomendaciones que lograron establecer los principios fundamentales de la reforma aduanera.

Una situación de largo plazo obligaba a dar un paso más. La reforma aduanera requería apoyo y sustento institucional mayor y, por lo tanto, fue necesaria la promulgación de la Ley General de Aduanas y la elección de un nuevo liderazgo institucional.

3.2. LEY GENERAL DE ADUANAS

Históricamente el marco regulatorio que sustentaba el trabajo de la Aduana Nacional guardaba correspondencia con la Ley Orgánica de Administración Aduanera de 1929. La Ley de 29 de abril de 1929, regulaba las operaciones comerciales específicas, ya sea operaciones por vía marítima, fluvial, lacustre, terrestre o aérea. Las obligaciones y penas establecidas por esta ley y reglamento de aduanas se aplicaban sin distinción a los portadores o empresas de transporte, importadores, embarcadores o exportadores de mercaderías cualquiera que fuera la forma de transporte que se utilice³².

Dentro de los recientes cambios en el sistema aduanero uno de los más importantes, es sin duda la promulgación de la nueva Ley General de Aduanas.

La Ley 1990 de 28 de Julio de 1999, regula el ejercicio de la potestad aduanera y las relaciones jurídicas que se establecen entre la Aduana Nacional y las personas naturales o jurídicas que intervienen en el ingreso y salida de mercancías del territorio aduanero nacional.

³² Ley Orgánica de Administración Aduanera Pag 4, 1929.

De la misma manera, esta Ley, norma los regímenes aduaneros aplicables a las mercancías, las operaciones aduaneras, los delitos y contravenciones aduaneras y tributarias y los procedimientos para su juzgamiento. En la siguiente figura se hace una distinción de las principales características de la Aduana Nacional ex post y posterior a la reforma.

FIGURA N° 6
PRINCIPALES CARACTERISTICAS ANTE Y POST REFORMA

ANTES	AHORA
Control de Información no procesada	Controles diarios
Control centralizada en la Gerencia	Control descentralizada en aduanas
Registro de datos en Libros de tachas y tablas Excel	Registro automatizado e informático
Flujos de información via fax	Flujos de información informatizada
Nivel alto de contrabando	Baja el nivel de contrabando
Sancionar delitos	Prevenir delitos
Mejor nivel de recaudacion	Baja el nivel de recaudacion
No existen empresas verificadoras	Nacen las empresas verificadoras
Poca participación de los Agencias despachantes de aduana	Participación más activa de las agencias despachantes de aduana
No existía capacitaciones periódicas	Exiten capacitaciones y talleres a nivel nacional

Fuente: Aduana nacional de Bolivia

Específicamente y de acuerdo al texto legal, "la potestad aduanera es el conjunto de atribuciones que la ley otorga a la Aduana Nacional, para el cumplimiento de sus funciones y objetivos, y debe ejercerse en estricto cumplimiento de la Ley 1990 y del ordenamiento jurídico de la República."³³

³³ Vease texto original de la Ley N° 1990 Ley de Aduanas" Título Primero Capitulo 1

La ley 1990, establece que el territorio aduanero, sujeto a la potestad aduanera y la legislación aduanera boliviana, salvo lo dispuesto en Convenios Internacionales o leyes especiales, es el territorio nacional y las áreas geográficas de territorios extranjeros donde rige la potestad aduanera boliviana, en virtud a Tratados Internacionales suscritos por el Estado boliviano.

Entre sus principales objetivos, la Ley 1990 busca en el mediano y largo plazo canalizar importantes flujos de recursos hacia el TESORO GENERAL DE LA NACION (TGN), incrementando las recaudaciones y disminuyendo los costos administrativos.

La Ley General de Aduanas promueve una serie de cambios en el sistema de regulación aduanera que tiendan a disminuir los costos de actividad reguladora, mejorar las recaudaciones y mejorar la coordinación en la elaboración de la normativa que rige las actividades de los diferentes operadores del comercio exterior.

En ese marco, se dejó claramente establecido que el fortalecimiento de la administración aduanera, sólo será posible si las empresas privadas nacionales e internacionales participan decididamente en las reformas aduaneras, para ello, deben cumplir tres requisitos importantes:

- Actuar con transparencia en los procedimientos aduaneros conjuntamente con los operadores del comercio exterior.
- Permitir a los importadores acceder a la información oportuna y,
- Abrir el nexo de las empresas verificadoras a agentes despachantes de aduana en los niveles de valoración de las mercaderías.

Complementariamente, el Estado coadyuva esta tarea, fortaleciendo los mecanismos de generación y difusión de la información. Asimismo, el servicio de Impuestos debe ejercer un control estricto sobre los estados contables para evitar que las empresas actúen de manera ilícita elaborando facturas falsas y evadiendo impuestos. Las sanciones drásticas para los evasores pueden constituir una señal para el sector privado del comercio exterior que promoverá la transparencia en sus operaciones³⁴.

3.3. LA ADUANA NACIONAL

La Aduana Nacional se instituye como una entidad de derecho público, de carácter autárquico, con jurisdicción nacional, de duración indefinida, con personería jurídica y patrimonio propios.

Su domicilio principal está fijado en la ciudad de La Paz. Se encuentra bajo la tuición del Ministerio de Hacienda.

La Aduana Nacional es la institución encargada de vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las fronteras, puertos y aeropuertos del país, intervenir en el tráfico internacional de mercancías para los efectos de la recaudación de los tributos que gravan las mismas y de generar las estadísticas de ese movimiento, sin perjuicio de otras atribuciones o funciones que le fijen las leyes.

La Aduana Nacional, se sujeta a las políticas y normas económicas y comerciales del país, cumpliendo las metas, objetivos y resultados institucionales que le fije su Directorio en el marco de las políticas económicas y comerciales definidas por el gobierno nacional.

El patrimonio de la Aduana Nacional esta conformado por los bienes muebles e inmuebles asignados por el Estado para su funcionamiento.

³⁴ DIAZ Javier "Boletín Informativo" No 5, 1996.

El presupuesto anual de funcionamiento e inversión con recursos del Tesoro General de la Nación asignado a la Aduana Nacional no es superior al diez por ciento (10%) de la recaudación por concepto de gravamen arancelario. Este monto es retenido directamente por la Aduana Nacional, en el porcentaje que le corresponda a su participación y hasta el límite de su presupuesto.

Asimismo, la Aduana Nacional percibe fondos por donaciones, aportes extraordinarios y transferencias de otras fuentes públicas o privadas, nacionales o extranjeras. Estos recursos se administrarán de conformidad a la Ley No. 1178 de 20 de julio de 1990 y normas conexas³⁵.

3.3.1. FUNCIONES DE LA ADUANA NACIONAL

La Aduana Nacional cumple una serie de funciones, expresadas en el texto de la Ley de Aduanas N° 1990; estas son:

- a) Vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las fronteras y aeropuertos del país.
- b) Intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los tributos aduaneros y otros que determinen las leyes.
- c) Prevenir y reprimir los ilícitos aduaneros dentro del ámbito de su competencia.
- d) Administrar los regímenes y operaciones aduaneras.
- e) Generar las estadísticas del tránsito de mercancías por las fronteras aduaneras.
- f) Las demás que le señalen las leyes.

³⁵ Ley SAFCO

Para el cumplimiento adecuado de su labor la Aduana Nacional también realiza tareas de fiscalización, por lo que la misma esta autorizada a:

- a) Realizar controles habituales y no habituales de los depósitos aduaneros, zonas francas, tiendas libres y otros establecimientos vinculados con el comercio exterior.
- b) Requerir de las entidades públicas, despachantes de aduana, operadores de comercio exterior y terceros, la información y documentación relativas a operaciones de comercio exterior.
- c) Solicitar informes a aduanas, empresas e instituciones extranjeras y organismos internacionales.

3.3.2. ESTRUCTURA DE LA ADUANA NACIONAL (organigrama y funciones)

La Ley de Aduanas N° 1990, define claramente la forma de organización, las funciones y responsabilidades del directorio.

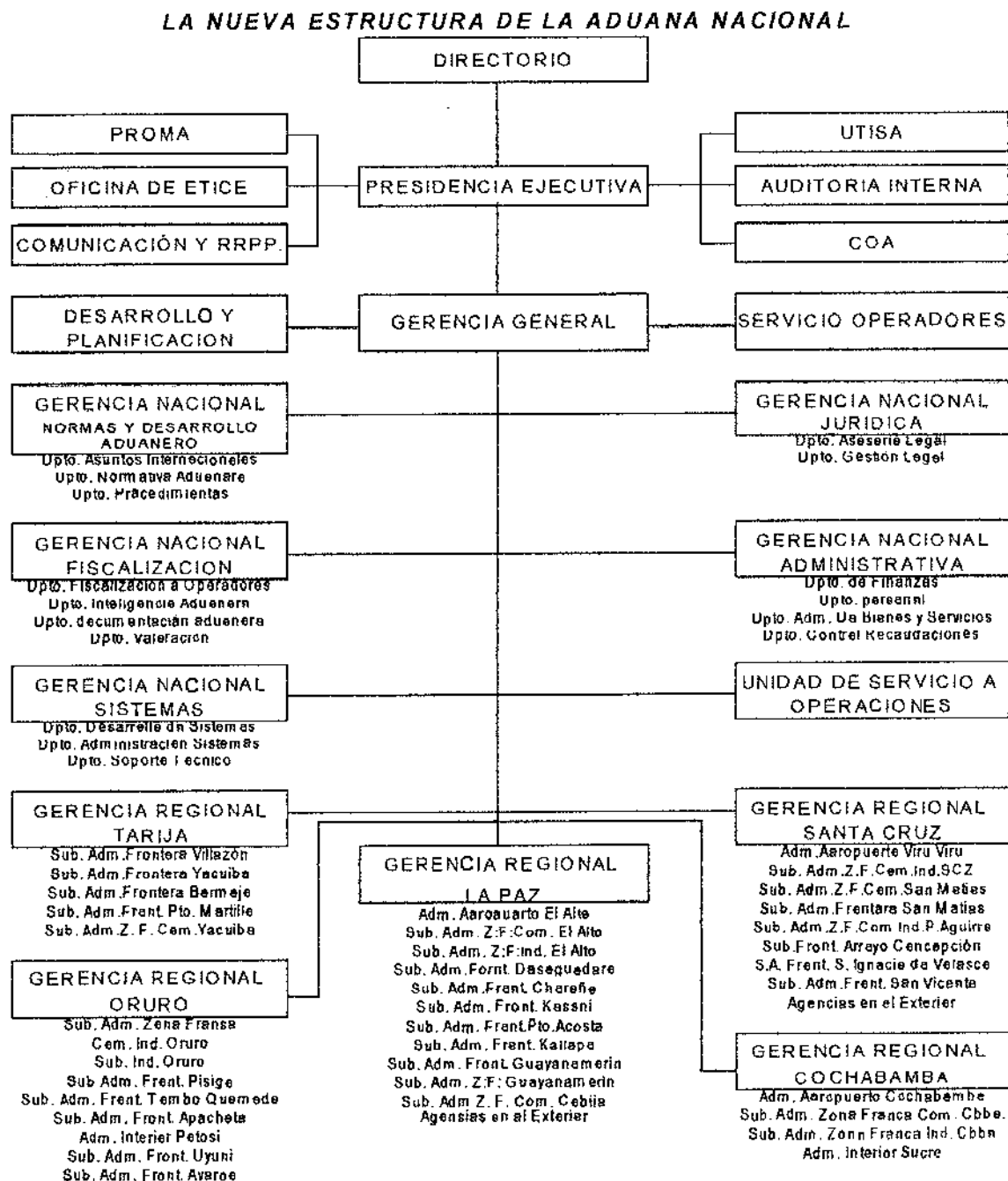
La máxima autoridad de la Aduana Nacional es su Directorio, responsable de definir políticas, normativas especializadas de aplicación general y normas internas, así como establecer estrategias administrativas, operativas y financieras. Para el seguimiento y fiscalización de su ejecución contará con información, servicios de análisis y auditoría independientes.

El Directorio esta conformado por el Presidente Ejecutivo y cuatro directores. La Ley establece que para constituir el quórum para las reuniones de Directorio es necesario contar con la mitad más uno de sus miembros, incluido el Presidente. Complementariamente se define que las decisiones serán adoptadas por la mitad más uno de los miembros presentes.

En el cuadro N° 1 se muestra la estructura de la Aduana Nacional. Esta estructura responde a la descentralización de las decisiones, que, facilita el

trabajo de cada una de las gerencias y permitiendo mayor eficiencia en las acciones operativas y administrativas. Los niveles, ejecutivo, nacional y regional coordinan sus acciones permanentemente en diferentes instancias.

CUADRO N° 1
DIAGRAMA Y FLUJO DE LA ESTRUCTURA ADUANERA



Fuente: Elaboración Carta Informática 2001.

3.3.3. OBLIGACION TRIBUTARIA ADUANERA

La Aduana Nacional como sujeto activo de la obligación aduanera tiene competencia y atributos para la recaudación de los tributos aduaneros, establecidos en el art. 25 de la Ley de Aduanas, además que está en la obligación de fiscalizar, controlar los tributos y sancionar las defraudaciones y contravenciones aduaneras.

La liquidación y veracidad de los tributos aduaneros que realice el Despachante de Aduana o la autoliquidación efectuada por el consignante o exportador, estarán sujetas a una revisión a posteriori de la aduana nacional que también en casos de delitos aduaneros es liquidado y actualizado a través de multas o lo que se llama "deuda aduanera", cuyo pago se efectúa en las entidades bancarias y en moneda nacional en efectivo, cheque certificado, notas de crédito fiscal u otros medios autorizados por la Aduana nacional. El plazo para el pago de las obligaciones aduaneras no excede de los 3 días a partir de la aceptación de la declaración de mercancías por la administración aduanera.

Existen también pagos diferidos en un plazo que no puede exceder el año, previo pago inicial del 20% y el saldo a solicitud del contribuyente en cuotas mensuales, bimestrales, trimestrales o semestrales, derecho que es autorizado mediante la presentación de boletas de garantía bancaria.

Algunas actividades y servicios de la Aduana Nacional son otorgados en concesión a empresas o sociedades privadas, de conformidad con el Artículo 134º de la Constitución Política del Estado, siempre que no vulneren su función fiscalizadora. La concesión es otorgada por la Aduana Nacional mediante las Normas Básicas de Adquisiciones de Bienes y Servicios del Sector Público, para el mejor cumplimiento de objetivos nacionales y del desarrollo de la política gubernamental en materia aduanera.

3.3.4. SERVICIOS ADUANEROS

Conforme a la ley 1990, la Aduana Nacional presta diferentes servicios, entre los que se pueden mencionar:

- La realización de operaciones de comercio exterior
- El control de los procedimientos aduaneros.
- La provisión de información estadística, y.
- La promoción y capacitación en materia aduanera con objeto de fortalecer los principios de buena fe, transparencia (lucha contra el contrabando y fraude tributario - subfacturación).

De esta manera la Aduana Nacional de Bolivia tiene a cargo dos instituciones destinados al control operativo y vigilancia aduanera, como son: el Control Operativo Aduanero (C.O.A.) y la Unidad Técnica de Inspección de Servicios Aduaneros (U.T.I.S.A.).

C.O.A.- Una institución creada en lugar de la Unidad de resguardo y vigilancia aduanera (URVA), como un órgano operativo de apoyo a la aduana nacional, conformado por personal especializado de la Policía Nacional para ejecutar sistemas de resguardo y control aduanero.

UTISA.- Institución que se encuentra bajo dependencia directa del Presidente ejecutivo para efectuar el control por sustitución en las diferentes administraciones aduaneras del país

3.4. AUXILIARES DE LA FUNCION ADUANERA

Los auxiliares de la función pública aduanera, tal como su nombre lo indica, cumplen labores de apoyo y su organización y autorización de funcionamiento están sujetas a lo dispuesto en la Ley 1990 y a disposiciones complementarias. Entre los principales entes que desempeñan funciones auxiliares son:

- Las Agencias Despachantes
- Las Empresas verificadoras
- Las Empresas de Transporte.

El ejercicio de los auxiliares y operador de la función aduanera esta vinculada con la facilidad, efectividad, honestidad, especialidad en cumplimiento de la misión, metas y objetivos de la Aduana Nacional y es desarrollada por funcionarios eventuales o permanentes.

3.4.1. LOS DESPACHANTES DE ADUANA

El despachante de aduana es un auxiliar de la función pública aduanera, como personal natural y profesional, que actúa a título propio o como representante legal de una Agencia Despachante de Aduana. El auxiliar de la función pública aduanera tiene como función principal colaborar con la Aduana Nacional en la correcta aplicación de las normas legales relacionadas con el comercio exterior para la adecuada ejecución de los regímenes aduaneros y demás procedimientos o actividades en materia aduanera.

Con este fin el Despachante de Aduana y la Agencia Despachante de Aduana son responsables de la correcta aplicación de la normativa aduanera en los actos y procedimientos aduaneros en los que intervengan.

Este tipo de instituciones privadas esta regido por la figura jurídica del Reglamento a la Ley General de Aduanas. Es decir, el conjunto de normas donde se convierten en responsables de los partícipes del comercio exterior de todos los trámites aduaneros establecidas por la ley. Las agencias despachantes están obligados a llevar un control por separado bajo tutela de la Cámara Nacional de Despachantes de Aduana y sus regionales.

Las agencias despachantes de aduana en Bolivia, están regidas por la Cámara Regional de Despachantes de Aduana en todos sus distritos. Es una organización fundada el 1 de julio de 1961 de carácter esencialmente social autorizadas por el Estado para el ejercicio de sus funciones profesionales en comercio exterior. Para optar a la licencia de la agencia despachante de Aduana, el despachante, pasa por un examen de suficiencia la cual se realiza por lo menos una vez al año, mediante una convocatoria pública cuyo puntaje de aprobación no es menor al 70% sobre el 100%.

El otorgamiento de la Licencia lo realiza una vez que cumpla con los requisitos establecidos en el art. 43 del Reglamento de la Ley General de Aduanas cuya autorización para el ejercicio de actividades del Despachante de Aduana y la agencia se la realiza previo constitución de Garantía ante la Aduana Nacional con un Capital social pagado no inferior al monto equivalente a veinte mil 00/100 Derechos Especiales de Giro (20.000. - DEG's).

Los instrumentos de trabajo son las declaraciones de mercancías del despacho aduanero o llamadas "pólizas de importación" previstas en la ley y el presente reglamento, que son suscritas únicamente por Despachante de Aduanas autorizado. La Aduana Nacional convierte al Agente Despachante de Aduana o la Agencia Despachante de Aduana, como responsable solidario con el importador o consignatario de las mercancías, para el pago total de los tributos aduaneros, actualizaciones e intereses correspondientes, multas o sanciones pecuniarias que se deriven de las operaciones aduaneras en las que intervengan.

La responsabilidad solidaria e indivisible sobre la obligación tributaria aduanera, nace desde el momento de la aceptación por la Aduana Nacional, de la póliza de importación.

3.4.2. LAS EMPRESAS VERIFICADORAS DE LAS OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR

Son llamadas también empresas de inspección y verificación previa la expedición, empresas que tiene carácter mundial regidas por la Organización Mundial de Aduanas - (O.M.A.). Actúan en el proceso de determinación del valor de las mercancías para respaldar técnicamente la función aduanera de aforo, es decir, su evaluación servirá de base para el despacho aduanero.

Las empresas verificadoras participan en el control, en términos de fijación de la calidad, cantidad, valor y clasificación arancelaria, incluidos el tipo de cambio de la moneda y las condiciones financieras, así como la confirmación documental del origen y procedencia de las mercancías que vayan a importarse al territorio nacional o que hayan sido importadas y sea permitida su inspección en destino, debiendo ajustarse plenamente a los principios del valor en Aduanas establecidos por Ley.

3.4.2.1. EMPRESAS VERIFICADORAS DE COMERCIO EXTERIOR EN BOLIVIA

Las empresas verificadoras de comercio exterior inician sus actividades en 1990 de acuerdo al contrato firmado con el Gobierno de Bolivia para prestar sus servicios de inspección, verificación, control y certificación internacional del comercio exterior, lo que comprendía el control tanto de las importaciones como de las exportaciones. Concretamente, hasta abril de 1999 para las exportaciones y hasta junio del 2003 para las importaciones.

En Bolivia existen dos empresas verificadoras autorizadas para realizar la inspección de las mercancías; estas empresas son INSPECTORATE y la SOCIETE GENERALE DE SURVEILLANCE (S.G.S.). Con alrededor de 200 empleados y 17 oficinas distribuidas en todo el país.

La función de estas empresas es la de verificar que los montos consignados en la factura comercial, orden de pedido, o factura proforma presentada por el importador reflejen el precio real de la mercancía a ser inspeccionada. Dichas empresas verificadoras cobran una comisión del 1.75% del valor FOB, esta cantidad debe ser cancelada en la apertura del S.V.I. (Solicitud de Verificación de Importación).

3.4.2.2. CERTIFICADOS DE INSPECCION Y VERIFICACION DEL PRECIO

La concesionaria emite dos tipos de certificados válidos para los despachos aduaneros. 1ro) un certificado de inspección sin discrepancia en caso de resultar satisfactoria o aclarando un ajuste del valor en aduana. 2do) los certificados de inspección con discrepancia, será competencia de la administración aduanera tomar la decisión final previo un aforo físico obligatorio, es decir, una verificación por parte del funcionario aduanero.

En los casos que existan diferencias de valor en lo declarado y lo certificado por la concesionaria, se considerará válido para el importador el valor del certificado para proceder al despacho. Sin embargo si el importador considera erróneo el valor de la concesionaria puede presentar un reclamo fundamentado previo plazo de 30 días.

La inspección, verificación y certificación de importaciones donde existen conflictos de interés entre la otra concesionaria y los importadores, se accede a la otra; de persistir esta, la última palabra decide la Aduana Nacional en los casos que comprenden:

- Conflictos de interés entre la concesionaria y cualquiera de las entidades vinculadas a estas ya sean por interés financiero o comercial.
- Importaciones que fueron realizadas por la concesionaria para su propio uso o comercialización.

3.4.3. LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE

Son llamadas también transportador internacional, empresas que participan como operadores del comercio internacional. Actúan en el proceso de traslado de mercancías o de pasajeros en el territorio aduanero nacional y se rigen de acuerdo a los Tratados o Convenios internacionales.

Las empresas de transporte tiene como función principal colaborar con la Aduana Nacional en la correcta aplicación de las normas legales relacionadas con el ingreso y salida de mercadería utilizando uno o más medios de transporte de uso comercial.

CAPITULO IV

ANALISIS ADUANAS Y RECAUDACIONES

4.1. ESTRUCTURA ACCIONARIA DE LAS OPERACIONES DEL C.O.A.

El cuadro No 2 muestra la estructura accionaria y operativa del C.O.A. desde octubre de 1999 con un total de 2724 operativos de los cuales 804 incluyeron incautación de mercadería y/o vehículos. En este periodo se detuvieron a 471 personas. Las mercaderías que se incautaron con mayor frecuencia corresponden a la *categoría uno*, es decir a electrodomésticos, vehículos indocumentados, cigarrillos y bebidas alcohólicas, seguidos por la *categoría dos*: material médico, medicamentos, Repuestos Automotores y Ferretería y por último la *categoría tres*: Artículos de tocador, víveres y Productos de consumo masivo.

También muestra los resultados de los operativos realizados por el C.O.A. en cuanto a sus resultados son los preventivos, es decir Operativos de Control en ruta y trancas móviles, sin incautación en algunos casos solamente aprehendidos ejemplo caso "Renasa" y "Loros". Y los exitosos; operativos de Control con incautación de mercadería, medio de transporte aprehensiones.

El costo de organización y capacitación de los integrantes del COA el año 2001 llegó a los 300 mil dólares. En equipamiento, mientras tanto la inversión llegó a 700 mil dólares, financiados parcialmente por el PNUD.

El costo de mantenimiento anual de las COAS llega al millón de dólares, cubiertos íntegramente por el Tesoro General de la Nación. Los gastos que demanda el C.O.A. están plenamente justificados, ya que se recupera tres veces más de lo que se gasta. Por ejemplo, si un operativo de C.O.A. tiene un costo de diez mil dólares, el valor promedio de la defraudación de tributos que logra evitar alcanza a 35 mil dólares. Con el fin de minimizar los riesgos de

corrupción y de mejorar la distribución de casos exitosos, el comando policial dispuso la rotación de los comandantes regionales a partir de junio de 2000.

CUADRO N° 2
CLASIFICACIÓN DE OPERATIVOS REALIZADOS
POR EL COA POR TIPO DE MERCADERÍA
(Oct.1999 - Dic. 2001)

MESES	No TOTAL	RESULTADOS		CLASE DE MERC. INCAUTADA Y No DE APREH				INCREMENTO
	OPERATIVOS	EXISTOSOS	PREVENTIVOS	CATEG 1	CATEG 2	CATEG 3	CATEG 4	PORCENTUAL
Oct-99	8	3	5	1		2	11	2000
Nov-99	15	7	8	5	1	1	8	
Dic-99	24	8	16	6		2	7	
Ene-00	67	18	49	12		6	36	
Feb-00	61	21	40	17	1	3	31	
Mar-00	62	21	41	19	1	1	14	
Abr-00	56	21	35	14	3	4	7	
May-00	58	16	42	11	1	4	4	
Jun-00	43	10	33	8		2	8	
Jul-00	32	9	23	7		2	23	
Ago-00	157	58	99	28	6	24	32	
Sep-00	163	30	133	24	5	1	16	
Oct-00	232	31	201	13	10	8	4	2001
Nov-00	226	56	170	26	10	20	17	
Dic-00	176	48	128	31	7	10	11	
Ene-01	128	48	82	33	7	8	15	
Feb-01	101	31	71	17	7	7	21	
Mar-01	101	51	55	27	13	11	2	
Abr-01	132	40	94	23	8	9	8	
May-01	100	30	72	18	5	7	8	
Jun-01	74	18	56	11	5	2	41	
Jul-01	100	27	72	15	4	7	17	
Ago-01	135	39	97	29	8	2	48	
Sep-01	114	20	94	11	6	3	15	
Oct-01	96	25	78	19	3	3	22	
Nov-01	112	64	54	49	13	2	35	
Dic-01	128	54	72	38	11	5	10	447
TOTAL	2724	804	1920	512	135	156	471	

Fuente: Archivo Comando Nacional C.O.A.

4.2. LAS AGENCIAS DESPACHANTES DE ADUANA

El siguiente cuadro muestra las agencias despachantes de aduana en nuestro país, constituidas por 202 agencias despachantes de aduana, siendo 159 las que se encuentran vigentes y habilitadas; las regiones más representativas son La Paz con 65 agencias, Santa Cruz con 37 y Cochabamba y Yacuiba con 15 y 9 respectivamente. A finales de 2002, de estos el 20% realizaba sus operaciones en Exportaciones, 35% pertenecen a industrias y empresas grandes constituidas en el área de Importaciones y el resto lo hace con aquellos importadores ocasionales o que no cuentan con un sector de importación especializado por el volumen mismo que realizan en el comercio exterior.

También es importante mencionar que las agencias suspendidas por alguna sanción o contravención aduanera llega a 43 es decir el 21.29% del total de agencias, donde La Paz y Santa Cruz son las más representativas con 13 y 11 respectivamente

Cuadro No 3
AGENCIAS DESPACHANTES DE ADUANA EN BOLIVIA

ADMINISTRACION ADUANERA	VIGENTES	SUSPENDIDAS
LA PAZ	65	13
SUCRE	2	0
TAMBO QUEMADO	2	1
YACUIBA	9	0
BERMEJO	1	2
ORURO	6	2
POTOSI	2	1
CHARAÑA	2	1
COBIJA	0	1
SANTA CRUZ	37	11
TARIJA	3	1
VILLAZON	5	0
GUAYARAMERIN	1	1
COCHABAMBA	15	5
PISIGA	4	1
PUERTO SUAREZ	5	2
UYUNI	0	1
TOTAL	159	43

Fuente: Manual de Circulares de Aduana

Las agencias despachantes de aduana en los últimos años alcanzaron buenos niveles de rendimiento y liquidez (a diciembre de 2000, el valor de las importaciones constituyeron 1.597.7 millones de Bs; experimentado un crecimiento casi constante). Si se tiene conocimiento que las comisiones por servicio que prestan las agencias despachantes de aduana a los importadores se calculan de acuerdo al valor de las importaciones como se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 4
COMISIÓN POR PRESTACION DE SERVICIOS
DE LAS AGENCIAS DESPACHANTES DE ADUANA

VALOR CIF O VALOR ACEPTADO POR LA ADUANA				
VALOR CIF DE IMPORTACION				COMISION
De \$us.	1.-	a	1.000.-	\$us 20.-
De \$us.	1.001.-	a	10.000.-	\$us 2%
De \$us.	10.001.-	a	20.000.-	\$us 1.5%
De \$us.	20.001.-	a	30.000.-	\$us 1.25%
De \$us.	30.001.-	a	50.000.-	\$us 1%
De \$us.	50.001.-	a	100.000.-	\$us 0.75%
De \$us.	100.001.-	a	Adelante	\$us 0.50%

Fuente: Servicio Nacional de Impuestos Internos R.A. No 05-0155-87

La mayoría de las agencias Despachantes de Aduana encargadas del procedimiento y correcta aplicación de las normas legales relacionadas con el comercio exterior, son entidades filiales a la Aduana Nacional, Siendo las más importantes por número de despacho aduaneros en la ciudad de La Paz: Agencias como PACEÑA, AGDA, VILASECA y PEÑA.

Actualmente, de las 159 agencias despachantes de aduana que operan en el país, es "PACEÑA" la más importante con aproximadamente el 26% de participación, "AGDA". Posee aproximadamente el 18% en la estructura de la captación de recursos y despachos en las importaciones en la ciudad de La Paz.

Las Agencias muestran niveles de rendimiento regulados hoy en día por la oferta y la demanda. Esto se explica porque en general las tarifas de los servicios prestados han bajado considerablemente, por esta razón no se puede identificar una tendencia sobre su comportamiento.

El rendimiento por servicios de las agencias en los últimos dos años muestra una tendencia que sigue el comportamiento del comercio exterior. Se observa que predominan importaciones que provienen principalmente de Chile, Estados Unidos y del MERCOSUR respectivamente.

Las agencias han ampliado su cobertura y actualmente trabajan no solo en el Departamento de La Paz sino en todo el país. La explicación para este crecimiento, no se relaciona con un incremento significativo de las importaciones es decir a una excesiva demanda, sino más bien con la implementación de la Nueva Ley General de Aduanas 1990.

En general las agencias despachantes de aduana se presentan como interesantes alternativas de control del valor de las mercancías de los importadores, en los últimos años en el contexto nacional crecieron de manera notable. Las causas de este fenómeno se ven reflejadas en las características propias de estas instituciones que ofrecen un servicio profesional para los trámites aduaneros de acuerdo a las necesidades de los importadores y a atractivos rendimientos³⁶.

En este contexto las agencias despachantes de aduana, concentran en su esencia técnica jurídica y administrativa un conjunto de actividades heterogéneas además, de los despachos aduaneros y gestiones del comercio exterior que realizan por cuenta y mandato de terceros, yendo más allá del carácter puramente aduanero; y se proyectan a diferentes escenarios, como el

³⁶ Díaz S. César "Circulares de la C.N.D.A", Anuario 2001.

de la aplicación de políticas comerciales asumidas en compromisos internacionales.

4.3. PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS VERIFICADORAS

Siguiendo una escala de verificación en destino u origen de las mercancías a importarse, estas empresas prestan sus servicios y participan en el control en términos de fijación de precios, cantidad, calidad y clasificación arancelaria, sujetas a una escala por concepto de prestación de servicios: sólo para mercancía con valores superiores a 3000 \$us en Aduanas Interiores o de Aeropuertos y Zonas Francas; y 1000 \$us para Aduanas de frontera, como se ve en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 5
ESCALA DE VERIFICACION DE LAS EMPRESAS
VERIFICADORAS (S.G.S. INSPECTORATE)

\$us	De 1 a 1000	De 1001 a 3000	De 3001 a 12000	De 12001 a 50000	más de 50000
ADUANAS INTERIORES ADUANAS DE AEROPUERTOS	Sin Cdi(2)	Sin Cdi(2)	Inspección en destino Obligatorio (3)	Inspección en Origen o destino Optativo (3)	Inspección en Origen Obligatorio
ZONAS FRANCAS	Sin Cdi(2)	Sin Cdi(2)	Destino Obligatorio (3)	Origen o destino Optativo (3)	Origen o destino Optativo (3)
ADUANAS DE FRONTERA	Sin Cdi(2)	Inspección en destino (3)	Inspección en destino (3)	Inspección en Origen Obligatorio (3)	Inspección en Origen Obligatorio

(1) En todos los casos debe presentarse la Declaración Jurada del valor en Aduana

(2) Deberá presentarse Cdi en los casos de vehículos comprendidos en las partidas 87.01 a la 87.09 y la 87.11 y de mercancías que provengan de zonas francas o amparadas en facturas de reembarque (embarcadores, forwarders, tradings, dealers, etc.)

En 1990 la Aduana Nacional procedió a la primera licitación y contratación de servicios para la inspección, verificación y certificación de la mercadería que ingrese a Bolivia. Previa selección se contrata a las concesionarias INSPECTORATE y S.G.S. quedando atrás otras concesionarias. Durante el proceso de cambio no se presentó ningún inconveniente jurídico formal.

4.4. LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE EN BOLIVIA

Las empresas de transporte establecidas en Bolivia. Ver cuadro No 7, participan en el traslado de carga internacional hasta su destino ya sea por vía terrestre, aérea, ferroviaria, fluvial, ductos y lacustre, en términos de control del ingreso y salida de mercancías y, la garantía de las condiciones financieras, así como la confirmación documental del tránsito aduanero nacional e internacional del origen y procedencia de las mercancías, debiendo ajustarse plenamente a los principios del control del transporte internacional. Siendo la más representativa la de Santa Cruz con 321 empresas de transporte, La Paz con 210 y Cochabamba con 120 que conforman el 56.17% del total de empresas de transporte habilitadas en territorio boliviano. Existen también aquellas empresas de transporte que han sido suspendidas por problemas de transitos no arribados o contrabando siendo Cochabamba y Santa Cruz las más representativas con el 27% y 23% respectivamente.

CUADRO No 7
EMPRESAS DE TRANSPORTE POR LOCALIDAD

LOCALIDAD	VIGENTES	SUSPENDIDAS
BENI	2	0
COCHABAMBA	120	25
CHUQUISACA	12	2
LA PAZ	210	16
ORURO	80	19
PANDO	1	0
POTOSI	4	1
SANTA CRUZ	321	21
TARIJA	69	4
OTROS	340	4
TOTAL	1,159	92

Fuente: Manual de circulares 2002 "CNDA"

Otros: Corresponden a transporte Internacional

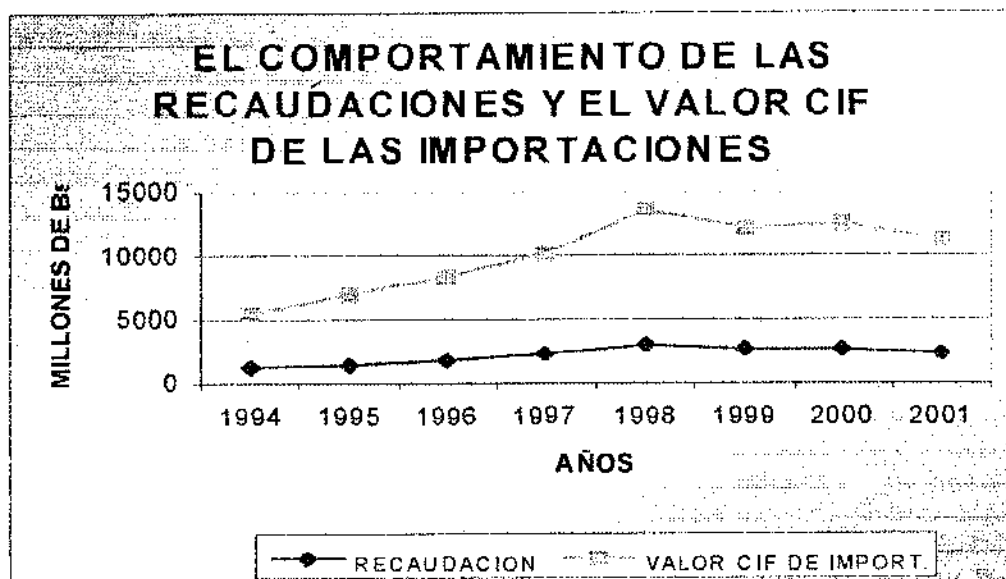
4.5. RECAUDACIONES ADUANERAS

Las recaudaciones aduaneras como tal, son los importes generados por conceptos del gravamen arancelario (GA), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a los Consumos Específicos (ICE) y en menor escala a los Impuestos Específicos a los hidrocarburos y sus Derivados (IEHD). Desde inicio de sus operaciones hasta la fecha, la recaudación ha sufrido incrementos y bajas sin embargo la tendencia ha sido siempre positiva. Empero no se han hecho ajustes para el control del valor en aduana fundamentalmente por que no se ha logrado los instrumentos necesarios para conseguir una información no asimétrica del valor en aduana

Una de las herramientas para medir la eficiencia de una gestión aduanera es su nivel de recaudaciones. Si se utiliza ese instrumento se podrá evaluar cuan satisfactorios son los resultados, luego de aproximadamente cuatro años de la implementaron de la reforma.

GRAFICA Nº 1

RECAUDACIONES Y VALOR DE LAS IMPORTACIONES 1994-2001



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

La gráfica N° 1, muestra el comportamiento o tendencia que ha seguido el valor CIF de las importaciones. Complementariamente se ha adjuntado otra línea que representa las recaudaciones. Una primera observación que puede hacerse al respecto, es que, las recaudaciones siguen un patrón tendencial muy parecido al de las importaciones. En consecuencia, se puede afirmar que el comportamiento de las importaciones, constituye un elemento clave, para explicar porque en general las recaudaciones están bajando en estas últimas gestiones aún con la reforma.

Con relación a las tasas de crecimiento según fuente de recaudación, se tiene que las recaudaciones por gravamen arancelario crecieron a una tasa de 6.2%, las recaudaciones por IVA a una tasa de 12.35%, las recaudaciones por ICE a una tasa de 9.24% y las recaudaciones por IEHD a una tasa de 33.54% (este último sólo en el periodo 1995 – 2001).

Realizando el análisis de las recaudaciones, haciendo énfasis en las fuentes de ingresos, la gráfica N° 1 y el cuadro N° 7, muestran que las recaudaciones por IVA e ICE son las más importantes, seguidas por las recaudaciones por gravamen arancelario, siendo las recaudaciones por IEDH las menos significativas.

Tomando en consideración el gravamen arancelario, como porcentaje del valor CIF aduana, se puede apreciar que los porcentajes más elevados de recaudaciones se obtuvieron en los años 1992 y 1994, evidenciándose por otra parte que el comportamiento de las recaudaciones no sufrió modificaciones sustanciales luego de la aplicación de la reforma.

CUADRO N° 7

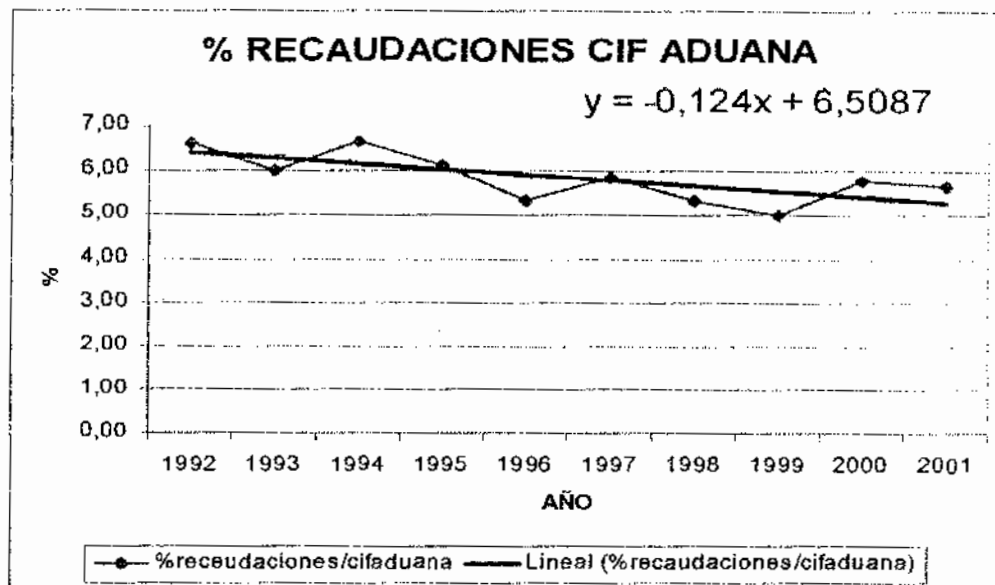
**RECAUDACIONES: GRAVAMEN ARANCELARIO PAGADO EN RELACION
A CIF ADUANA**

PERIODO	CIF- ADUANA (b) (Bs)	RECAUDAC. PAGADA (a) (Bs)	RECAUDAC. LIBERADA (Bs)	RECAUDAC. TOTAL (Bs)	RECAUDAC. TOTAL (a/b) %
1992	4.400.886.886	290.401.262	116.060.090	406.461.352	6,60
1993	5.022.424.409	301.602.285	137.553.444	439.155.729	6,01
1994	5.536.788.410	368.310.516	126.952.072	495.262.588	6,65
1995	6.883.176.732	421.202.236	201.307.982	622.510.218	6,12
1996	8.433.552.586	448.313.495	328.652.531	776.966.026	5,32
1997	10.127.182.016	591.853.056	331.129.341	922.982.397	5,84
1998	13.526.152.477	721.628.520	513.453.882	1.235.082.402	5,34
1999	12.197.345.251	608.985.348	460.430.843	1.069.416.191	4,99
2000	12.216.597.999	704.856.165	386.591.037	1.091.447.202	5,77
2001	11.121.745.139	657.449.409	382.521.762	1039.971.171	5,63

Fuente: Aduana Nacional

Los datos anteriores están representados en la gráfica N° 2. Al realizar el sencillo ejercicio de adjuntar la línea de tendencia, se observa que la misma presenta una pendiente negativa. Entonces, el comportamiento secular de las recaudaciones no ha sido revertido con la reforma. Algunas explicaciones para ese fenómeno, son: la crisis económica y la reducción de los gravámenes arancelarios como consecuencia del cumplimiento de acuerdos multilaterales.

GRAFICA N° 2

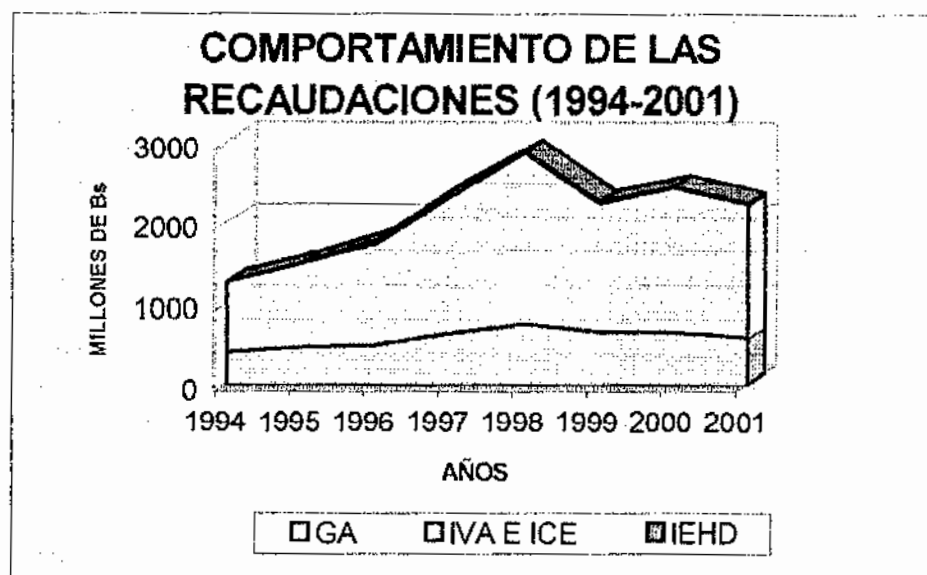


Fuente: Elaboración Propia en Base al cuadro N° 5

En el gráfico N° 3, se presenta los datos de las recaudaciones para el periodo 1994-2001. Al respecto se puede apreciar que antes de la promulgación de la Ley 1990, el monto de las recaudaciones subió de 1252407.959 hasta 3121727.771 en 1998, lo que significa en valores absolutos un incremento de 1869319.812 o también una tasa de crecimiento promedio anual de 25.6%

Por otra parte, luego de la implementación de la reforma, la información proporcionada evidencia que las recaudaciones de la aduana en valores absolutos subieron de 2500648.121 a 2396653.025 lo que es igual a un decremento en valores absolutos de 103995.096, siendo los resultados negativos.

GRAFICA N° 3
RECAUDACIONES ADUANERAS
(GA, IVA-ICE E IEHD)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

A continuación se muestra el cuadro N° 8, que resume la información de las recaudaciones atendiendo a los puntos (Oficinas) de aduana de mayor incremento en monto recaudado. Como se observa comparando los primeros trimestres del 2001 y 2002 los puntos aduaneros que en términos absolutos lograron mejores resultados fueron: Interior Santa Cruz y Zona Franca La Paz con 14.16 y 17.60 millones de bolivianos respectivamente. Ahora bien, en términos relativos, los resultados más gratificantes corresponden a los puntos aduaneros de la Zona Franca de Puerto Aguirre y la Zona Franca de Oruro con 109,89% y 60,44% respectivamente.

CUADRO N° 8
RECAUDACIONES DE TRIBUTOS ADUANEROS
POR ADUANAS DE MAYOR INCREMENTO
PERIODO PRIMER TRIMESTRE 2000-2001
EN MILLONES DE BOLIVIANOS

ADUANA	P. T. 2001	P. T. 2002	INCREMENTO	INCREMENTO %
INTERIOR STA CRUZ	79.72	93.88	14.16	17.76 %
ZONA FRANCA STA CRUZ	24.04	31.20	7.16	29.78 %
AEROPUERTO VIRU VIRU	32.86	37.90	5.04	15.34 %
ZONA FRANCA PTO. AGUIRRE	6.39	13.41	7.02	109.89 %
ZONA FRANCA ORURO	13.08	20.99	7.91	60.44 %
INTERIOR LA PAZ	81.24	86.30	5.06	6.23 %
ZONA FRANCA LA PAZ	32.25	49.86	17.60	54.58 %
YACUIBA	37.73	43.15	5.42	14.36 %
LAS DEMAS	240.98	216.62	-24.36	-10.11 %
TOTAL	548.30	593.31	45.01	27.12 %

Fuente: La Aduana Nacional

CUADRO N° 9
MEJOR RECAUDACION ORDINARIA DE TRIBUTOS
PERIODO MARZO 2001-2002
EN MILLONES DE Bs

<i>Impuesto</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>Dif. Absoluta</i>	<i>Variación</i>
<i>GA</i>	<i>135.5</i>	<i>145.7</i>	<i>10.2</i>	<i>7.50%</i>
<i>IVA</i>	<i>371.7</i>	<i>392.1</i>	<i>20.3</i>	<i>5.50%</i>
<i>ICE</i>	<i>13.7</i>	<i>14.4</i>	<i>0.8</i>	<i>5.60%</i>
<i>IEHD</i>	<i>27.4</i>	<i>41.4</i>	<i>14</i>	<i>51.10%</i>
<i>Total</i>	<i>548.3</i>	<i>593.6</i>	<i>45.3</i>	<i>8.30%</i>

Información: Aduana Nacional de Bolivia

En el periodo comprendido para los años 2001 y 2002 se aprecia en el Cuadro N° 9 que es el IEHD, la fuente de recaudación que presento una mayor tasa de crecimiento con un 51.10%, o también con un incremento en términos

CUADRO N° 8
RECAUDACIONES DE TRIBUTOS ADUANEROS
POR ADUANAS DE MAYOR INCREMENTO
PERIODO PRIMER TRIMESTRE 2000-2001
EN MILLONES DE BOLIVIANOS

ADUANA	P. T. 2001	P. T. 2002	INCREMENTO	INCREMENTO %
INTERIOR STA CRUZ	79.72	93.88	14.16	17.76 %
ZONA FRANCA STA CRUZ	24.04	31.20	7.16	29.78 %
AEROPUERTO VIRU VIRU	32.86	37.90	5.04	15.34 %
ZONA FRANCA PTO. AGUIRRE	6.39	13.41	7.02	109.89 %
ZONA FRANCA ORURO	13.08	20.99	7.91	60.44 %
INTERIOR LA PAZ	81.24	86.30	5.06	6.23 %
ZONA FRANCA LA PAZ	32.25	49.86	17.60	54.58 %
YACUIBA	37.73	43.15	5.42	14.36 %
LAS DEMAS	240.98	216.62	-24.36	-10.11 %
TOTAL	548.30	593.31	45.01	27.12 %

Fuente: La Aduana Nacional

CUADRO N° 9
MEJOR RECAUDACION ORDINARIA DE TRIBUTOS
PERIODO MARZO 2001-2002
EN MILLONES DE Bs

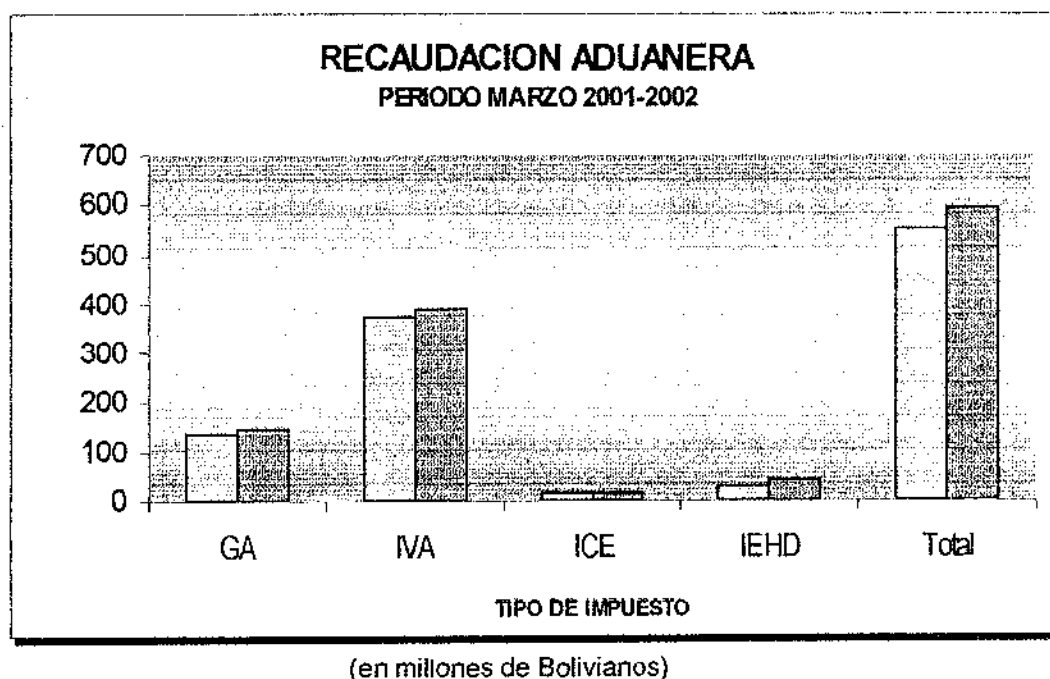
<i>Impuesto</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>Dif. Absoluta</i>	<i>Variación</i>
GA	135.5	145.7	10.2	7.50%
IVA	371.7	392.1	20.3	5.50%
ICE	13.7	14.4	0.8	5.60%
IEHD	27.4	41.4	14	51.10%
Total	548.3	593.6	45.3	8.30%

Información: Aduana Nacional de Bolivia

En el periodo comprendido para los años 2001 y 2002 se aprecia en el Cuadro N° 9 que es el IEHD, la fuente de recaudación que presento una mayor tasa de crecimiento con un 51.10%, o también con un incremento en términos

absolutos de 5.2 millones de bolivianos. Con relación a las otras fuentes de ingresos, también mejoraron las recaudaciones por GA e IVA en 7.5% y 5.5% respectivamente. Se destaca que las recaudaciones por ICE apenas alcanzaron de 13.7 a 14.4 millones de bolivianos, es decir, un incremento de 0.8%.

GRAFICA N° 4
RECAUDACIÓN ORDINARIA DE TRIBUTOS ADUANEROS
PERIODOS: ENERO - MARZO 2001 Y 2002.



Fuente: Dpto. De Valoración A.N.B. - 2002.

Siguiendo con el análisis, la gráfica N° 4 presenta datos relativos a la recaudación ordinaria de tributos aduaneros para los primeros trimestres del año 2001 y el año 2002. La gráfica, permite concluir, en primer lugar, que la fuente más importante de recaudación por tributos ordinarios es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), seguido por el Gravamen Arancelario (GA). En segundo lugar, la gráfica también, muestra que en términos absolutos la recaudación por tributos ordinarios se incremento en términos absolutos en 45.3 millones de bolivianos, lo que significa un incremento porcentual de 8.3%.

CUADRO N° 10
RECAUDACIÓN DE TRIBUTOS ADUANEROS
FLUJO Y EVOLUCIÓN RECAUDADORA
(EN MILLONES DE BOLIVIANOS)

GESTION	GA	IVA E ICE	IEHD	TOTAL
1994	396,425,289	855,982,670		1,252,407,959
1995	450,312,674	1,023,487,139	9,717,905	1,483,517,718
1996	476,920,735	1,244,699,055	47,368,242	1,768,988,032
1997	614,834,405	1,705,510,948	71,935,599	2,392,280,952
1998	731,173,470	2,134,287,033	256,267,268	3,121,727,771
1999	638,534,929	1,599,022,937	263,090,255	2,500,648,121
Rec Ordinaria	595,358,874	1,443,255,259	263,090,255	
Rec Extraordin	43,178,255	155,767,678		
2000	639,879,169	1,796,503,618	199,776,261	2,636,159,048
Rec Ordinaria	612,014,559	1,691,530,131	199,776,261	
Rec Extraordin	27,864,610	104,973,487		
2001*	572,586,069	1,648,747,342	175,319,614	2,396,653,025
Rec Ordinaria	569,504,204	1,637,781,198	175,319,614	
Rec Extraordin	3,081,865	10,966,144		

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia

En la gestión 2001, las recaudaciones ordinarias por el Gravamen Arancelario (GA) alcanzaron 569.504,204 millones de bolivianos, y las recaudaciones extraordinarias del mismo alcanzaron a 3.081.865 bolivianos, lo anterior representa una variación de -6.95% para recaudación ordinaria y de -88.9% para recaudación extraordinaria con respecto al año 2000, es decir, las recaudaciones totales bajaron en -10.5%. Las recaudaciones para el IVA e ICE del mismo periodo fueron de 1.637.781.198 bolivianos y las recaudaciones por el IEHD fueron alrededor de 175.319.614 bolivianos. En general la Recaudación alcanza a 2.382.605.016 bolivianos de los cuales 2.301.774.911 bolivianos fueron en efectivo y 80.830.105 fueron pagados en valores (Cuadro N° 10).

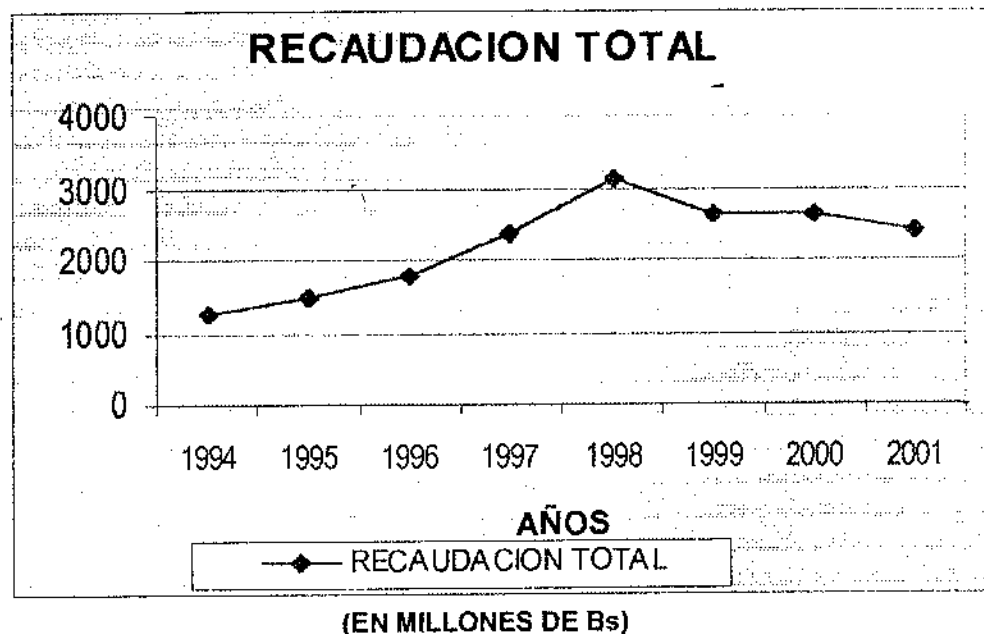
La recaudación extraordinaria en nuestro país es todavía insignificante, las operaciones con este tipo de recaudación no representan ni el 1% de las recaudaciones aduaneras totales. Estos corresponden a ingresos por nacionalización de vehículos Indocumentados, dispuesto por el D.S. 25093 de 09/07/98, pago voluntario de tributos en mora D.S. 26023 de 07/12/00 y otros provenientes de Resoluciones de directorio de Aduana.

CUADRO N° 11
RECAUDACIONES POR TIPO DE FUENTE

TOTAL RECAUDACION	PERIODO (Millones de Bs)			
DESCRIPCION	1992	1995	1998	2001
TOTAL RECAUDACION GA	313,44	450,31	731,17	572,59
TOTAL RECAUDACION IVA	480,44	852,21	1612,84	1540,35
TOTAL RECAUDACION ICE	44,79	92,48	348,83	108,39
TOTAL RECAUDACION IEHD		9,72	256,26	175,32
TOTAL RECAUDACION	838,67	1404,72	2949,10	2396,65
DESCRIPCION	ESTRUCTURA PORCENTUAL			
TOTAL RECAUDACION GA	37,37	32,06	24,79	23,89
TOTAL RECAUDACION IVA	57,29	60,67	54,69	64,27
TOTAL RECAUDACION ICE	5,34	6,58	11,83	4,52
TOTAL RECAUDACION IEHD	**	0,69	8,69	7,32
TOTAL RECAUDACION	100,00	100,00	100,00	100,00

Ahora bien, las recaudaciones aduaneras totales (Cuadro N° 11) en valores absolutos han ido incrementándose. En este punto sé esta tomando en consideración la suma de las recaudaciones por los diferentes tipo de conceptos: IVA, GA, ICE e IEDH. Concretamente las recaudaciones subieron de 1252407.959 millones de bolivianos en 1994 a 2396653.025 millones de bolivianos el 2001 Sin embargo, es prudente hacer notar que el periodo de mayor recaudación corresponde a 1998, año en el que las recaudaciones alcanzaron la cifra tope de 3121727.771 millones de bolivianos.

GRAFICA N° 5
LAS RECAUDACIONES ADUANERAS DEL GA
PERIODO 1994 - 2001



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Las recaudaciones aduaneras correspondientes al Gravamen arancelario total GA, (gráfica N° 5), muestran una tendencia decreciente. En este punto se está tomando en consideración los periodos 1994-2001. Concretamente las recaudaciones en general no fue tan favorable como se deseaba (de un crecimiento del PIB de 1.5%, las estimaciones del Ministerio de Hacienda se quedaron en 0%, es decir no hubo crecimiento. Sin embargo, es prudente hacer notar que el periodo de mayor recaudación corresponde a 1998, año en el que las recaudaciones alcanzaron la cifra tope de 731.173.470 millones de bolivianos.

CUADRO N° 12
EVOLUCIÓN DE RECAUDACIONES
POR DEPARTAMENTOS

DESCRIPCION	1992	1995	1998	2001(p)
TOTAL	313,44	450,31	731,17	572,59
CHUQUISACA	2,06	4,63	9,19	2,66
LA PAZ	117,84	148,65	211,06	186,78
COCHABAMBA	47,37	62,52	108,77	53,9
ORURO	23,24	65,15	86,22	75,15
POTOSI	6,38	8,24	11,31	17,8
TARIJA	12,52	16,6	33,6	34,04
SANTA CRUZ	96,21	130,03	257,89	200,48
BENI	0,18	0,56	1,28	1,56
PANDO	0	0,6	0,11	0,22
Ingresos Varios	7,64	13,33	11,74	0
DESCRIPCION	ESTRUCTURA PORCENTUAL			
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00
CHUQUISACA	0,66	1,03	1,26	0,46
LA PAZ	37,60	33,01	28,87	32,62
COCHABAMBA	15,11	13,88	14,88	9,41
ORURO	7,41	14,47	11,79	13,12
POTOSI	2,04	1,83	1,55	3,11
TARIJA	3,99	3,69	4,60	5,94
SANTA CRUZ	30,69	28,88	35,27	35,01
BENI	0,06	0,12	0,18	0,27
PANDO	0,00	0,13	0,02	0,04
Ingresos Varios	2,44	2,96	1,61	0,00

Fuente: Elaboración Propia.

Las recaudaciones por departamentos para los últimos diez años, permite apreciar que las recaudaciones de la Aduana Nacional de Bolivia registraron una tasa de crecimiento de 6.2% para el periodo. También se observa que las gerencias que registraron mayores incrementos en las recaudaciones fueron las gerencias de Santa cruz y de Oruro, seguidas por La Paz y Yacuiba. Aquí, es

conveniente hacer un punto aparte y recordar que el incremento en las recaudaciones es un componente tendencial, es decir, que se ha ido observando consecutivamente durante todo el periodo, llamando mucho la atención la baja suscitada entre el año 1998 y el 2001

En cuanto a la estructura o aporte de los diferentes departamentos al total de las recaudaciones aduaneras, se establece que es el Departamento de La Paz, el que realiza una mayor contribución con aproximadamente el 33% como promedio, seguido por el Departamento de Santa Cruz que aporta un 32,4% como media; luego se sitúan Cochabamba y Oruro con 13.3% y 11.7% respectivamente en promedio. Cuadro N°12.

CUADRO No 13
IMPORTACION DE BIENES SEGÚN CLASIFICACION
DE USO O DESTINO ECONOMICO (CUODE)

CLASIFICACION	1997	1998	1999	2000	2001
En millones de \$us					
BIENES DE CONSUMO	306.5	475.1	412.1	466.0	400.1
BIENES INTERMEDIOS	715.4	835.8	719.9	902.9	890.5
BIENES DE CAPITAL	857.2	1030.3	693.2	594.3	398.4
DIVERSOS	30.3	45.6	29.3	13.5	18.7
TOTAL	1909.4	2386.8	1854.5	1976.7	1707.7
Participación %					
BIENES DE CONSUMO	16.1	19.9	22.2	23.6	23.5
BIENES INTERMEDIOS	37.5	35.0	38.8	45.7	52.1
BIENES DE CAPITAL	44.9	43.2	37.4	29.9	23.3
DIVERSOS	1.6	1.9	1.6	0.8	1.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Instituto Nacional de Estadística

Siguiendo con el análisis, el cuadro N° 13 presenta datos relativos a la importación de bienes considerando la clasificación de Uso o Destino económico disgregando las cuatro clasificaciones del año 1997 al 2001. La gráfica, permite concluir, en primer lugar, que la participación más importante se encuentra en los bienes intermedios con 52,1%, seguido por los bienes de capital y de consumo con 23,5% y 23,3% respectivamente y los bienes diversos con un 1.1% para el año 2001. En segundo lugar, también, podemos apreciar que los bienes intermedios son los de mayor influencia en el nivel de recaudaciones, los bienes de capital, consumo y los diversos tienen una influencia negativa en las recaudaciones con relación al valor Cif de las importaciones.

CAPITULO V

CONTRASTACION EMPIRICA

5.1. OBJETIVO

Los capítulos anteriores establecieron una serie de elementos que permiten obtener conclusiones preliminares sobre el débil impacto de la reforma sobre las recaudaciones. Sin embargo, es necesario someter a pruebas más rigurosas estas primeras apreciaciones, con ese fin, este capítulo esta dedicado a especificar un modelo econométrico cuya finalidad sea medir la significancia del impacto de la reforma en las recaudaciones.

Concretamente, el objetivo de este capítulo es realizar una estimación de las recaudaciones aduaneras en función del valor de las importaciones para ver si es que la reforma sirvió para mejorar las recaudaciones. Para ello se procederá a la estimación de un modelo econométrico que tome en consideración los cambios estructurales observados como emergencia de la implementación de la nueva Ley de Aduanas, es decir, se evaluara el comportamiento y la tendencia de las recaudaciones antes de la reforma y después de ella a través de métodos econométricos convencionales.

5.2. IMPORTANCIA DE LA MUESTRA CONSIDERADA

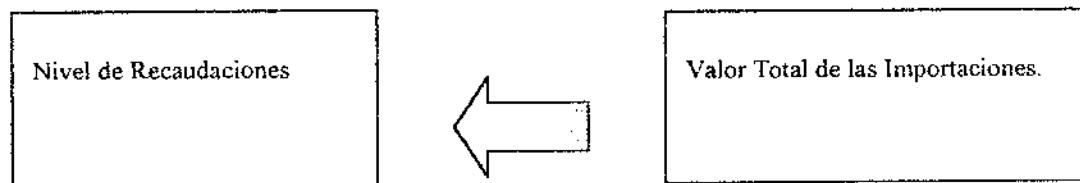
La información estadística utilizada para el modelo comprende desde enero de 1992 hasta diciembre del 2001. Las razones que justifican tal elección están relacionadas con la disponibilidad de información y con el objetivo último de contrastar estadísticamente la significancia de los cambios acaecidos luego de la implementación de la nueva Ley de Aduanas.

5.3. PLANTEAMIENTO DE LA HIPOTESIS

5.3.1. Hipótesis principal

La puesta en marcha de la reforma institucional de la aduana, a partir de la promulgación de la nueva Ley General de Aduanas (Ley 1990 de 28 de julio de 1999) no implicó una mejora en las recaudaciones, manteniéndose estas, persistentemente en los niveles anteriores a la reforma,

La hipótesis principal, establece una relación causal bivariada del siguiente tipo:



$$LGRAV = C_0 + C_1 LIMP + \mu_i$$

(***)

Donde:

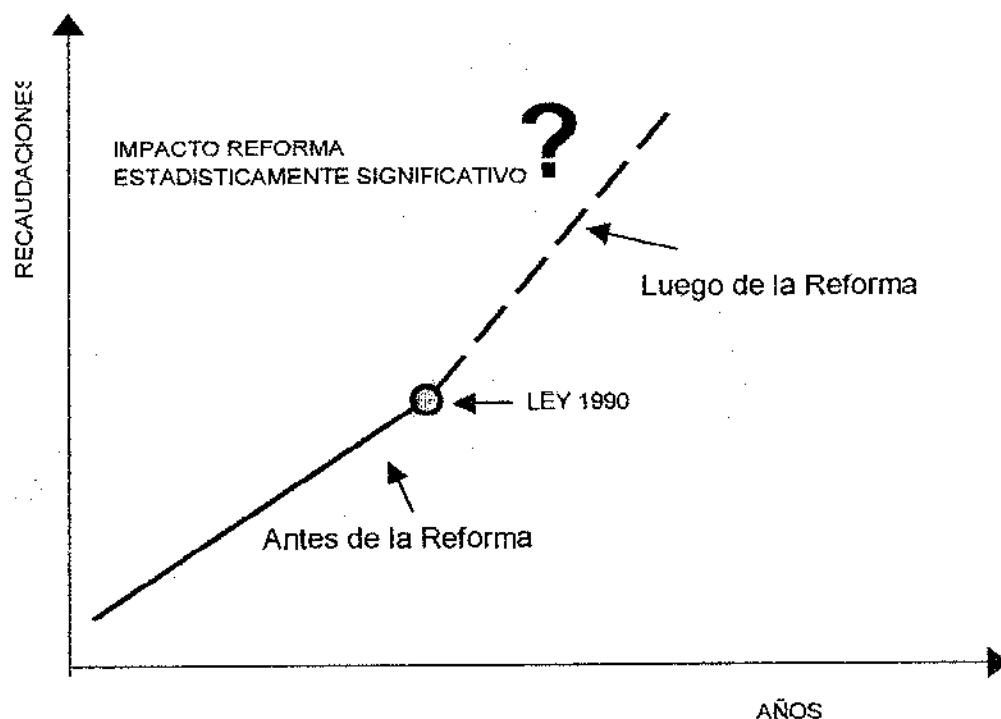
5.4. VARIABLES

5.4.1. VARIABLE DEPENDIENTE

LGRAV = Logaritmo de las recaudaciones por concepto de Gravamen Arancelario

5.4.2. VARIABLE INDEPENDIENTE

LIMP = Logaritmo del Valor CIF de las Importaciones



5.5. PRUEBA DE ESTABILIDAD ESTRUCTURAL

En el caso del presente estudio se desea comprobar si es que la función de recaudaciones de la Aduana Nacional se ha modificado con la implementación de la nueva Ley de Aduanas. Específicamente el objetivo es calcular la forma como se comportan las recaudaciones en relación con el flujo de importaciones, teniendo en cuenta el efecto que pudo haber tenido la aplicación de la política de reforma institucional puesta en marcha en el ente recaudador.

Una forma sencilla de realizar este trabajo, fue sugerida por CHOW Gregory, quien plantea que para comprobar si los parámetros de una función han cambiado es conveniente utilizar una prueba que contemple los siguientes pasos:

Paso 1. Tomando en consideración todas las observaciones se estima la función de regresión dada en (***), y se obtiene la suma residual al cuadrado (SRC), es decir, S1 con grados de libertad (n-k) donde k es el número de parámetros estimados.

Paso 2. Estimar dos regresiones particionando las observaciones en dos submuestras; Una correspondiente al periodo previo a la implementación de las reformas institucionales y otra con los datos abarcando el periodo con reforma. Luego obtener las sumas residuales al cuadrado (S2 y S3) para cada una de las regresiones individualmente con grados de libertad (n1-k) y (n2-k) respectivamente. Adiciónese estas dos sumas residuales al cuadrado, es decir: S4= S2+S3 con grados de libertad (n1+n2-k)

Paso 3. Obtengase S5= S1-S4

Paso 4. De acuerdo con la prueba de Chow se demuestra que

$$F = \frac{\frac{S_5}{k}}{\frac{S_4}{(n_1 + n_2 - 2k)}}$$

Sigue la distribución F con grados de libertad = (k, n1+n2-2k).

Entonces, conforme la regresión inicial planteada se tiene:

$$LGRAV = C_0 + C_1 LIMP + \mu_i$$

De dónde realizando la estimación estadística se obtiene:

TABLA 1

Dependent Variable: LGRAV				
Method: Least Squares				
Date: 08/02/02 Time: 19:17				
Sample(adjusted): 1992:02 2001:12				
Included observations: 119 after adjusting endpoints				
Convergence achieved after 6 iterations				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	2.003693	0.612389	3.271929	0.0014
LMP	0.761428	0.030090	25.30517	0.0000
AR(1)	0.232707	0.090721	2.565091	0.0116
R-squared	0.901270	Mean dependent var	17.49451	
Adjusted R-squared	0.899568	S.D. dependent var	0.349552	
S.E. of regression	0.110777	Akaike info criterion	-1.537716	
Sum squared resid	1.423488	Schwarz criterion	-1.467654	
Log likelihood	94.49412	F-statistic	529.4620	
Durbin-Watson stat	2.025988	Prob(F-statistic)	0.000000	
Inverted AR Roots	.23			

Aplicando la prueba de Chow, considerando como punto de quiebre al mes de junio de 1999, fecha en el se dio inicio a la implementación de la reforma institucional en la Aduana.

TABLA 2

Chow Forecast Test: Forecast from 1999:06 to 2001:12				
F-statistic	0.878602	Probability	0.649315	
Log likelihood ratio	33.07705	Probability	0.366007	
Test Equation:				
Dependent Variable: LGRAV				
Method: Least Squares				
Date: 08/02/02 Time: 19:20				
Sample: 1992:02 1999:05				
Included observations: 88				
Convergence achieved after 6 iterations				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.872402	0.637186	2.938550	0.0042
LIMP	0.767784	0.031491	24.38073	0.0000
AR(1)	0.115001	0.108043	1.064402	0.2902
R-squared	0.898876	Mean dependent var	17.40277	
Adjusted R-squared	0.896496	S.D. dependent var	0.350051	
S.E. of regression	0.112618	Akaike info criterion	-1.496126	
Sum squared resid	1.078048	Schwarz criterion	-1.411672	
Log likelihood	68.82956	F-statistic	377.7751	
Durbin-Watson stat	1.994793	Prob(F-statistic)	0.000000	
Inverted AR Roots	.12			

Si la F calculada en la tabla 2 excede el valor crítico a un nivel escogido de: α recházese la hipótesis de estabilidad estructural. Alternativamente, si el valor p del F obtenido es bajo, recházese la hipótesis nula de estabilidad estructural.

En el caso concreto que se estudia, la F calculada no excede el valor crítico, lo que se refleja en el elevado valor de $p = 0.649315$. En conclusión no se rechaza la hipótesis nula de estabilidad estructural, lo que implica que la implementación de las reformas no ha modificado el nivel de recaudaciones.

Dependent Variable: LREC
Method: Least Squares
Date: 05/13/03 Time: 16:38
Sample: 1992 2002
Included observations: 11

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-1.070247	0.774039	-1.382678	0.2160
LBIEINT	0.781106	0.250940	3.112719	0.0208
LBIECAP	0.250127	0.099952	2.502471	0.0464
LBIECON	0.330863	0.200571	1.649603	0.1501
LBIEDIV	0.023607	0.053717	0.439476	0.6757
R-squared	0.987238	Mean dependent var	7.544264	
Adjusted R-squared	0.978730	S.D. dependent var	0.373363	
S.E. of regression	0.054452	Akaike info criterion	-2.680040	
Sum squared resid	0.017790	Schwarz criterion	-2.499178	
Log likelihood	19.74022	F-statistic	116.0368	
Durbin-Watson stat	2.498874	Prob(F-statistic)	0.000008	

El análisis del modelo que relaciona las recaudaciones con la clasificación por CUODE del valor de las importaciones, permite apreciar que los bienes intermedios son los de mayor influencia en el nivel de recaudaciones. En términos concretos, frente a un cambio del 1% en el valor de las importaciones de bienes intermedios se produce un incremento de 0.78% en las recaudaciones.

En segunda instancia, son el valor de las importaciones de bienes de consumo lo que tiene un efecto relevante en el nivel de recaudaciones. Específicamente, frente a un cambio del 1% en el valor de las importaciones de bienes de consumo se produce un cambio de 0.33% en el valor de las recaudaciones. Y finalmente

los bienes de capital y los bienes diversos con un efecto relevante de 0.27% y 0.02% respectivamente

5.6. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

En el modelo, los coeficientes estimados tienen el signo esperado, es decir, que en una primera aproximación los resultados son consistentes con la teoría.

La constante C_0 , o más propiamente el antilogaritmo del intercepto, representa la recaudación autónoma, o el nivel inicial de recaudación al principio del periodo de estudio

El coeficiente C_1 , representa la elasticidad importaciones/recaudación, es decir el cambio porcentual en las recaudaciones frente a un cambio porcentual en el flujo de importaciones. De acuerdo con los resultados, un cambio porcentual del 1% en las importaciones genera un cambio de apenas 0.76% en las recaudaciones, en otros términos, la respuesta es inelástica.

5.7. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO

5.7.1. Autocorrelacion

La Autocorrelacion hace referencia a la inexistencia de correlación serial entre las perturbaciones U_i de la función de regresión estimada. Sencillamente se espera que el término de perturbación perteneciente a una observación no este influenciado por el término de perturbación perteneciente a otro.

En caso de que los residuos presenten el problema de la autocorrelación, los coeficientes estimados aplicando el método MCO, darán como resultado estimadores insesgados, consistentes, pero no eficientes, es decir de mínima varianza, aun para muestras grandes.

La docimasia para comprobar si los residuos se encontraban autocorrelados se realizó a partir del Test de Durbin Watson. El coeficiente calculado D.W. para el modelo cayó en la zona crítica, es decir se estableció la presencia de autocorrelación positiva.

Para eliminar la autocorrelación, se transformaron las variables bajo el supuesto de que los residuos siguen un proceso autoregresivo de primer orden (AR1). Los modelos con las variables transformadas, se corrieron nuevamente, habiéndose de esta manera eliminado el problema de la autocorrelación.

5.7.2. Heterocedasticidad

Un supuesto del método MCO, es que las perturbaciones u_i de la función de regresión poblacional tienen varianza constante. Sin embargo si la condición no se cumple los coeficientes estimados dejan de ser MELI.

Como en el caso de la autocorrelación, en presencia de heterocedasticidad, los estimadores obtenidos mediante el método MCO, continúan siendo insesgados y consistentes, pero ya no son eficientes para ningún tamaño de muestra, es decir sus varianzas ya no son mínimas ni siquiera asintóticamente.

Es importante mencionar que una medida remediar para eliminar o disminuir el problema de la heterocedasticidad es transformar las variables logaritmizándolas. Esto se debe a que la transformación logarítmica comprime las escalas en las que están medidas las variables y por ende reduce la dispersión que presentan los residuos y sus varianzas.

Además el modelo logaritmizado tiene la ventaja de que los coeficientes estimados, representan las elasticidades de Y respecto de X_i , es decir, el cambio porcentual que sufre la variable dependiente frente a un pequeño cambio porcentual en la variable independiente.

La multicolinealidad origina que los coeficientes estimados mediante el método MCO, sean indeterminados, además de presentar errores estándar infinitos. Debido a ello, generalmente los intervalos de confianza establecidos para cada uno de los parámetros tienden a ser muy amplios, disminuyendo su significancia. Bajo este contexto la probabilidad de aceptar la hipótesis nula aumenta, es decir, la probabilidad de aceptar el supuesto de que el verdadero valor del parámetro sea igual a cero.

Se sospecha que la multicolinealidad esta presente en situaciones en que el R^2 es alto y cuando las correlaciones de orden cero son altas y a la vez ninguno o pocos de los coeficientes de regresión parcial son individualmente significativos, con base en la prueba T convencional. Puesto que los cuatro modelos estimados, no presentan las características descritas, se puede concluir que el problema de la multicolinealidad esta ausente. Por esta razón al presentar asimetrías de información afectan el rendimiento que obtiene la recaudación aduanera.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES GENERALES

- La conclusión más importante a la que se ha podido llegar esta vinculada con la implementación de la reforma institucional en la Aduana a partir de la promulgación de la Nueva Ley General de Aduanas Ley No 1990, ya que esta no tiene incidencia en las recaudaciones, manteniendose en los niveles anteriores a la reforma, es decir que no tuvo el impacto esperado de incrementar las recaudaciones. Con la investigación se pudo determinar que un incremento del 1% en las importaciones genera un cambio de apenas 0.76% en las recaudaciones luego de la implementación de la reforma. Una explicación lógica para este resultado, puede vincularse con las reducciones paulatinas de los niveles arancelarios, merced al cumplimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales contraídos por el Estado boliviano.
- El análisis de las recaudaciones aduaneras, permitió evidenciar que la implementación de la ley 1990, no tuvo un impacto significativo en las recaudaciones. En este punto es necesario, remarcar también que la ley como tal es buena y tiene principios y objetivos bien definidos, sin embargo, debido a la profundización de la crisis económica las recaudaciones no se han incrementado como se esperaba.
- Otro elemento que resulta desfavorable, es el manejo y el poco control en la determinación del valor de las importaciones.

6.2. CONCLUSIONES ESPECIFICAS

Luego del trabajo de investigación realizado, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La nueva estructura de la aduana, dispone como máxima autoridad a un directorio, el mismo que es responsable de definir las políticas, normas especializadas de aplicación general y normas internas, así como establecer estrategias administrativas, operativas y financieras. Le ley establece que tanto el Presidente Ejecutivo de la Aduana como su directorio son designados por el Presidente de la República, de una terna aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes en la sesión de la cámara de diputados.
- Los aspectos sustanciales, o mejor los avances más importantes logrados a partir de la puesta en vigencia de la ley 1990, están asociados con la lucha contra la corrupción y por la eliminación de l contrabando. Para tal efecto se tomaron las siguientes acciones: a) Eliminación de todo el personal "ad honorem" b) Selección competitiva del personal aduanero, c) Organización del Control Operativo Aduanero d) Formación de la Unidad Técnica de Inspección de Servicios Aduaneros para la investigación de actos aduaneros ilícitos, e) Reorganización de los sistemas informáticos y puesta en marcha del Proyecto de Reforma de la Implantación de Sistemas Informáticos Aduaneros (PRISMA).f) Organización de una Gerencia Nacional Jurídica, para llevar adelante los proceso penales seguidos por la aduana.
- El modelo econométrico estimado, tuvo la finalidad de evaluar la estabilidad estructural observada en el comportamiento de las recaudaciones por concepto de gravamen arancelario. La docima de hipótesis contrasto la hipótesis nula de estabilidad versus cambio estructural como efecto de la implementación de la reforma. Los datos, dieron como resultado que el

estadístico F de prueba, no excede el valor crítico, lo que se refleja en el elevado valor de $p = 0.649315$. Es decir, no se rechaza la hipótesis nula de estabilidad estructural, lo que implica que la implementación de las reformas no ha modificado el nivel de recaudaciones.

- Los coeficientes estimados para el modelo, tienen los signos esperados a priori. Ahora bien, el coeficiente de la pendiente asociada a la variable LIMP, es decir, C1, representa la elasticidad importaciones/recaudación, o también, el cambio porcentual en las recaudaciones frente a un cambio porcentual en el flujo de importaciones. De acuerdo con los resultados, un cambio porcentual del 1% en las importaciones genera un cambio de apenas 0.76% en las recaudaciones, en otros términos, la respuesta es inelástica.
- Al graficar en un mismo cuadro el comportamiento de las importaciones CIF y el de las recaudaciones por gravamen arancelario, se observa que ambas variables se mueven en la misma longitud de onda, es decir, que movimientos ascendentes en las importaciones se reflejan con bastante aproximación en las recaudaciones. Este es otro elemento que se debe tomar muy en cuenta al momento de analizar el comportamiento de las recaudaciones en los últimos tres periodos. En otras palabras, los efectos severos de la crisis que se manifiestan en la baja significativa del valor de las importaciones también están repercutiendo en la baja de las recaudaciones. Tal vez, esta situación o coyuntura de crisis sean los factores claves que inhibieron los efectos o impacto de la reforma sobre las recaudaciones.
- Los importadores obtienen ventajas ilegítimas de las operaciones de nacionalización de las mercaderías que realizan, puesto que los precios de operación que declaran no reflejan el valor realmente pagado por la mercadería importada. En la mayoría de los casos, estas ventajas surgen de

las asimetrías de información existentes entre la Aduana nacional, las agencias Despachantes de Aduana y sus clientes los importadores, de esta manera, se presentan situaciones de riesgo moral porque las Agencias Despachantes de Aduana no protegen los intereses de la Aduana nacional de Bolivia y se convierten en muchos casos en cómplices de ilícitos aduaneros.

- No se puede negar que la reforma a la Ley General de Aduanas ha traído cambios significativos en el control de los tránsitos aduaneros, es decir, en el paso de la mercadería por las fronteras evitando de esta manera el contrabando escandaloso de los periodos anteriores. Sin embargo, también se ha evidenciado las fallas en control de fronteras. En este último caso, se hace referencia a los hechos acontecidos recientemente con la entrada masiva, ilegal y sin control de mercadería desde la Argentina.
- En el caso de Bolivia, se dice que el mercado nacional esta cubierto de productos argentinos esta situación causa una verdadera preocupación a los productores bolivianos. Nada tiene nada que ver los productos argentinos que tengan precios bajos por la convertibilidad monetaria, las importaciones pueden seguir siendo importadas de países que estén o no crisis económica, es el mercado y las ventajas comparativas del comercio las que deciden si el comercio seguirá su cause o deje serlo. Si el contrabando persiste es cuestión de las autoridades y su control de ellos dependerá.
- La regulación vigente en el sistema aduanero permite operaciones que no se contemplan en la ley de aduanas. Los técnicos aduaneros desconocen las condiciones o términos de compra de los importadores y en general las mercaderías que ingresan al país generan tasas de rendimiento de las recaudaciones menores a las que se pueden recaudar.

- La Ley General de Aduana exige la inscripción en el registro del Ministerio de Hacienda a todas las agencias despachantes de aduana, a las empresas desconsolidadoras de carga, empresas de transporte e intermediarios del comercio exterior con una garantía de 20.000 DEG's que equivalen a 15.000 \$us, monto que es cubierto por el accionista o los accionistas a través de una Boleta bancaria o Póliza de Fianza de seguro. Se esperaba que esta medida otorgue mayor dinámica y confianza a las operaciones aduaneras y principalmente a las operaciones de recaudación. Sin embargo, muchas empresas despachantes han saturado el mercado permitiendo de esta manera el fraude debido al exceso de oferta de agencias.
- La aparición de las empresas verificadoras y las agencias despachantes de aduana como auxiliares de la función aduanera y su actuación dentro del proceso de formalización del despacho aduanero abren la posibilidad en la Aduana Nacional de incrementar el ritmo de las recaudaciones y facilitación del comercio exterior. se convierten en una alternativa interesante para mejorar el control de las importaciones .
- El Comercio Exterior en Bolivia es un constante movimiento de mercancías que entran y salen de nuestro territorio, entonces la Aduana Nacional de Bolivia en el sistema interviene a través de sus Administraciones regionales para organizar y administrar el intercambio comercial y buen funcionamiento del proceso aduanero en él tránsito de mercadería que sale y entra del territorio boliviano, los recursos que este genera por conceptos de tributos y evitar el contrabando dichos aspectos en el sistema aduanero en su conjunto responden a dos etapas una referida a la Aduana con muchos problemas de corrupción y contrabando y otra Aduana con la una reforma a la Ley General de Aduanas para solucionar por los problemas ya mencionados y darle la institucionalidad que necesitaba.

6.2. RECOMENDACIONES

- a) La Aduana Nacional de Bolivia, realizó una serie de reformas que apuntan a mejorar los niveles de control del ingreso y salida de las mercaderías, facilitar el comercio exterior, mejorar las recaudaciones, modernizar la institución con la implementación de nuevas tecnologías, institucionalizar la entidad, establecer normas de comportamiento para los funcionarios aduaneros, etc. Sin embargo, es prudente y necesario que la ANB realice actividades que apunten a mejorar decididamente el control del valor de las importaciones, en este punto existe la exigencia de adoptar y aplicar un control directo del valor en las administraciones aduaneras, considerando la eficacia que ha sido confirmada por la experiencia de los países que la aplican. En un marco de normas flexibles y equitativas tanto para los productores, importadores y el Estado, se protege los intereses fiscales estableciendo una base imponible normal de tributación, limitando la acción fraudulenta y reduciendo la evasión de los derechos aduaneros. De esta manera en lo económico se determina niveles efectivos de protección a la industria nacional a través de un control adecuado del valor de las mercaderías importadas, facilitando además la expansión comercial y los convenios comerciales.
- b) Las operaciones de nacionalización de la mercadería internada a Bolivia con defraudación de tributos deben ser eliminadas, creando para el efecto una Gerencia de Control de valoración, dejando en sus manos el control del Valor en Aduana y empezando a prescindir de empresas verificadoras. Sin embargo, y alternativamente se debe permitir la realización de operaciones y procedimientos aduaneros con más participación e intercambio de información entre la Aduana y las Agencias Despachantes de Aduana, principalmente dónde las condiciones de negociación en determinados campos afecten el comportamiento de las tasas de rendimiento de recaudación y manejo eficiente de las mercancías que ingresan a Bolivia.

- c) De esta manera se protege los intereses fiscales estableciendo una base imponible normal de tributación limitando la acción fraudulenta y reduciendo la evasión de los derechos aduaneros. De esta manera en lo económico determina niveles efectivos de protección a la industria nacional a través de un control adecuado del valor de las mercaderías importadas porque facilita la expansión comercial y los convenios comerciales.

- d) La aplicación de la definición del valor sugerida por el GATT y la OMS, sin duda traerá ventajas para el fisco. Es un hecho conocido en nuestro medio que la subfacturación se da mucha frecuencia y que esta situación incide notablemente en forma negativa sobre las recaudaciones aduaneras, este fenómeno se produce por la falta de un control adecuado del valor de las mercaderías objeto de importaciones. El sistema de la valoración del GATT, es mucho más completo y por lo visto más efectivo, tal como dan cuenta las experiencias de varios países que implementaron este sistema.

- e) Si se pretende realizar una regulación activa, promover la transparencia de las operaciones aduaneras y generar confianza en los importadores que realizan una declaración de transacción honesta, el Estado debe permitir la autonomía de los entes reguladores. Las Administraciones aduaneras deben emitir la normativa oportunamente y eliminar gradualmente aquellos mecanismos de transacción donde existen asimetrías de información que permiten a los importadores obtener ventajas ilícitas.

- f) Se recomienda organizar oficinas de valoración aduanera combinando los recursos disponibles y eligiendo la alternativa más deseable y óptima. Es necesario entonces, seleccionar elemento humano idóneo que responda a los Intereses comunes, dando prioridad a la especialización en valoración aduanera a través de cursos e introduciendo programas de temática aduanera como materia de constante actualidad y dinámica.

BIBLIOGRAFIA

- ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO (GATT): "Memorándum Sobre el Régimen de Comercio Exterior de Bolivia" Doc. L/6542. Ginebra, 1989.
- ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA " Gaceta Aduanas". Tomos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8. Editorial Offset Boliviana Ltda. La Paz - Bolivia. 1999 - 2002.
- ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA "Boletines Informativos Mensuales". 1999, 2000, 2001y junio del 2002.
- ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA: "Procedimiento para Aforos de Importación" La Paz - Bolivia. 2002.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA: "Boletín Estadístico". 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.
- BLACKER A. Juan: "Historia Universal de las Aduanas" Tomos I, II, III, IV. Contable Chile Nal. Editores. Chile, 1974.
- BONADONA, Alberto "Marco Regulador, Privatización y Reforma de Pensiones". Ediciones A.B.C. La Paz - Bolivia, 1998.
- CAMARA DE INDUSTRIA Y COMERCIO DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA: "Políticas Arancelarias, Estudio de Alternativas". Santa Cruz. Octubre, 1990.
- CAMARA NACIONAL DE DESPACHANTES DE ADUANA: "Acuerdo del Valor del G.A.T.T de 1994". La Paz - Bolivia 2000.

- CAMARA NACIONAL DE DESPACHANTES DE ADUANA: "Convenio Internacional Kyoto, para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros". La Paz - Bolivia 2000.
- CAMPERO PAZ, Fernando. "El Presupuesto en Bolivia". Ediciones ILDIS. 1999.
- DIAZ S., César: "Manual de Circulares de Aduana y Comercio Exterior". Vol. 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.
- DORNBUSCH, Ruiger y FISHER, Stanley: "Macroeconomía" Ediciones Mc GRAW-HILL. España, 1988.
- FERNANDEZ Jessica "Los Consumidores están Protegidos". CEDOIN. La Paz - Bolivia, 1998.
- FUNDEMOS: "Una Solución Estructural al Contrabando en Bolivia". La Paz, julio de 1989.
- GRANDIO, Antonio y LOPEZ, Pedro: "Mercados Financieros" Primera Edición Mc GRAW-HILL. Interamericana S.A. Madrid - España, 1997.
- GUJARATI, Doromar: "Econometría": Tercera Edición Mc GRAW-HILL. Interamericana S.A. México, 1997.
- HERNANDEZ, Sampieri, et al. "Metodología de la Investigación" Ed. Mc Graw Hill. Mexico 1998
- HERMANN, Max. "Investigación Económica, su metodología y su técnica" Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1975

- INFORME MUSGRAVE: "La Política Arancelaria y la Asignación de Recursos Política Fiscal en Bolivia" Vol. II informe al Ministerio de Hacienda de la Rep. De Bolivia, 1997.
- JOHNSON, Harry: "tariffs and Economic development some Tehecretical Issues the Journal of Development Studies" Vol. I. October, 1994.
- KNIGMAN R. Paul, "Economía Internacional Teoría y Política", Tercera Edición. Editorial Mc GRAW-HILL, España, 1996.
- KOUTSOYIANNIS A: "Microeconomía Moderna". Primera Edición. Amorrortu Editores, Buenos Aires - Argentina, 1979.
- KREPS, David "Curso de Teoría Macroeconómica." Primera Edición Mc. GRAW-HILL Interamericana S.A. Madrid - España, 1995.
- LE ROY MILLER, Roger y MEINERS, Roger "Microeconomía". Tercera Edición Mc. GRAW-HILL Interamericana S.A. México, 1990.
- LEMENER, Abba P: " Teoría Económica del Control", Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1951.
- LEY GENERAL DE ADUANAS N° 1990 del 28 de julio de 1999. Gaceta Oficial de Bolivia.
- LISBOA, Edmar " Un Modelo de Comercio entre Centro y Periferia" Ediciones F.C.E... México, 1974.
- LOPEZ, Pedro. ALVAREZ, José. NOVO, José "Mercados Financieros". Ediciones Mc GRAW-HILL. México, 1999.

- MACHICADO, Flavio: "Fundamentos, Organización y Procedimientos del Sistema de Regulación y Supervisión Financiera de Bolivia". La Paz, 1999.
- NAVIA Alanez Carlos: "Elaboración científica del Perfil de Tesis", Editores Edcon. La Paz - Bolivia, 1997.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS: "Breve Guía al Código de Valoración en Aduana". Tercera Edición, Bruselas. 1996.
- PEREZ, Waldo: "Índice de la Ley General de Aduanas" publicación La Paz - Bolivia. 2002.
- QUIROGA INIGUEZ, Carlos: "Análisis de la Estructura de las Importaciones". Tesis de Grado. Universidad Mayor de San Andrés. La Paz - Bolivia, 1999.
- REGLAMENTO A LA LEY GENERAL DE ADUANAS D.S. N° 25870 del 11 de agosto de 2000. Gaceta Oficial de Bolivia.
- ROBINSON, Jhoan: "Economía de la Competencia Imperfecta". Editorial Martínez Roca. España, 1973.
- SACHS D. Jeffrey: "Macroeconomía en la Economía Global". Editores Prentice Hall Hispanoamericana S.A. México, 1994.
- SAMUELSON, Paul. NORDHAUS, William: "Economía". Tercera Edición Mc. GRAW-HILL Interamericana S.A. México, 1999.
- SELDOM Arthur: "Diccionario de Economía", Cuarta edición. Editorial Oikers. España, 1988.

- TECLA, Alfredo y GARZA, Alberto. "Teoría, métodos y técnicas en la investigación social" Ed. Cultura Popular. México 1974
- TIROLE, Jean: "La Teoría de la Organización Industrial". Editorial ARIEL. Barcelona - España, 1990.
- UDAPE: " Contrabando de importaciones" 1999 Mimeo La Paz - Bolivia, mayo de 1999.
- VARIANT, Half: "Análisis Microeconómico". Publicado por Antonio Bosch. Barcelona - España, 1990.
- VARIANT, Half: "Microeconomía Intermedia". Editorial Antoni Bosch, 1993.
- VILLARREAL MARTINEZ, Pilar: "Los Impactos del Arancel y del Tipo de Cambio en las Importaciones y las Recaudaciones Aduaneras". Tesis de Grado. Universidad Mayor de San Andrés, La Paz - Bolivia, 2000.
- VINER, Dacon "Comercio Internacional y Desarrollo Económico" Ediciones Tecnos S.A. Madrid, 1991
- ZORRILLA, Santiago. "Guía para Elaborar la Tesis" Ed, UNAM México 1996.

SEMINARIO DE APOYO

- Seminario: "Aplicación del Reglamento de la Ley General de Aduanas N° 1990". Lic. Julio Lino Orozco y Eduardo Molina Saravia. La Paz, octubre de 2000.

- Seminario: "Valoración Aduanera - GATT94". Lic. Jacqueline Villegas. La Paz Bolivia, 26 y 27 de septiembre de 2001.

- Seminario taller " Metodología del Acuerdo del Valor de la OMC y Procedimiento del llenado de la Declaración Jurada del Valor - Form. 151". Lic. Marco Bravo Aduana nacional de Bolivia. La Paz 15 y 16 de mayo de 2002.

- Seminario taller " Declaración Jurada del Valor - Form. 151". Lic. Marco Bravo Aduana Nacional de Bolivia. La Paz 18 y 19 de julio de 2002.

ANEXOS

GLOSARIO DE TÉRMINOS ADUANEROS Y DE COMERCIO EXTERIOR DEFINICIONES APLICABLES

ABANDONO EXPRESO Ó VOLUNTARIO: Es el acto mediante el cuál aquel que tiene el derecho de disposición sobre la mercancía, la deja a favor del Estado, ya sea en forma total o parcial, expresando esta voluntad por escrito a la administración aduanera.

ABANDONO DE HECHO Ò TÁCITO: Es el acto mediante el que la administración aduanera declara abandonada en favor del Estado, las mercancías que permanezcan en almacenamiento bajo control de la aduana, fuera de los plazos establecidos por ley y su reglamento.

ADMINISTRACIÓN ADUANERA: Es la unidad administrativa, desconcentrada de la Aduana Nacional.

ADMISIÓN DE MERCANCÍAS CON EXONERACIÓN DE LOS TRIBUTOS ADUANEROS: Es la importación de mercancías para el consumo, con exención del pago de los tributos aduaneros independientemente de su normal clasificación arancelaria, o del importe de los tributos que las gravan normalmente, con tal que se importen en determinadas condiciones y con una finalidad específica.

ADMISIÓN TEMPORAL PARA PERFECCIONAMIENTO ACTIVO: Régimen aduanero que permite recibir ciertas mercancías, dentro del territorio aduanero nacional, con suspensión del pago de los tributos aduaneros, destinadas a ser reexportadas en un período de tiempo determinado, luego de haber sido sometidas a una transformación, elaboración o reparación.

ADMISIÓN TEMPORAL PARA REEXPORTACIÓN EN EL MISMO ESTADO: Régimen aduanero que permite recibir en el territorio aduanero nacional, con suspensión del pago de tributos aduaneros de importación, ciertas mercancías con un fin destinadas a su reexportación en un plazo determinado, sin que hubieran sufrido modificación alguna, excepto su depreciación normal de las mercancías, como consecuencia del uso que se hubiera hecho de las mismas.

ADUANA DE DESTINO: Toda oficina aduanera donde finaliza una operación de tránsito aduanero.

ADUANAS DE FRONTERA: Cumplen el control del comercio exterior, tanto en importación como en exportación de mercancías, en las fronteras del territorio nacional, en las principales vías de comunicación del país con el exterior.

ADUANA DE PARTIDA: Toda oficina aduanera donde comienza una operación de tránsito aduanero.

ADUANAS INTERIOR CON DEPÓSITO ADUANERO: Están ubicadas en lugares en el interior del territorio nacional, facultadas para controlar el ingreso y salida de mercancías, permitiendo en importaciones y exportación de mercancías la aplicación de distintos regímenes aduaneros.

ADUANAS INTERIORES DE ZONAS FRANCAS: Son las que están ubicadas en proximidades de las zonas francas, cuya función es de realizar el control y fiscalización de las operaciones de comercio exterior, así como de las labores desarrolladas por los concesionarios de zonas francas.

ADUANA NACIONAL: Organismo encargado de aplicar la legislación aduanera, relativa a la importación y exportación de mercancías y a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los tributos aduaneros que les sean aplicables y de cumplir las demás funciones que se le encomienden.

AFORO: Operación que consiste en una o varias de las siguientes actuaciones: reconocimiento de mercancías; verificación de su naturaleza y valor; (peso, cuenta o medida; clasificación arancelaria y determinación de los tributos aplicables.

ANÁLISIS: Examen cualitativo y/o cuantitativo de las mercancías, practicado por un laboratorio de la aduana autorizado.

APODERADO: Es la persona que actúa en nombre y representación de su mandante en la realización de los encargos que este le encomienda.

ASISTENCIA ADMINISTRATIVA MUTUA: Acciones de una autoridad de Aduana en nombre de o en colaboración con otra autoridad de Aduana que permite la aplicación correcta de las leyes aduaneras, sea impidiendo, investigando o reprimiendo los ilícitos aduaneros.

CARGA UNITIZADA: Acondicionamiento de uno o más bultos en una unidad de carga.

CERTIFICADO DE ORIGEN: Documento que identifica las mercancías y en el cual la autoridad o entidad habilitada para expedirlo, certifica expresamente que las mercancías a que se refiere son originarias de un país determinado.

COMPROBACIÓN: Operación realizada para el despacho aduanero de una mercancía, con el objeto de establecer la exactitud y correspondencia de los datos consignados en la Declaración de.

CONSIGNATARIO AUTORIZADO: La persona habilitada por la aduana para recibir las mercancías directamente en sus instalaciones sin necesidad de presentarlas ante una oficina de aduana de destino.

CONSOLIDADOR: Consolidador de Carga Internacional, es el agente de carga internacional que recibe la mercancía de varios destinatarios y contrata varios espacios o fleta medios de transporte completos, bajo responsabilidad y por cualquier sistema se obliga a transportar por sí o por otro agente, ante el propietario de la carga; emite el documento que debe respaldar al manifiesto de carga terrestre, la guía aérea o el conocimiento marítimo, según corresponda.

CONTRABANDO: Ilícito aduanero que consiste en extraer o introducir del o al territorio aduanero nacional clandestinamente mercancías, sin la documentación legal, en cualquier medio de transporte, sustrayéndolos así al control de la aduana.

CONTROL POR AUDITORIA: Las medidas mediante las cuales la Aduana se cerciora con respecto a la exactitud y a la autenticidad de las declaraciones a través del examen de los libros, de los registros, de toda la información comercial

CONTENEDOR: Un recipiente (cajón portátil), tanque movable o análogo que responde a las siguientes condiciones:

CONTRAVENCIÓN ADUANERA: Es todo acto u omisión que infringe o quebrante la legislación aduanera, siempre que no constituya delito aduanero.

CONTROL DE ADUANA: Conjunto de medidas tomadas con vistas a asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera que la Aduana esta encargada de aplicar.

DECLARACIÓN DE ADUANA: Acto por el cual se proporcionan en la forma prescrita y aceptada por la Aduana, las informaciones requeridas por ella.

DECLARACIÓN DE MERCANCÍAS: Una declaración realizada del modo prescrito por la Aduana, mediante la cual las personas interesadas indican el régimen

aduanero deberá aplicarse a las mercancías, proporcionando la información necesaria que la Aduana requiere para la aplicación del régimen aduanero.

DECLARACIÓN CERTIFICADA DE ORIGEN: Información sobre el origen de las mercancías certificada por una autoridad o entidad habilitada para hacerlo.

DECLARACIÓN JURADA: Documento que contiene la información proporcionada bajo juramento por el declarante y que hace responsable a este último respecto al cumplimiento del pago de los tributos aduaneros y otras obligaciones emergentes.

DECLARANTE: Toda persona que a su nombre o en representación de otra presenta una declaración de mercancías.

DEFRAUDACIÓN ADUANERA: Es un delito aduanero consistente en la disminución o el no pago de los tributos aduaneros, por operaciones aduaneras en las que dolosa y falsamente se declara la calidad, cantidad, valor, peso u origen.

DELITO ADUANERO: Todo acto u omisión mediante el cual se incurra en hechos o actos tipificados como delito de contrabando, defraudación aduanera u otros.

DEPÓSITO DE ADUANA: El régimen aduanero según el cual las mercancías importadas son almacenadas bajo el control de la aduana en un lugar habilitado con suspensión del pago de los tributos aduaneros a la importación o exportación.

DEPÓSITO TEMPORAL DE MERCANCÍAS: Son lugares cercados o no, habilitados para el almacenamiento temporal de mercancías bajo control de la aduana, en espera de la presentación de la declaración de mercancías.

DESADUANAMIENTO: El cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para permitir la exportación de mercancías, su ingreso para el consumo o para someter a las mismas a otro régimen aduanero.

DESCARGA: Operación por la cual las mercancías se extraen del vehículo en que han sido transportadas.

DESCONSOLIDADOR DE CARGA INTERNACIONAL: Es un agente de carga internacional, establecido en el lugar de destino o de descarga de la mercancía, responsable de recibir el embarque consolidado de carga consignada a su nombre para desconsolidar y notificar a los destinatarios finales, dentro del plazo de cinco días, computables a partir de la fecha de descarga de la mercancía.

DESIGNACIÓN ARANCELARIA: Es la designación de una mercancía, según los términos de la nomenclatura arancelaria del Sistema Armonizado.

DESPACHANTE DE ADUANA: Es la persona natural y profesional de una Agencia Despachante de Aduana, autorizada por el Ministerio de Hacienda como auxiliar de la función pública aduanera, cuya actividad profesional consiste en efectuar despachos aduaneros y gestiones inherentes a operaciones de comercio exterior, por cuenta de terceros.

DESPACHO ADUANERO: Cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para exportar las mercancías, importarlas para el consumo o someterlas a otro régimen aduanero.

DEVOLUCIÓN DEL GRAVAMEN ARANCELARIO O DRAW BACK: Es el régimen aduanero que en caso de exportación de mercancías, permite obtener la restitución total o parcial del gravamen arancelario que haya gravado a la importación de mercancías, utilizadas o consumidas en la actividad exportadora.

EFFECTOS PERSONALES: Todos aquellos artículos nuevos o usados que razonablemente necesite el viajero para su uso personal durante su viaje, teniendo en cuenta todas las circunstancias de este viaje, con exclusión de toda mercancía importada o exportada.

ENVÍOS DE SOCORRO: Las mercancías tales como vehículos u otros medios de transporte, alimentos, medicamentos, vestimentas, mantas, carpas, casas prefabricadas, material de purificación o de almacenamiento de agua u otras mercancías de primera necesidad, enviadas para ayudar a víctimas de catástrofes o siniestros.

ENVÍOS POSTALES: Los envíos de correspondencia y las encomiendas postales, como fueran definidos en el Convenio de la Unión Postal Universal – UPU - y el Acuerdo relativo a las encomiendas postales.

ENVÍOS URGENTES: Las mercancías que deben ser despachadas rápidamente y de manera prioritaria en razón de su naturaleza, por constituir envíos de socorro o por necesidades apremiantes, calificadas por la autoridad competente.

EQUIPAJE DE LOS VIAJEROS: Conjunto de artículos de uso o consumo del viajero conducidos al o a los países de su trayecto o destino, en cantidades y valores que no demuestren finalidad comercial.

EQUIPAJE NO ACOMPAÑADO: El que llega con anterioridad o posterioridad a la fecha del arribo del viajero, cualquiera sea la vía de transporte utilizada.

EXPORTACIÓN: Salida de cualquier mercancía de un territorio aduanero.

EXPORTACIÓN DEFINITIVA: El régimen aduanero aplicable a las mercancías en libre circulación, que salen del territorio aduanero y que estén destinadas a permanecer definitivamente fuera de éste.

EXPORTADOR: Persona que sí o mediante una agencia despachante de aduana presenta una declaración de mercancías de exportación con las formalidades previstas en disposiciones legales.

EXPORTACIÓN TEMPORAL PARA PERFECCIONAMIENTO PASIVO: El régimen aduanero por el cual las mercancías que están en libre circulación en un territorio aduanero pueden ser exportadas temporalmente para su transformación, elaboración o reparación en el extranjero y luego reimportadas con el pago de los tributos aduaneros de importación sobre el valor agregado.

FORMALIDADES ADUANERAS PREVIAS A LA ENTREGA DE MERCANCÍAS: El conjunto de procedimientos que deberán realizar las personas naturales o jurídicas y la administración aduanera, desde la introducción de mercancías en el territorio aduanero hasta el momento en que se les aplique un determinado régimen aduanero.

GARANTÍA: Obligación que se contrae a satisfacción de la Aduana, con el objeto de asegurar el pago de los tributos aduaneros, sus intereses, actualizaciones, multas y otras responsabilidades que hubieren. Pudiendo ser estas una garantía específica, global, real o personal.

GRAVAMEN ARANCELARIO: El gravamen arancelario es parte del tributo aduanero que grava a la importación o exportación de mercancías.

ILICITO ADUANERO: Todo acto u omisión mediante los cuales se infringe la legislación aduanera, en operaciones aduaneras y de comercio exterior.

IMPORTACIÓN PARA EL CONSUMO: El régimen aduanero por el cual las mercancías importadas pueden permanecer definitivamente dentro del territorio aduanero.

IMPORTADOR: Persona que presenta mediante una agencia despachante de aduana, la declaración de mercancías para el despacho, con el cumplimiento de las formalidades aduaneras.

LEGISLACIÓN ADUANERA: Conjunto de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que la Aduana esta expresamente encargada de aplicar en operaciones aduaneras y de comercio exterior.

LEVANTE: Acto por el cual la Aduana autoriza a los interesados a disponer de una mercancía que ha sido objeto de un despacho.

LIQUIDACIÓN DE LOS TRIBUTOS ADUANEROS: La determinación de la existencia y cuantía de los tributos aduaneros emergentes de una operación aduanera.

LUGAR DE CARGA: Puerto, Aeropuerto, estación ferroviaria, terminal de carga u otros sitios habilitados, donde las mercancías son embarcadas en el medio de transporte.

LUGAR DE DESCARGA: Puerto, aeropuerto, estación ferroviaria, terminal de carga u otros sitios habilitados, donde las mercancías son desembarcadas del medio de transporte.

MANIFIESTO DE CARGA: Documento de embarque que contiene la información sobre las mercancías, que amparan el transporte de mercancías en los medios o unidades de transporte habilitados,

MEDIOS DE TRANSPORTE DE USO COMERCIAL: Nave, aeronave, vagón ferroviario, camiones, tracto-camión o cualquier otro vehículo utilizado para el transporte de mercancías por determinada vía.

MEDIOS DE TRANSPORTE DE USO PRIVADO: Los vehículos, carreteros a motor (incluidos los ciclomotores) y los remolques, barcos y aeronaves, así como sus piezas de recambio, sus accesorios y equipamientos corrientes, importados o exportados por el interesado exclusivamente para su uso.

MERCANCÍAS EN LIBRE CIRCULACIÓN: Las mercancías de las que se puede disponer sin restricciones desde el punto de vista aduanero.

MERCANCÍAS EQUIVALENTES: Las mercancías que son idénticas por su especie, calidad y sus características técnicas a las que hubieran sido importadas o exportadas a los efectos de una operación de perfeccionamiento activo o pasivo.

MERCANCÍAS EXPORTADAS CON RESERVA DE RETORNO: Las mercancías que el declarante indique que serán reimportadas y respecto de las cuales sea posible tomar medidas de identificación por parte de la aduana.

MUESTRAS CON VALOR COMERCIAL: Los artículos con un valor comercial que son representativos de una categoría determinada de mercancías ya producidas o que son modelos de mercancías cuya fabricación se proyecta.

MUESTRAS SIN VALOR COMERCIAL: Cualquier mercancía que la Aduana considere de escaso valor comercial o se hallen prohibidos de venta, ingresen o salgan del territorio aduanero para su empleo en exposiciones, ensayos, análisis, degustación, etc

PAÍS DE ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS: País en el cual las mercancías han sido producidas, fabricadas o manufacturadas o donde han recibido la forma bajo la cual se efectúa su comercialización, de conformidad con las regulaciones, criterios o normas establecidas en Convenios Internacionales.

PERSONA: Tanto la persona física como la jurídica, capaz de intervenir en operaciones aduaneras y de comercio exterior.

PESO BRUTO: Por peso bruto se entenderá el peso de la mercancía tal como ha sido embalada para su transporte. Este peso incluye todos los envases, cubiertas,

y embalajes de todo género, exteriores o inmediatos, sin distinción de clase.

PESO NETO: Se entenderá el peso de la mercancía tal como ha sido embalada para su transporte. Este peso no incluye los envases, cubiertas, y embalajes de todo género, sean exteriores o inmediatos, sin distinción de ninguna clase.

PRESENTACIÓN DE LAS MERCANCÍAS A LA ADUANA: Acción de poner las mercancías a disposición de la Aduana, como parte del cumplimiento de las formalidades aduaneras.

RECONOCIMIENTO DE MERCANCÍAS: La inspección física de las mercancías por parte de la Aduana a fin de cerciorarse que la naturaleza, el origen, la condición, la cantidad y el valor de las mismas corresponden a la información contenida en la declaración de mercancías.

RÉGIMEN ADUANERO: Tratamiento aplicable a las mercancías sometidas al control de la aduana, de acuerdo con la Ley y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación aduanera.

REGÍMENES SUSPENSIVOS DE TRIBUTOS ADUANEROS: Denominación genérica de los Regímenes Aduaneros que permiten la entrada o salida de mercancías a/o desde el territorio aduanero, con suspensión del pago de los tributos aduaneros a la importación o a la exportación.

REEXPEDICIÓN: Es la salida a territorio extranjero de las mercancías a zonas francas. También es reexpedición la salida de las mercancías de una zona franca comercial a una zona franca industrial.

REIMPORTACION: Importación en un territorio aduanero de mercancías que han sido exportadas temporalmente desde el mismo territorio.

REIMPORTACIÓN EN EL MISMO ESTADO: El régimen aduanero que permite la importación para el consumo con exoneración del pago de los tributos aduaneros a la importación, de mercancías que hubieran sido exportadas temporalmente, y se encontraban en libre circulación o constituían productos compensadores, siempre que estos o las mercancías no hayan sufrido en el extranjero ninguna transformación, elaboración o reparación.

REEMBARQUE: Acción material de volver a embarcar una mercancía ya descargada.

REEXPORTACIÓN: Exportación desde un territorio, de mercancías que han sido importadas anteriormente.

REPOSICIÓN DE MERCANCÍAS EN FRANQUICIA ARANCELARIA: Régimen aduanero, por el cual se importan mercancías en franquicia total de los tributos aduaneros de importación, en proporción equivalente a las mercancías que habiendo sido nacionalizadas, fueron transformadas, elaboradas o incorporadas en mercancías destinadas a su exportación definitiva.

RESOLUCIÓN: El acto individual mediante el cual la Aduana resuelve sobre un asunto de acuerdo a la legislación aduanera.

RUTAS LEGALES: Únicas vías de transporte autorizadas por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, para el tráfico de las mercancías que se importen o se exporten o circulen en tránsito aduanero.

SISTEMA DE CANAL DOBLE (ROJO/VERDE): Es un sistema de control aduanero simplificado que permite a los viajeros que llegan a realizar una declaración de mercancías, eligiendo entre dos tipos de canales. Uno de ellos identificado por símbolos de color verde, para los viajeros que llevan mercancías cuya cantidad o valor no excedan los límites admitidos, exonerados de los tributos aduaneros a la

importación y que no sean objeto de prohibiciones o restricciones. El otro, identificado mediante símbolos de color rojo destinado a los viajeros que no se encuentran dentro de la anterior situación.

TERCERO: Cualquier persona que no es parte en una relación jurídica aduanera.

TERRITORIO ADUANERO: Territorio de un estado en el cual las disposiciones de su legislación aduanera son aplicables.

TIENDAS LIBRES DE TRIBUTOS (DUTY FREE SHOPS): Tiendas Libres de Tributos (Duty Free Shops), son locales autorizados por la Aduana Nacional, ubicados en los aeropuertos internacionales, para almacenar y vender mercancías nacionales o extranjeras, con exoneración del pago de tributos aduaneros, a los viajeros que salen del país.

TRAFICO FRONTERIZO: Los desplazamientos efectuados en una y otra parte de la frontera aduanera por personas residentes en una de las zonas fronterizas adyacentes.

TRANSBORDO: El régimen aduanero en aplicación del cual se trasladan, bajo control de una misma administración aduanera, mercancías de un medio de transporte a otro, o al mismo en distinto viaje, incluida su descarga a tierra, a objeto de que continúe hasta su lugar de destino.

TRANSITO ADUANERO NACIONAL: Es el transporte de mercancías de los depósitos de una aduana interior a los de otra aduana interior, dentro del territorio nacional, bajo control y autorización aduanera, con suspensión del pago de los tributos aduaneros.

TRÁNSITO ADUANERO INTERNACIONAL: El régimen aduanero que permite el transporte de mercancías bajo control aduanero, desde una aduana de partida

hasta una aduana de destino, en una misma operación en el curso de la cual, se cruzan una o más fronteras.

TRANSPORTADOR: La persona que transporta efectivamente las mercancías o que tiene el mando o la responsabilidad del medio de transporte.

TRANSPORTADOR INTERNACIONAL: Es toda persona autorizada por la autoridad nacional competente, responsable de la actividad de transporte internacional para realizar las operaciones de transporte internacional de mercancías, utilizando uno o más medios de transporte de uso comercial.

TRIBUTOS ADUANEROS: Los gravámenes e impuestos internos que gravan a las importaciones o exportaciones de mercancías.

VALOR DECLARADO EN ADUANAS: Es el valor obtenido y consignado en la declaración de mercancías, de acuerdo a las disposiciones legales en vigencia, de mercancías contenidas en un envío, que están sometidas a un mismo régimen aduanero y clasificadas en una misma partida arancelaria.

ZONA FRANCA: Una parte del territorio de un Estado en el que las mercancías allí introducidas, se considerarán generalmente como si no estuviesen en el territorio aduanero, en lo que respecta a los tributos aduaneros a la importación.

ZONA FRONTERIZA: Faja de territorio adyacente a la frontera terrestre o sus costas, en la cual la tenencia y la circulación de mercancías pueden estar sometidas a medidas especiales de control aduanero.

AÑO, SEGÚN LA CLASIFICACIÓN DE USO O DESTINO ECONÓMICO (C.U.O.D.E.)

DESCRIPCIÓN	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL GENERAL	702.697	993.748	1.130.497	1.176.945	1.196.346	1.433.589	1.656.615	1.909.358	2.449.831	1.854.469
BIENES DE CONSUMO	151.117	210.199	204.957	224.145	282.455	282.376	339.592	386.650	505.379	412.069
- Bienes de Consumo No Duradero	62.554	95.889	89.059	109.656	133.908	137.939	173.188	183.210	213.081	223.446
- Bienes de Consumo Duradero	88.563	114.310	115.898	114.489	148.548	144.437	166.404	203.440	292.298	188.622
MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS	288.145	389.052	455.785	478.147	512.131	604.024	615.556	730.089	891.768	719.876
- Combustibles, Lubricantes y Productos Conexos	3.563	7.858	25.974	51.680	57.352	66.966	52.205	136.072	99.055	59.345
- Materias Primas y Productos Intermedios para la Agric.	10.943	21.873	13.094	18.147	15.947	27.433	32.067	44.527	43.195	42.825
- Materias Primas y Productos Intermedios para la Ind.	229.443	305.076	333.570	327.804	380.745	410.280	445.270	467.380	639.019	482.309
- Materiales de Construcción	25.105	34.772	52.265	51.199	48.875	50.559	48.724	51.536	72.735	101.352
- Partes y Accesorios de Equipo de Transporte	19.042	19.471	30.877	35.268	39.212	42.755	37.285	31.573	37.764	34.044
BIENES DE CAPITAL	253.579	365.907	438.488	455.601	387.527	534.958	659.254	748.398	1.007.079	693.214
- Bienes de Capital para la Agricultura	16.276	24.790	18.679	13.258	18.458	17.441	19.316	16.175	15.862	12.755
- Bienes de Capital para la Industria	173.362	260.209	301.473	273.676	224.126	313.828	368.899	469.847	528.423	531.880
- Equipo de Transporte	63.940	80.909	118.336	168.467	144.942	203.689	271.039	262.376	462.775	148.579
DNERSO \$	9.379	28.521	30.707	18.809	14.186	12.221	42.212	44.222	45.504	29.311
EFFECTOS PERSONALES	477	69	559	243	47	10	2	0	0	0

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

(p) Cifras preliminares

BOLIVIA: IMPORTACIONES POR AÑO SEGÚN LA CLASIFICACIÓN DE GRANDES CATEGORÍAS ECONÓMICAS (G.C.E.)
(SERIE: 1990 - 1999) (CIF FRONTERA EN MILES DE DÓLARES)

DESCRIPCIÓN	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (p)
TOTAL GENERAL	702.697	993.748	1.130.497	1.178.945	1.196.346	1.433.589	1.656.615	1.909.358	2.448.831	1.854.469
111 ALIMENTOS Y BEBIDAS BÁSICAS DESTINADOS PRINCIPALMENTE A LA	24.566	33.537	38.904	35.889	45.226	47.637	64.278	52.519	48.093	68.880
112 ALIMENTOS Y BEBIDAS BÁSICAS DESTINADOS PRINCIPALMENTE AL	2.919	4.577	4.914	3.565	4.684	5.910	4.551	7.568	10.585	8.765
121 ALIMENTOS Y BEBIDAS ELABORADOS DESTINADOS PRINCIPALMENTE A	28.409	29.113	43.644	29.148	16.894	18.936	19.352	15.168	26.831	24.051
122 ALIMENTOS Y BEBIDAS ELABORADOS DESTINADOS PRINCIPALMENTE AL	19.006	31.799	27.967	33.086	46.241	55.059	69.957	77.561	88.992	83.916
210 SUMINISTROS INDUSTRIALES BÁSICOS	7.045	13.861	16.076	29.111	34.892	42.457	40.275	28.132	15.414	14.951
220 SUMINISTROS INDUSTRIALES ELABORADOS	211.490	309.247	528.813	375.063	526.586	394.609	440.183	493.053	698.608	559.069
310 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES BÁSICOS	31	53	2	9	2	13	9	49	40	23
321 COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES ELABORADOS GASOLINA	9	71	-	-	-	4	0	0	1	2.068
322 OTROS COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES ELABORADOS	3.612	7.979	31.531	53.309	51.313	67.105	53.375	136.314	100.097	58.996
410 BIENES DE CAPITAL (EXCEPTO EL EQUIPO DE TRANSPORTE)	143.921	233.353	226.709	211.199	790.834	237.270	289.990	336.354	358.218	367.369
420 PIEZAS Y ACCESORIOS	49.787	56.074	66.453	67.231	57.173	82.202	107.293	160.357	201.104	187.871
510 VEHÍCULOS AUTOMOTORES DE PASAJEROS	58.053	73.060	83.004	80.311	708.721	102.514	107.352	148.111	239.037	110.852
521 OTROS VEHÍCULOS DE USO INDUSTRIAL	45.002	53.275	106.969	157.444	125.048	163.802	250.974	243.321	413.733	130.041
522 OTROS VEHÍCULOS DE USO NO INDUSTRIAL	3.329	7.034	4.263	5.276	7.930	6.449	6.944	7.439	7.027	6.355
530 PIEZAS DE ACCESORIOS DE EQUIPO DE TRANSPORTE	40.340	47.213	66.372	56.524	46.089	62.531	44.890	34.978	47.473	36.356
510 ARTÍCULOS DE CONSUMO DURADEROS	15.050	17.728	17.767	18.970	23.250	23.670	36.759	35.360	51.318	39.406
530 ARTÍCULOS DE CONSUMO SEMIDURADEROS	16.490	24.001	20.679	24.377	29.701	30.053	29.428	32.339	38.847	59.620
600 ARTÍCULOS DE CONSUMO NO DURADEROS	33.410	51.337	43.000	53.971	66.776	69.702	92.824	95.556	104.398	107.197
700 BIENES NO ESPECIFICADOS EN OTRA PARTIDA	753	851	4.072	2.284	4.821	1.757	793	699	4.542	13.880

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

(p): Cifras Preliminares

BOLIVIA: EJECUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS INTERNOS POR AÑO SEGÚN TIPO DE IMPUESTO, 1989 - 2000
(En millones de bolivianos)

DESCRIPCIÓN	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL GENERAL	789,73	1,072,81	1,440,63	2,035,09	2,517,94	3,118,24	3,787,10	4,389,65	5,066,10	6,184,87	5,956,63	7,330,22
TOTAL IMPUESTOS LEY 843	625,02	778,21	1,142,91	1,654,31	2,008,62	2,368,73	2,657,33	3,077,71	3,416,72	4,042,98	3,544,03	4,222,95
Transferencia Gratuita de	0,55	0,79	1,06	0,87	1,36	1,21	1,25	1,5	2,51	2,96	3,52	3,64
Renta presunta de las	45,42	60,45	85,5	104,66	137,31	142,22	161,84	48,2	8,26	2,23	1,05	1,01
Consumo Especifico (Mercado	64,07	61,01	110,91	128,45	153,5	123,46	190,26	193,88	171,43	145,92	158,14	185,69
Consumo Especifico	17,03	22,15	30,03	44,79	50,3	76,29	92,48	139,16	205,05	348,83	159,47	230,75
Valor Agregado (Mercado	158,36	178,06	233,28	383,38	443,81	588,21	590,87	820,07	875,89	989,44	947,03	1,133,56
Valor agregado (Importaciones)	159,05	178,32	275,34	480,44	586,19	700,1	852,21	1,028,36	1,338,37	1,612,84	1,410,68	1,579,07
Régimen complementario al IVA	56,16	62,1	86,39	106,74	150,19	164,34	159,16	167,48	180,69	169,64	151,64	195,57
Transacciones	66,25	136,03	211,71	276,11	332,55	406,5	594,16	662,55	617,53	754,29	696,03	872,92
Utilidades Mineras						0,59	0,07	1,38	0,19	0,13	0,15	0,28
Viajes al Exterior	1,88	11,25	11,25	17,78	21,21	18,78	10,78	10,1	11,21	11,64	11,48	14,52
Régimen Tributario Simplificado	3,78	3,29	1,92	2,53	2,72	3,33	4,05	4,9	5,52	4,99	4,78	5,83
Sistema Tributario Integrado	1,39	1	0,46	0,16	0,05	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,11
Propiedad Rural		1,98	2,67	1,77	2,06	1,17	0,12					0
Regulación Impositiva	0,51	0,32	0,19	0,13	0,03	0,01	0,01	0,06				0
Renta Presunta a Propietarios	52,45	70,83	92,2	106,5	127,34	142,46	91,67	558,3	709,6	998,58	1,083,19	1,145,34
OTROS INGRESOS (1)	12,21	19,91	17,13	12,19	13,46	16,93	364,45	438,06	419,88	378,34	406,39	1,141,14
IVA - IT Y P.F.B.	105,48	140,15	201,45	267,22	285,1	349,58	673,65	315,58	519,9	764,97	923,02	820,79
Valores Fiscales (2)	47,02	134,54	79,14	101,37	210,76	383						

Fuente: SERVICIO NACIONAL DE IMPUESTOS INTERNOS

(1) Otros Ingresos incluye venta de valores

(2) 1992-93 y 94 incluyen Cencosyt YPTB

BOLIVIA: IMPORTACIONES POR AÑO, SEGÚN DEPARTAMENTO Y ADUANA DE INGRESO

(SERIE : 1990 - 1999) (CIF FRONTERA EN DÓLARES)

DESCRIPCION	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (p)
TOTAL	702.897	993.748	1.130.497	1.176.945	1.196.346	1.433.589	1.656.615	1.909.358	2.449.831	1.854.469
SUCRE										
Interior	2.010	7.454	6.225	21.763	7.788	18.222	8.883	10.335	21.421	15.102
LA PAZ										
Interior	241.782	316.192	317.704	276.148	239.766	304.615	339.275	317.666	378.626	290.987
Varios	-	301	506	-	1	-	231	4	-	-
Aeropuerto El Alto	68.881	98.953	103.323	94.025	83.794	99.343	177.423	238.574	176.070	137.383
Frontera Charaña	3.021	2.789	2.399	2.668	6.567	1.649	1.860	1.509	1.814	4.799
Zona Franca El Alto	-	-	11.575	71.883	78.985	74.731	92.410	139.750	111.889	93.833
Zona Franca Indus. El Alto	-	-	-	-	-	-	-	41	-	2.055
Adm. Distrital Kasani	19	7	13	1	5	-	-	-	-	5.458
Zona Franca Desaguadero	-	-	-	-	-	-	1.572	3.218	11.681	10.890
Desaguadero	2.198	2.594	2.702	8.850	14.136	11.340	15.472	12.317	10.904	15.763
Postal La Paz	486	624	507	768	291	187	262	182	184	60
COCHABAMBA										
Interior	67.346	121.305	147.868	99.336	84.692	187.880	127.068	155.948	189.421	169.280
Varios	-	-	-	-	-	-	-	42	-	-
Aeropuerto	11.222	14.380	17.422	23.004	24.491	71.340	150.391	41.317	149.484	13.552
Zona Franca	-	-	-	10.655	48.028	53.242	71.271	90.709	94.816	65.648
Postal	-	312	264	247	167	142	109	63	93	32
ORURO										
Interior	27.486	45.563	96.236	68.478	90.206	99.181	78.372	61.139	53.753	37.913
Varios	-	-	-	-	-	-	-	41	-	123
Pisiga	4.048	3.176	2.958	18.597	50.402	60.456	68.946	106.227	73.557	18.381
Tambo Quemado	374	1.863	2.072	1.690	7.673	30.686	8.869	20.356	22.852	28.118
Zona Franca	-	-	-	14.364	23.069	28.381	37.818	36.839	48.208	31.904
POTOSI										
Interior	8.194	13.950	4.804	8.548	3.993	8.711	8.787	6.339	18.184	12.203
Varios	-	-	-	-	161	45	-	-	268	-
Villazón	8.073	14.819	14.702	18.358	13.730	17.521	9.603	13.145	9.866	14.767
Uyuni	991	432	178	140	390	310	260	66	359	3.146
Apacheta	-	-	-	-	-	-	-	-	43	12
TARIJA										
Interior	5.781	7.659	13.500	11.331	10.063	11.213	4.533	7.686	23.238	10.968
Yacuiba	19.901	31.859	36.528	47.953	49.977	66.330	53.584	120.331	129.484	99.988
Bermejo	3.756	8.862	2.782	3.937	5.416	9.491	4.666	5.645	7.467	5.201
Boyubie	-	-	-	1.913	46	20	9	-	14	-
SANTA CRUZ										
Interior	176.433	228.923	234.577	217.363	218.137	198.545	217.214	287.692	405.961	404.097
Puerto Suárez - Varios	-	-	12	-	-	-	-	-	1.175	112
Varios	-	-	-	-	63	-	2	392	1.016	1.230
Aeropuerto Viru Viru	37.155	50.274	62.057	118.832	41.477	66.706	74.428	93.575	150.121	107.320
Puerto Suárez	13.770	19.842	21.759	35.347	55.033	40.213	29.587	48.451	61.181	57.218
Arroyo Concepción	-	-	-	-	1.515	-	-	-	5.792	-
Z Fran Puerto Aguirre	-	-	-	830	434	517	2.229	627	13.183	8.175
Z Fran Com. Sta. Cruz	-	-	-	-	16.065	39.172	56.612	61.330	110.629	139.738
Z. Fran Com. San Matias	-	-	-	-	-	-	-	-	180	386
Z. Fran Com. Pto. Suarez	-	-	-	-	-	-	-	6.499	141.423	53.454
San Matias	-	-	-	-	-	-	-	-	11	137
Postal	-	21	11.319	62	32	26	-	825	-	-
OREN										
Varios	-	-	-	-	-	-	-	-	1.836	580
Zona Franca Guayaram.	-	-	-	-	-	272	150	4	73	-
Guayaramerin	558	450	740	382	5.182	1.028	808	3.029	961	1.990
Postal	-	-	-	-	15	57	123	-	3	44
PANDO										
Varios	-	-	-	-	238	53	188	28	81	-
Zona Franca Cobija	29	19	4	-	256	1.484	82	70	334	475
OTROS	-	1.317	15.759	15.480	14.045	12.481	13.564	17.327	15.226	-