

UNIVERSIDAD MAYOR DE "SAN ANDRÉS"  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS  
CARRERA DE AUDITORÍA  
UNIDAD DE POSTGRADO



## MONOGRAFIA

**"EL CONTRABANDO EN LA ECONOMIA BOLIVIANA GESTIONES 2006-2010"**

POSTULANTES: LIC. MARISOL QUISPE FLORES

LIC. MARIA ISABEL SUSANA CLAVEL CANAVIRI

LA PAZ – BOLIVIA

2011

## ÍNDICE

### CONTRABANDO EN LA ECONOMIA BOLIVIANA GESTIONES 2006-2010

I.-INTRODUCCIÓN.....	1
1.-ANTECEDENTES.....	1
2.-DEFINICION DE CONTRABANDO.....	4
3.- ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA.....	5
II.-OBJETIVO.....	5
1.-OBJETIVO GENERAL.....	5
2.-OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	5
III.- JUSTIFICACIÓN.....	6
IV.-ANÁLISIS CRÍTIO DE LOS ENFOQUES TEÓRICOS.....	7
1.-LAS RUTAS DEL CONTRABANDO.....	7
2.-MODUS OPERANDÍ DEL CONTRABANDO.....	9
3.- ANÁLISIS DEL CONTRABANDO EN NUESTRO PAÍS.....	10
3.1.-LAS CAUSAS ACTUALES DEL CONTRABANDO.....	10
3.1.1.-Composición de tributos.....	10
3.1.2.- Contrabando en Bolivia es alto porque el 55% del empleo en el país es informal.....	12
3.1.3.-Bolivia busca frenar el contrabando de gasolina y alimentos.....	13

3.1.4.-Lucha Contra el Contrabando.....	15
4.- ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ADUANERA DE BOLIVIA.....	19
4.1.- DEFINICIONES Y TIPOLOGÍAS DE CONTRABANDO CONFORME A LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN BOLIVIA.....	19
4.2.- ANÁLISIS DE DOCE ASPECTOS CRÍTICOS DE LA NORMATIVA ADUANERA RELACIONADOS AL CONTRABANDO.....	22
5.- ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL CONTRABANDO Y RECAUDACIÓN ADUANERA.....	29
5.1.- PARAMETROS DE ESTUDIO DEL CONTRABANDO.....	29
5.1.1.-Balanza Comercial y el Contrabando.....	31
5.1.2.- Tránsitos No Arribados.....	32
5.1.3.-Contrabando y Zonas Francas.....	33
5.2.- LA IMPORTANCIA DE LA RECAUDACIÓN ADUANERA.....	37
5.2.1.-La Renta Aduanera.....	37
5.2.2. Arancel Efectivo.....	38
V.-ENTORNO DE MEJOR APLICACIÓN OPERATIVA.....	40
VI.-IMPACTOS DE LA APLICACIÓN OPERATIVA.....	49
VII.-CONCLUSIONES.....	49
VIII.-RECOMENDACIONES.....	50
IX.-BIBLIOGRAFÍA.....	52

## **CONTRABANDO EN LA ECONOMIA BOLIVIANA GESTIONES 2006-2010**

### **I.-INTRODUCCIÓN**

#### **1.-ANTECEDENTES**

Los antecedentes históricos de la presencia del contrabando en Bolivia, se remonta a la década del cincuenta, donde el país enfrentaba un contrabando de exportación, debido principalmente a los efectos originados por los niveles artificiales del tipo de cambio. Posteriormente, a mediados de la década de los setenta, resultado de desequilibrios comerciales se evidenció la presencia de un sostenido incremento en la internación ilegal de mercadería, atribuida principalmente a: la situación monetaria en determinados países a cuyos mercados se dirigió una fuerte demanda de los contrabandistas.

Durante las últimas décadas, Bolivia tuvo políticas divergentes en materia de importaciones. Hasta 1985 se aplicó la llamada "Estrategia de Sustitución de Importaciones" que fue acompañada de varias restricciones arancelarias y para-arancelarias a los productos provenientes del exterior. La crisis económica de la primera mitad de la década de los años 80, sin embargo condujo a un nuevo modelo económico basado en una "Estrategia de Inserción Internacional Hacia Afuera", que buscaba una asignación más eficiente de los recursos donde los precios debían ser determinados por el mercado y no así por la intervención del Estado. En este contexto, desde 1985 se dejaron de aplicar licencias o permisos previos para las importaciones y se unificaron las tasas arancelarias de los diversos productos llegando hasta una tasa arancelaria del 10% sobre el valor CIF frontera; siendo menor inclusive para materias primas (5%) y bienes de capital (0%) de acuerdo a nóminas específicas, así como para los productos sujetos a los diversos acuerdos comerciales que se firmaron.

Las líneas liberales de política fueron modificadas por el actual Gobierno que, mediante su Plan Nacional de Desarrollo (PND), planteó el restablecimiento de medidas arancelarias y para-arancelarias enfocadas a proteger sectores estratégicos, que comenzaron a concretizarse, de alguna manera, en 2008, mediante el D.S. 29349.

Aunque las medidas señaladas sugieren importantes contrastes en política económica, en materia de importaciones, los hechos muestran una realidad totalmente diferente. La crisis económica de la primera mitad de los años ochenta debilitó fuertemente la gestión pública por lo que las restricciones a las importaciones fueron poco aplicadas en la práctica llevando a un proceso de liberalización comercial ya antes de la promulgación de la apertura comercial. El gráfico a seguir muestra, por ejemplo, que – a partir de información del INE – en 1984 el contrabando representaba 15,5% del PIB (68,3% del total de las importaciones legales e ilegales) y ya en 1990 caía y llegaba al 6,4% del PIB (el 39,7% del total de las importaciones). De esta forma, la flexibilización de las políticas comerciales aplicadas en 1985 parece haberse concretizado más bien en una sustitución de las importaciones legales por aquellas ilegales.

A comienzos de los años 2000, por otro lado, las estimaciones de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia muestran que las importaciones ilegales cayeron relativamente como porcentaje del PIB, alrededor del 4%; lo que podría estar asociado con la Ley General de Aduanas que fue promulgada en 1999 y que prometía un combate efectivo al contrabando en sus inicios, más que fue perdiendo impulso en el tiempo.

Durante la vigencia del nuevo Gobierno, 2006-2008, se observa, por el contrario, un incremento de las importaciones ilegales; llegando al 6,3% del PIB para el 2008; lo que podría estar explicado, en parte, por las extraordinarias entradas de remesas al país dirigidas en buena medida al consumo de las

familias. En este contexto, también parecen poco aplicables las políticas establecidas en el marco del PND en materia de restricciones a las importaciones; principalmente porque no se conocen mejoras sustantivas en el control aduanero y, por el contrario, en la situación actual mayores aranceles podrían incentivar el contrabando por los mayores costos de oportunidad asociados a las importaciones legales.

Aún más preocupante es que los problemas de aplicabilidad de las políticas públicas desde 1985 en materia de importaciones ha ocasionado que el Estado, en los hechos, distorsione los precios del mercado interno; teniendo una especie de intervención a partir de la otorgación de altos subsidios a varios bienes provenientes del exterior, principalmente los de consumo final; yendo contra toda lógica económica o de desarrollo nacional.

En general, el contrabando se libra de varios pagos de tributos. Por un lado, la internación legal compone no solamente el arancel (10%) sino también tasas de almacén aduanero, de verificación, aportes especiales, despacho aduanero y otros, que llegan a alrededor de un 5% adicional. Por otro lado, no paga los impuestos internos: El IVA que tiene una tasa efectiva del 14,94% y el Impuesto al Consumo Específico para algunos productos (como vehículos, bebidas y cigarrillos) cuya tasa es variable. En muchos casos también las importaciones ilegales están asociadas a unida- el contrabando ha sido uno de los principales factores que ha afectado negativamente la expansión productiva, principalmente del sector de manufacturas des productivas informales por legalidad, lo que quiere decir que tampoco pagan el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (25%) ni el Impuesto a las Transacciones (3%). Finalmente, es importante señalar que el contrabando se libra de una serie de costos de transacción derivados de la burocracia pública en términos de papeleo y pérdida de tiempo.

El contrabando ha sido uno de los principales factores que ha afectado negativamente la expansión productiva, principalmente del sector de manufacturas, como se han mencionado en varias encuestas y opiniones emitidas por los empresarios. En este escenario parece haberse generado una trampa de pobreza estructural en la economía boliviana: Importaciones ilegales con precios bajos y desleales – incentivos adversos para la actividad empresarial en la industria manufacturera – baja dinámica económica, desempleo, subempleo, empleos de baja calidad y pobreza – demanda de bienes de bajo costo – importaciones ilegales – incentivos adversos y así siguiendo.

## **2.-DEFINICION DE CONTRABANDO**

El diccionario de la lengua española define al contrabando como: "La introducción o fabricación fraudulenta de géneros y mercaderías prohibidos o que no han pagado los consumos o derechos de aduana // Géneros y mercaderías prohibidos // Lo que es o parece ser ilícito // Cosa hecha contra el uso ordinario //Armas, municiones, víveres, etc., cuyo tráfico prohíben los beligerantes

La Ley General de Aduanas en su glosario define al Contrabando como la actividad ilícita que consiste en extraer del -o introducir al- territorio aduanero nacional clandestinamente mercaderías, sin la documentación legal, en cualquier medio de transporte, sustrayéndola así del control de la Aduana 1S. Definición coincidente con la del Glosario de Comercio Exterior editado por el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE).

Las definiciones del contrabando son absolutamente claras, ya que concretamente especifican que es una actividad reñida con la ley y quien la practica está cometiendo un delito, ya sea por el comercio de una actividad prohibida, o controlada, o que decididamente evade los impuestos que, para su

internación al territorio y comercio posterior, deben ser pagados por el importador

### **3.- ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA**

Ley General de Aduanas artículo 3:

“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.”

## **II.-OBJETIVO**

### **1.-OBJETIVO GENERAL**

- Proponer modificación en el cobro del IVA e ICE para que estos sean cobrados en el momento de la venta de los productos, con lo que los pagos en frontera disminuirían y habría más despachos y menos contrabando.

### **2.-OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Conocer las causas actuales del contrabando
- Conocer casos sobre el contrabando
- Analizar la normativa aduanera en Bolivia
- Conocer la importancia de la recaudación aduanera
- Estimar las pérdidas para el estado causadas por el contrabando

### III.- JUSTIFICACIÓN

Durante la última década, la proliferación de actividades comerciales, producto de favoritismos otorgados por los gobiernos de turno y los municipios, ha derivado en la proliferación e instalación de grandes mercados negros en todas las capitales de la República, llegando a conformar peligrosos canales de comercialización de mercadería de contrabando, cuya tributación se reduce tan sólo a regímenes especiales impositivos y de bajo impacto en términos de recaudaciones tributarias, que junto a la inapropiada interpretación de la libertad de comercio viene produciendo serios problemas de competencia desleal e incremento de la informalidad en la economía boliviana en desmedro de las actividades legalmente establecidas.

Las relaciones comerciales que desarrolla nuestro país con los países fronterizos (Argentina, Brasil, Chile y Perú) y, alcanza alrededor del 50% del total de las importaciones que efectúa el país; no obstante el dinámico intercambio comercial, de forma simultánea ingresan al país ingentes volúmenes de mercadería de contrabando de los países fronterizos, cuyos efectos deterioran nuestra Balanza Comercial Bilateral y fortalecen la cobertura de acción de los mercados negros y la informalidad en el país.

A pesar de que durante los últimos cinco años, el valor del contrabando ha registrado una tendencia cíclica, las consecuencias que éste produce en la economía son recurrentes, en razón a que, viene originando un acrecentamiento de las actividades informales, índices elevados de hacinamiento de vendedores en los mercados negros del país y ocupación desordenada de las áreas urbanas, elevados índices de competencia desleal, achicamiento progresivo del mercado legalmente establecido, recurrencia de los índices de evasión fiscal y severos daños a la economía y la actividad del comercio, en particular.

Por lo que disminuir el contrabando se ha convertido en una tarea que requiere de una participación de todos los que resultamos afectados implementando nuevas estrategias de lucha.

#### **IV.-ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS ENFOQUES TEÓRICOS**

##### **1.-LAS RUTAS DEL CONTRABANDO**

La posición geográfica de Bolivia en el centro de Sudamérica -limitando con Argentina. Brasil. Chile, Perú y Paraguay- cuenta con extensas fronteras que sobrepasan los 6.000 kilómetros de extensión. Para establecer un adecuado control en fronteras, la Aduana Nacional ha aprobado una serie de rutas por las cuales debe circular el comercio de importación y exportación (ver mapa 1). La conjunción de la vastedad de las fronteras unida a la red de carreteras, ferrocarriles y puertos fluviales, con el tiempo han dado lugar a que se hayan ido estableciendo las "rutas del contrabando", por caminos secundarios o vecinales cercanos a los siguientes puntos fronterizos:

- Frontera con Chile: Charaña. Pisiga. Sabaya, Ollagüe, Hito Cajones
- Frontera con Argentina: Villazón, Bermejo, Yacuiba.
- Frontera con Paraguay: Ibibobo, Hito Villazón
- Frontera con Brasil: Puerto Quijarro, San Matías, San Vicente, Guayaramerín y Cobija
- Frontera con Perú: Desaguadero y Guaqui

Las mercancías son transportadas desde los lugares mencionados utilizando principalmente la red caminera vecinal y secundaria hasta llegar a

poblaciones como Viacha en La Paz; Oruro; Uyuni en Potosí; Yacuiba en Tarija; Puerto Suárez y San Ignacio de Velasco en Santa Cruz; Trinidad en el Beni y Puerto Villarroel en Cochabamba, poblaciones que cuentan con galpones para el depósito y acondicionamiento para luego ser transportadas en forma segura a los mercados de consumo en el interior del país.

En su recorrido, contrabandistas y transportistas gozan de la "protección" de lugareños, en algunos casos incluso de las mismas autoridades, para evadir los controles aduaneros, "ya sea proporcionándoles información acerca de la presencia de la Unidad de Control Operativo Aduanero (COA) o en otros casos como refugios transitorios para sus vehículos.

En el transporte ferroviario, ha sido común que los denominados trenes de pasajeros sean utilizados como el medio de transporte de mercaderías de contrabando, donde los mismos pasajeros habitualmente han viajado en los vagones de carga acompañando sus mercaderías y negociando con los Vistas de Aduana las tarifas de paso que se cobraban para la internación de las mercaderías, en muchos casos, y en otros, aprovechando el lento desplazamiento de los trenes, las mercancías son tiradas a la vera del tren para que ciertas personas las rescaten; esto, en cuanto al comercio menor. El comercio mayorista utiliza al ferrocarril como medio para el transporte en vagones o contenedores pagando los fletes normales.

Los aeropuertos no sólo los internacionales, son también utilizados para la internación ilegal de mercancías; existe una red aeroportuaria formal en todo el territorio de la República a los cuales no les ha llegado el control aduanero, además de pistas de aterrizaje particulares que si bien están registradas ante las autoridades aeronáuticas, tampoco están sujetas a los controles de comercio exterior.

## **2.-MODUS OPERANDÍ DEL CONTRABANDO**

Desde los principales centros de acopio del contrabando, generalmente ubicados en las poblaciones intermedias de Viacha, Uyuni, San Ignacio de Velasco, Puerto Villarroel, Villamontes y otros, las mercancías son transportadas hasta los principales centros de consumo y de distribución, desde donde son rápidamente distribuidas en distintos depósitos o son repartidas entre los comerciantes minoristas para acogerse a lo que la Ley denomina Zona Secundaria<sup>18</sup>, donde la Aduana no interviene, dado su carácter de almacén minorista.

De acuerdo al Artículo 4 de la Ley General de Aduanas, la Zona Primaria corresponde a todos los recintos aduaneros espacios acuáticos o terrestres destinados a las operaciones de desembarque, embarque, movilización o depósito de las mercancías, las oficinas locales o dependencias destinadas al servicio directo de la Aduana Nacional, puertos aeropuertos, caminos y predios autorizados para que realicen operaciones aduaneras. También están incluidas en el concepto anterior los lugares habilitados por la autoridad como recintos de depósito aduanero, donde se desarrollan las operaciones mencionadas anteriormente.

La Zona Secundaria es el territorio aduanero no comprendido en la Zona Primaria y en la que no se realizan operaciones aduaneras, sin embargo, la Aduana Nacional realizara, cuando corresponda, las funciones de vigilancia y control aduanero a las personas, establecimientos y depósitos de distribución mayorista en esta zona.

Existe también una organización para el contrabando por vías ferroviarias, aéreas y fluviales -en este caso existe un servicio "puerta a puerta"- donde el propietario de la mercadería entrega ésta en el país de origen a un intermediario que posee los "contactos" necesarios para introducirla en

forma segura hasta su destino final; este sistema obviamente requiere de la complicidad funcionaria de las autoridades encargadas del control, que aún persiste. En algunos casos se trata de contrabando puro, pero en la mayoría de los casos se amparan en la subfacturación de los productos.

Para el contrabando es común la utilización del argumento de "mercaderías en tránsito" hacia otros países limítrofes o tránsito hacia las aduanas interiores del país, especialmente aquellas que tienen origen en las zonas francas de Chile y Perú; de esta forma la mercadería es introducida a territorio nacional la que no completa su tránsito hasta el destino final declarado; a esta modalidad se la tiene registrada como "tránsito no arribado".

La subvaluación de las mercaderías constituye una práctica común que consiste en alterar el valor de origen de las mercancías, ya sea de común acuerdo entre el proveedor exportador y el cliente importador, o emitiendo otra factura con valores falsos en los puntos de reembarque, con lo cual posteriormente se realiza un despacho aduanero normal pagando valores reducidos por derechos aduaneros e impuestos aplicables a la importación.

### **3.- ANÁLISIS DEL CONTRABANDO EN NUESTRO PAÍS**

#### **3.1.-LAS CAUSAS ACTUALES DEL CONTRABANDO**

##### **3.1.1.-Composición de tributos**

En Bolivia existe un enorme volumen de mercancías que entra de contrabando, destacando como principales causas, sin ser las únicas, las siguientes:

-Se considera que la composición de tributos que se deben abonar en la Aduana al momento de la nacionalización de las mercancías es muy elevado, en efecto, se debe pagar el Gravamen Aduanero (entre el cero y el 10% del

valor CIF), el Impuesto al Valor Agregado (14,94%), el Impuesto a los Consumos Específicos (que varía de acuerdo a los productos, entre 30 y 50%) y, el Impuesto Especial a los Hidrocarburos (también variable de acuerdo al tipo de producto), más los derechos para el SENASAG y el Ministerio de Salud en su caso. De esta manera los derechos sobre los valores CIF que se deben pagar oscilan desde el 14,94%, para aquellos productos con arancel cero, el 59% para el caso de los vehículos, llegando hasta el 81,4% para el caso de los bienes afectados con un ICE del 50%. Es de suponer que aquí radica, en gran parte, el incentivo para eludir la formalización de las importaciones.

- El propio sistema impositivo vigente que permite el tratamiento diferenciado a los contribuyentes, mientras unos están obligados a tributar la totalidad de los impuestos, existen otros ciudadanos que comercializan los mismos productos bajo un sistema permisivo que, por una parte rompe los principios de equidad y universalidad en la tributación y, por la otra, rompe la cadena del sistema de tributación en cascada que lleva implícito el Impuesto al Valor Agregado.
- La escasa oferta de empleos internos hace que cada vez más gente se dedique al comercio, muchos de los cuales están en la informalidad.
- La falta de oportunidades de los ciudadanos en las poblaciones fronterizas.
- La corrupción de agentes de comercio exterior.
- La flexibilidad en la interpretación de la Ley.
- La excesiva regulación y trabas burocráticas a las importaciones legales.
- La falta de temor a la Ley
- La ausencia de sanción social al contrabandista.

### **3.1.2.- Contrabando en Bolivia es alto porque el 55% del empleo en el país es informal**

El desempleo y la actividad informal es uno de los factores primordiales para que las personas se dediquen a esta actividad, de acuerdo a la Fundación Milenio.

De los US\$1.048 millones establecidos por concepto de contrabando en Bolivia, más de la mitad ingresó por la zona Franca de Iquique (norte de Chile), seguido por Brasil, Argentina, Perú y Paraguay.

El contrabando en Bolivia alcanzó US\$1.048 millones en 2008.

La causa del fomento del contrabando radica en que el 55% del empleo del país corresponde al sector informal, de acuerdo al director de la Fundación Milenio, Napoleón Pacheco.

El analista sostuvo que dicha situación conlleva toda una cadena perjudicial para el país, ya que el contrabando determina diferencias de precios y es una competencia desleal para los productores e importadores legalmente establecidos. Para dichos sectores, cumplir la ley aumenta sus costos en 26% en promedio.

También como consecuencias de la situación destacan recaudaciones fiscales menores y tasas de empleo más bajas en el sector productivo de Bolivia.

La situación del contrabando y sus efectos, para Pacheco, finalmente, siempre han terminado en una discusión más política que económica

Mapa del contrabando. De los US\$1.048 millones establecidos por concepto de contrabando en Bolivia, el 59% ingresó por la zona Franca de Iquique (norte de Chile), seguido por Brasil (23%), Chile (9%), Argentina ( 5%), Perú (2%) y Paraguay ( 1%)

El contrabando desde Pacífico representa al menos dos tercios del total de ingresos ilegales de mercaderías. En consecuencia, el potencial para mitigar este problema a partir de acciones en esa frontera es el más importante.

Napoleón Pacheco dijo que es poco probable que se pueda terminar con el contrabando en el país, mientras no se cuiden adecuadamente las fronteras, ya que no hay un control riguroso en las mismas, y el Gobierno no genere fuentes de empleo.

### **3.1.3.-Bolivia busca frenar el contrabando de gasolina y alimentos.-**

Según informaciones de la prensa:

El Presidente Evo Morales podría anunciar un plan fronterizo para frenar el contrabando de combustibles hacia países vecinos como Perú y Brasil. El robo de gasolina le cuesta al Estado boliviano 150 millones de dólares por año, por lo cual el gobierno estaría incluso evaluando la posibilidad de cerrar las fronteras. ¿Cómo detener un negocio ilegal tan próspero y que parece operar libremente ante la ausencia de controles gubernamentales?

Morales había afirmado que por el contrabando de combustible, Bolivia pierde 150 millones de dólares anualmente.

El gobierno boliviano está preparando un plan fronterizo para detener el creciente contrabando hacia países vecinos de productos como el diesel y la gasolina.

Se impondrá un severo control militar y policial en las fronteras que podría incluir el cierre de las mismas para frenar no sólo el robo de combustibles, sino también el contrabando de alimentos, informaron las autoridades.

El Gobierno decretó en diciembre de 2010 un alza de hasta 83% en los precios de gasolina y diesel que después anuló ante las violentas protestas sociales-,

señalando que, de los 380 millones de dólares de la subvención anual a los combustibles, 150 millones se van de contrabando a países vecinos como Brasil, Perú, Argentina, Chile y Paraguay.

El presidente Evo Morales señaló igualmente que este tráfico de combustible es muy difícil de combatir. Del plan interinstitucional contra el contrabando -que todavía no entró en vigor- intervendrán además de la Policía aduanera, las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Hidrocarburos y la estatal petrolera YPFB. La directora de la Aduana Nacional, Marlene Ardaya, afirmó que el gobierno estudia un "plan estratégico" que en lo inmediato incluirá un aumento del 100% de los efectivos policiales en la frontera. Ardaya, además, señaló que han "pedido 130 efectivos más para el COA (Control Operativo Aduanero)", que funciona en toda Bolivia con apenas 120 efectivos.

Morales sostuvo que es muy difícil controlar el contrabando sobre todo a Perú y Brasil, porque los combustibles salen "hasta en biberones". Con ese argumento, Morales anuló de cuajo la subvención a los combustibles y el 26 de diciembre aplicó el duro incremento en el precio de las gasolinas, y cuatro días más tarde lo derogaría ante el estallido de protestas sociales.

Ahora estudia medidas alternativas que podrían incluir ajustes graduales. "Tarde o temprano se anulará la subvención", dijo. El subsidio anual se incrementó desde 180 millones de dólares en 2005, poco antes de que asumiera Morales, hasta casi 500 millones en 2010. Bolivia debe importar parte de la gasolina y el diesel que consume debido a una baja en la producción de líquidos.

¿Por qué es tan codiciada la gasolina? El precio del litro de diesel en Bolivia equivale a 50 centavos de dólar y vendido en fronteras supera los 3 dólares,

mientras que los cilindros de gas licuado de petróleo de 10 kg está en 3,2 dólares y es negociado hasta en 20 de la moneda estadounidense.

Además de gasolina y diesel, el contrabando de cilindros de GLP (gas licuado, de uso doméstico) y de alimentos como azúcar y harina son prácticas normales en las fronteras bolivianas con sus cinco países vecinos. El gobierno soporta estos días quejas de amas de casa que realizan largas filas para abastecerse de azúcar.

Lo que no abunda, escasea. Y lo que escasea, cuesta cada vez más caro. Mientras insumos básicos como el azúcar se sigan "escapando" por la frontera, de la mano de los contrabandistas, el gobierno boliviano deberá lidiar con el descontento de una población a la que cada día se le hace más difícil conseguir sus productos.

Esta situación comenzó ya a golpear el bolsillo de la gente.

La inflación en Bolivia en 2010 sobrepasó las previsiones gubernamentales y cerró en 7,18% respecto del año anterior pese a que el gobierno anuló el aumento en el precio de los combustibles ante las fuertes protestas sociales. El Instituto Nacional de Estadística (INE) informó que la inflación en diciembre fue la más alta del año con 1,76% y la acumulada en doce meses cerró en 7,18%. "Los precios del servicio de transporte público y el almuerzo fuera del hogar registraron mayor incidencia positiva", dijo el organismo estatal.

### **3.1.4.-Lucha Contra el Contrabando.-**

*3.1.4.1.-La lucha contra el contrabando causa un Militar herido en enfrentamiento con contrabandistas en zona fronteriza.-*

La ex ministra de Defensa, Cecilia Chacón, confirmó que un militar resultó herido durante un enfrentamiento que sostuvieron efectivos del Control Fronterizo y contrabandistas, en la franja andina limítrofe entre Bolivia y Chile, a la altura del Salar de Uyuni, en el departamento de Potosí.

"Se han enfrentado en las últimas horas a la agresión parte de grupos de contrabandistas, que al ver prácticamente que el Control ha extinguido sus actividades. Ahora están optando por medidas mucho más agresivas que han afectado la integridad (física) de uno de nuestros soldados", informó Chacón en contacto telefónico con medios estatales, sin precisar si se trató o no de choques armados.

Dijo que el Gobierno y el Ministerio de Defensa velarán por la integridad de los efectivos del Control Fronterizo que ejecutan el denominado Plan Cerrojo, orientado a terminar con el contrabando en Bolivia.

Aseguró que los militares instalados en la región fronteriza serán equipados para que enfrenten, en mejores condiciones, al contrabando, que merma del erario público, en lo que a tributos refiere, al menos 1.000 millones de dólares, según estimaciones oficiales.

"Vamos a reforzar nuestra presencia en estas zonas fronterizas, vamos a reforzar el equipamiento y vamos a dar las instrucciones no mas para que se reaccione de acuerdo a las circunstancias para preservar y garantizar la integridad física de nuestros efectivos", aseguró Chacón.

Manifestó todo el respaldo desde el Ministerio de Defensa y aseguró que no permitirán que organizaciones criminales queden en la impunidad.

"No vamos a permitirle a estas organizaciones criminales que actúen de manera impune y que agredan a nuestras patrullas", sentenció.

*3.1.4.2.-Bolivia Subió Incentivo Al 40% Por Toda Denuncia De Contrabando.-*

Miércoles, 16 Febrero 2011

El Gabinete Ministerial de Bolivia aprobó este miércoles el proyecto de ley de incentivo a denuncias de contrabando de importación y exportación, ratificando una recompensa del 20% a denuncias particulares y del 40% a colectivas, en este caso a favor de los pueblos que ayuden a luchar al transporte ilícito de mercancías sobre todo de alimentos y carburantes.

*3.1.4.3.- Asamblea Legislativa Aprobó De Manera Rápida Nueva Ley Anti-Contrabando.-*

Jueves, 27 Enero 2011

La Asamblea Legislativa aprobará de manera rápida el proyecto de ley que enviará el presidente Evo Morales para premiar con el 20% de la mercadería a la persona o la población que denuncie contrabando de importación o exportación, anticipó este jueves el vicepresidente Álvaro García Linera

*3.1.4.4.-Bolivia Y Paraguay Firman Acuerdo De Cooperación En Seguridad.-*

Jueves, 18 Noviembre 2010

Los gobiernos de Bolivia y Paraguay suscribieron, diferentes acuerdos de cooperación mutua para evitar el contrabando, la trata de personas, el narcotráfico y coordinar un trabajo mutuo para contrarrestar los desastres naturales provocados por el cambio climático.

*3.1.4.5.-Bolivia: Ejecutivo Busca \$US 80 Millones Para Combatir El Contrabando.-*

Lunes, 19 Julio 2010

El Gobierno gestiona un financiamiento de 80 millones de dólares ante la cooperación internacional, con el propósito de modernizar la Aduana Nacional de Bolivia (ANB) y hacer más efectiva la lucha contra la actividad ilícita del contrabando.

#### *3.1.4.6.-Marlene Ardaya: Ni Bolivia Ni Perú Han Podido Controlar Contrabando En Desaguadero.-*

Miércoles, 12 Mayo 2010

Ni la Aduana de Bolivia ni la Aduana de Perú pueden controlar el contrabando en la fronteriza localidad de Desaguadero, que comparten ambos países, debido a la agresividad de los pobladores de la zona, que están muy bien organizados para cometer el ilícito.

#### *3.1.4.7.-Decomisan Camión Con Contrabando Y Tres Vehículos*

Domingo, 11 Octubre 2009

El decomiso de un camión con mercadería de contrabando, tres vehículos indocumentados, juguetes y accesorios de computadora, es el resultado del operativo de largo alcance "Pisiga – Pana - Vinto" efectuado por el Control Operativo Aduanero COA en las últimas horas en la región occidental del país.

#### *3.1.4.8.- Mapa Del Contrabando.-*

De los US\$1.048 millones establecidos por concepto de contrabando en Bolivia, el 59% ingresó por la zona Franca de Iquique (norte de Chile), seguido por Brasil (23%), Chile (9%), Argentina ( 5%), Perú (2%) y Paraguay ( 1%)

El contrabando desde Pacífico representa al menos dos tercios del total de ingresos ilegales de mercaderías. En consecuencia, el potencial para mitigar este problema a partir de acciones en esa frontera es el más importante.

Napoleón Pacheco dijo que es poco probable que se pueda terminar con el contrabando en el país, mientras no se cuiden adecuadamente las fronteras, ya

que no hay un control riguroso en las mismas, y el Gobierno no genere fuentes de empleo.

#### **4.- ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ADUANERA DE BOLIVIA.-**

##### **4.1.- DEFINICIONES Y TIPOLOGÍAS DE CONTRABANDO CONFORME A LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN BOLIVIA.-**

La normativa aduanera vigente define al contrabando como "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 aduana"

Esta definición pareciera ser limitativa debido a que el ingreso del contrabando puede no realizarse de manera clandestina, sino a la luz pública con la complicidad de los funcionarios de cualquier aduana de ingreso al país.

Otra definición dice que el contrabando es la acción de transportar y comercializar productos prohibidos o que no han cumplido con las responsabilidades arancelarias que tiene con el Estado en el cual pretende distribuirse dichos objetos. Este acto ilícito trae consecuencias graves para la economía del país en el cual se está efectuando, además impide el previo control sanitario para comprobar la calidad de los productos, exponiendo así a los futuros compradores a no tener certeza alguna de la dádiva de su compra.

En definitiva, el contrabando no sólo es una acción delictiva que afecta a los intereses del país, por el efecto en sus recaudaciones y a las empresas locales, por el efecto de la competencia desleal, también es un atentado a la salud pública y hasta la misma seguridad del Estado.

El nuevo Código Tributario tipifica al contrabando como delito tributario y determina las siguientes causales que establecen su comisión:

- a) Introducir o extraer mercancías a territorio aduanero nacional en forma clandestina o por rutas u horarios no habilitados, eludiendo el control aduanero. Será considerado también autor del delito el consignatario o propietario de dicha mercancía.
- b) Realizar tráfico de mercancías sin la documentación legal o infringiendo los requisitos esenciales exigidos por normas aduaneras o por disposiciones especiales.
- c) Realizar trasbordo de mercancías sin autorización previa de la Administración Tributaria, salvo fuerza mayor comunicada en el día a la Administración Tributaria más próxima.
- d) El transportador, que descargue o entregue mercancías en lugares distintos a la aduana, sin autorización previa de la Administración Tributaria.
- e) El que retire o permita retirar de la zona primaria mercancías no comprendidas en la Declaración de Mercancías que ampare el régimen aduanero al que debieran ser sometidas.
- f) El que introduzca, extraiga del territorio aduanero nacional, se encuentre en posesión o comercialice mercancías cuya importación o exportación, según sea el caso, se encuentre prohibida.
- g) La tenencia o comercialización de mercancías extranjeras sin que previamente hubieren sido sometidas a un régimen aduanero que lo permita.

Las sanciones aplicables en Sentencia, por la comisión del delito son las siguientes:

- a. Privación de libertad de tres (3) a seis (6) años, cuando el valor de los tributos omitidos de la mercancía decomisada sea superior a 10.000 Unidades de Fomento a la Vivienda -UFV's.
- b. Comiso de mercancías. Cuando las mercancías no puedan ser objeto de comiso, la sanción económica consistirá en el pago de una multa igual a cien por ciento (100%) del valor de las mercancías objeto de contrabando.
- c. Comiso de los medios o unidades de transporte o cualquier otro instrumento que hubiera servido para el contrabando, excepto de aquellos sobre los cuales el Estado tenga participación, en cuyo caso los servidores públicos estarán sujetos a la responsabilidad penal establecida en la presente Ley, sin perjuicio de las responsabilidades de la Ley 1178. Cuando el valor de los tributos omitidos de la mercancía sea igual o menor a UFV's 10.000 (Diez Mil Unidades de Fomento de la Vivienda), se aplicará la multa del cincuenta por ciento (50%) del valor de la mercancía en sustitución del comiso del medio o unidad de transporte
- d. Cuando las empresas de transporte aéreo o férreo autorizadas por la Administración Tributaria para el transporte de carga utilicen sus medios y unidades de transporte para cometer delito de contrabando, se aplicará al transportador internacional una multa equivalente al cien por ciento (100%) del valor de la mercancía decomisada en sustitución de la sanción de comiso del medio de transporte. Si la unidad o medio de transporte no tuviere autorización de la Administración Tributaria para transporte internacional de carga o fuere objeto de contrabando, se le aplicará la sanción de comiso definitivo.
- e. Se aplicará la sanción accesoria de inhabilitación especial, sólo en los casos de contrabando sancionados con pena privativa de libertad.

La norma también establece una excepción cuando el valor de los tributos omitidos de la mercancía objeto de contrabando, es igual o menor a UFV's

10.000, la conducta se considera como una contravención tributaria debiendo aplicarse el procedimiento establecido para las contravenciones.

#### 4.2.- ANÁLISIS DE DOCE ASPECTOS CRÍTICOS DE LA NORMATIVA ADUANERA RELACIONADOS AL CONTRABANDO

En el siguiente cuadro se presenta un análisis de los aspectos críticos de la normativa aduanera nacional que se relaciona con el contrabando.

#### ANÁLISIS DE LA NORMATIVA ADUANERA RELACIONADA CON EL CONTRABANDO

1.- El ejercicio de la potestad aduanera	
<p>Norma: La norma establece que el ejercicio pleno de la potestad aduanera se da en la zona primaria, mientras que en la zona secundaria la Aduana tiene potestad para el ejercicio de la vigilancia y el control aduanero, excepto en los centros de venta minorista.</p>	<p>Análisis: Se reconoce a los centros de venta "minoristas" como áreas bajo segregación aduanera, desconociendo la facultad que le confiere la Ley para ejercer vigilancia y control aduanero en toda la zona secundaria verificando en el establecimiento la condición de comerciante minorista inscrito en el Régimen Tributario Simplificado</p>
<p>Art.4º ley 1990/ Art.4ºD.S.25870/ D.S.25930</p>	
2.- La Obligación Tributaria Aduanera	
<p>Norma: La norma establece que la obligación tributaria aduanera se genera en el momento en que se produce el hecho generador del tributo y que se perfecciona con la aceptación de la Declaración de Mercancías.</p>	<p>Análisis: No se establece ningún tipo de garantía por el pago de los tributos aduaneros entre el momento en que se produce el hecho generador del tributo y el momento de su perfeccionamiento. La administración aduanera a la que se ha consignado la mercadería.</p>

Art.6° Y 8°ley 1990/ Art.6°D.S.25870/ Art.13 Ley 2492

### 3.- Base Imponible de los Tributos Aduaneros

<p>Norma: La aplicación del gravamen arancelario, por principio y acuerdos, debe efectuarse sobre el valor en aduana conforme lo establece el Acuerdo sobre Valoración Aduanera del GATT. De igual manera, la norma establece que en la aplicación del IVA y el ICE, la base imponible estará constituida por el valor CIF Frontera más el gravamen arancelario efectivamente pagado más otros "cargos aduaneros".</p>	<p>Análisis: Reconocer que a mayores impuestos existe una mayor propensión a la evasión tributaria. En el caso del IVA (14,94%) la base imponible para su aplicación la convierte en una tasa efectiva del 16,4% que sumado al gravamen hacen una tasa efectiva total del 26,4%. En el caso de los productos gravados con ICE la tasa efectiva total puede llegar hasta el 81,4% sobre el valor CIF. Una mayor racionalidad en la aplicación de los impuestos a la importación podría reducir la evasión de los tributos aduaneros.</p>
--	---

Art.20 D.S.25870

### 4.-Agente Despachante de Aduana

<p>Norma: Se establece la no obligatoriedad del Agente Despachante de Aduana de obtener su Matricula Profesional emitida por la Cámara Nacional de Despachantes de Aduana, para el ejercicio de su profesión.</p>	<p>Análisis: Tanto para la Aduana como para los mismos despachantes de aduana, es imprescindible el ejercicio de un control cruzado y fiscalización de sus actuaciones frente a su comitente y la Aduana. La Cámara puede ser un importante aliado de la aduana en la lucha contra el contrabando y principalmente contra la defraudación aduanera.</p>
---	---

<p>Esta matricula funcionaba como un registro profesional independiente de la licencia de despachante de aduana que otorga la Aduana a las personas que califican las pruebas de suficiencia para obtener la licencia referida</p>	<p>La evaluación constante y la capacitación de los agentes despachantes de aduana es determinante en el objetivo de reducir la comisión de ilícitos aduaneros.</p>
--	---

Art.45° Ley 1990 modificado por la Ley 2492

**5.- Transportador Internacional**

<p>Norma: El transportador internacional es toda persona autorizada y afianzada para el ejercicio del transporte internacional de mercancías o personas. El transportador internacional esta obligado a presentar y dejar copia del Manifiesto Internacional de Carga y el documento de embarque en su ingreso o salida del territorio nacional. Adicionalmente dos Convenios Internacionales (Cono Sur y CAN) regulan a nivel Subregional el transporte internacional de mercancías.</p>	<p>Análisis: Existe una escasa regulación en materia de transporte internacional de carga; en realidad, cualquiera es transportador internacional amparado en las Cooperativas de Transporte y Sindicatos y así tenemos una cantidad de vehículos que hacen transporte internacional y que no pueden cruzar la frontera por su situación de informalidad.</p>
---	---

Capítulo IV de la ley 1990 y el D.S.25870

**6.- Formalidades Aduaneras**

<p>Norma: Se establece la obligatoriedad del registro del manifiesto internacional de carga en los puertos de tránsito en el exterior. Dicho registro esta a cargo de ASP-B en su calidad de Agente Aduanero de Bolivia.</p>	<p>Análisis: La obligatoriedad del registro de los manifiestos se limita al Puerto de Arica y Antofagasta y al Puerto de Ilo, debiendo ser extensible.</p>
--	--

<p>La prohibición de trasbordo, a menos que se presenten razones de fuerza mayor o caso fortuito, en cuyo caso el nuevo medio de transporte debe tener las mismas condiciones del inicialmente utilizado.</p>	<p>Los trasbordos en fronteras se convierten en la génesis de parte del contrabando debido a que la mayoría del transporte pesado nacional esta también basado en la informalidad.</p>
<p>La norma no establece la obligatoriedad de ningún registro previo ni licencia previa de importación, aún sea ésta de carácter automático. Tampoco existe ninguna restricción para que cualquier persona natural pueda realizar una importación.</p>	<p>La ausencia en la norma de un registro previo de importación o una licencia de importación automática y la ausencia de condiciones y requisitos mínimos que debe cumplir un importador, facilitan el acceso de las personas al contrabando.</p>

Capítulo I Título 4º Ley 1990/ capítulos I y II Título 4º D.S.25870

**7.- Prohibiciones, Autorizaciones y Certificaciones**

<p>Norma: Además de establecerse la prohibición normal que toda legislación prevé, respecto a los productos que pueden afectar la salud de las personas y animales y la sanidad vegetal, la normativa prohíbe la importación de vehículos cuya antigüedad sea mayor a 5 años en el caso de vehículos livianos, y 7 años en el caso de vehículos para transporte público masivo y los vehículos para el transporte de mercancías.</p>	<p>Análisis: El esiubiecimiento de la prohibición de importación ha originado un masivo ingreso de contrabando fie vehículos con antigüedad mayor a 5 y 7 años respectivamente. Hay un débil control municipal y de la Policía de Transito para el registro y emplacamiento de estos vehículos. Una prueba de la perforación hecha a la normativa aduanera son los más de 60.000 vehículos regularizados en la amnistía del 2003 y que fuera prorrogada hasta 2004.</p>
--	---

<p>Los productos farmacéuticos y medicamentos requieren certificado de registro nacional y autorización del Ministerio de Salud y Deportes para el despacho aduanero. Al igual que los productos de origen animal y vegetal que requieren autorización del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG)</p>	<p>En un país como Bolivia, por su ubicación geográfica, su nivel de informalidad, y su alta propensión al contrabando, cualquier barrera que imposibilite la importación o la hiciera en exceso burocrática y morosa, está condenada a constituirse en una norma vilipendiada y en un fuerte impulsor del contrabando. Por lo tanto la normativa y los procedimientos para los registros y certificaciones de importación deberán ser lo suficientemente ágiles como para no convertirse en obstáculo al comercio.</p>
--	---

Artículos 117º, 118 y 119 del D.S. 25870

### 8.-Zonas Francas

<p>Norma: Se establece su creación con el objeto de crear economías de aglomeración en zonas deprimidas y que además deberían estar destinadas a generar productos de exportación.</p>	<p>Análisis: Las zonas francas han posibilitado la generación de mayor comercio y facilidades para los importadores. Su contribución a la generación de producción y empleo ha sido, en la práctica, nulas. Las zonas francas en las fronteras de San Matías y Cobija son a la vista de la aduana los mayores centros del comercio de contrabando.</p>
<p>Se establece la posibilidad de aplicación de cualquier régimen aduanero a las mercancías que se encuentren en zona franca comercial o industrial.</p>	<p>La posibilidad de aplicación de todos regímenes aduaneros en las zonas francas posibilita el abuso de regímenes con suspensión temporal de los tributos aduaneros.</p>

<p>Se permite la salida transitoria de mercadería hasta por 60 días previa presentación de boleta de garantía bancaria. Reexpediciones permitidas previa constitución de garantía bancaria o seguro de fianza por el 100% de los tributos aduaneros suspendidos, la cancelación del tránsito y posterior certificación de ingreso al territorio aduanero extranjero.</p>	<p>El problema de las reexpediciones a terceros países y la ausencia de un control cruzado con el ingreso al territorio aduanero del país de destino, han provocado un creciente contrabando por esta vía.</p>
--	--

DS 22410; Título 7º Cap.único

### 9.- Valoración Aduanera

<p>Norma: La valoración aduanera se rige por lo dispuesto en el GATT 1994 y lo señalado en la Decisión 378 de la Comunidad Andina.</p> <p>Mediante el Acuerdo se determina el método sobre como las aduanas deben valorar las mercancías a objeto de establecer la base imponible sobre la que se aplicarán los tributos aduaneros.</p>	<p>Análisis: En este ámbito, el problema no es de normativa, sino, de conocimiento y aplicación de la norma.</p> <p>En principio existe una limitación real para efectos de determinar cuando existe o no una subvaluación de las mercancías, para efectos de aceptación o aplicación de la "duda razonable" en la factura comercial presentada por el importador.</p>
---	--

Título VIII Capítulo I DS 25870 y Ley 1990

### 10.- Prendería Usada

<p>Norma: La legislación establece la posibilidad de importar prendería usada con la autorización del Ministerio de Salud y Deportes y certificación de protección sanitaria.</p>	<p>Análisis: En la práctica, la autorización de importación de prendería usada tiene dos connotaciones: i) un aspecto sanitario de afectación a la salud de las personas; y ii) el referido a la competencia desleal que representa el costo irrisorio de importación de una prenda usada, cuyo precio de venta al público representa una quinta parte del costo de una prenda confeccionada localmente.</p>
---	--

Artículos 118° y 254° del DS 25870

**11.- Régimen simplificado**

<p>Norma: Está vigente la normativa que establece el capital mínimo para pertenecer al Régimen Tributario Simplificado en Bs. 5.000 y capital máximo de Bs. 18.800, o ventas anuales de Bs. 69.000, para pasar al Régimen General de Tributación.</p>	<p>Análisis: Más allá del problema del Régimen Tributario Simplificado por si mismo, el problema mayor es lo que permite amparar dicho régimen a la luz de la nueva negociación que amplía el capital mínimo a Bs. 12.000 bolivianos y el máximo hasta Bs. 37.000.</p> <p>El mal uso y la mala fiscalización del régimen simplificado y del régimen integrado son los pilares de la economía informal y la evasión fiscal. Además del beneficio de reducción de impuestos.</p>
---	--

DS 27494

## **5.- ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL CONTRABANDO Y RECAUDACIÓN ADUANERA.-**

### **5.1.- PARAMETROS DE ESTUDIO DEL CONTRABANDO**

A más de diez años de vigencia de la Ley General de Aduanas, es preciso reconocer algunos de los importantes avances que se han dado en materia de institucionalización del órgano encargado del control y la fiscalización del comercio exterior boliviano, así como los significativos avances en materia de normalización de los procesos y la simplificación de los trámites, a través de su informatización con el sistema aduanero automatizado SIDUNEA++.

La forma de selección del Directorio y el Presidente Ejecutivo de la Aduana Nacional, por dos tercios de votos de la Cámara de Diputados, en ternas elevadas al Presidente de la República, ha marcado una mayor independencia de la Aduana con el Poder Ejecutivo. Sin embargo, de los avances logrados; se han tenido una serie de retrocesos que han desvirtuado en gran parte el proceso de reforma aduanera que ha costado al país más de 35 millones de dólares, financiados por el Banco Mundial, el BID y la CAF.

Durante los últimos nueve años, el Directorio de la Aduana Nacional ha estado a cargo de presidencias interinas y en el último año, varios de los cargos de directores han sido reemplazados por designaciones también interinas, ante el cumplimiento de sus mandatos legales. Así en el último cambio del Presidente de nuestro estado, trajo también el cambio del presidente de la Aduana Nacional.

Los mecanismos instituidos por la Aduana, como la Unidad de Control Operativo Aduanero (COA) y la Unidad Técnica de Intervención del Servicio Aduanero (UTISA), no han sido suficientes para encarar una lucha efectiva contra el flagelo del contrabando.

En la mayoría de los casos, la actividad ilícita del contrabando requiere coparticipación de funcionarios aduaneros, policías aduaneros, transportadores de carga y obviamente el contrabandista. Es conocido por todos, que gran parte del contrabando no ingresa por rutas clandestinas, sino, por las mismas rutas donde existe el control aduanero, esto debido a algunos malos funcionarios aduaneros el viejo hábito de la corrupción, la misma que no ha podido ser frenada por la Unidad Técnica de Inspección de Servicios Aduaneros, creada para velar por el buen desempeño de la función pública aduanera.

Respecto al tema del presente estudio, es preciso anotar la dificultad que significa estimar datos sobre el contrabando en Bolivia ya que no existe una información precisa al respecto, lo que si tenemos es información dispersa (medios de prensa), confusa y en la mayoría de los casos inexistente a la vista de los investigadores, debiéndose por tanto haber tenido que concentrar esfuerzos en conectar información de diversa índole, naturaleza y fuente, a fin de contar con una base de información que nos permita primero de alguna manera, evaluar el impacto del contrabando y posteriormente plantear una solución factible que permita una acción efectiva para lograr una reducción del mismo, de manera que cumplan con el interés del Estado, con los requisitos legales y contribuyen al erario nacional para el beneficio de todos los bolivianos.

La metodología utilizada es la utilización de parámetros que nos permitan estimar del ingreso ilícito de mercadería ha sido el método basado en una estimación del contrabando sobre la base de la estructura de las importaciones oficiales realizadas en un período específico. Una última metodología, se basa sobre la estructura del Producto Interno Bruto de Bolivia.

Aquí utilizaremos algunos parámetros que nos permitan ver de alguna manera estimaciones obtenidas a través de las metodologías señaladas, en los dos casos, se basan en los datos obtenidos por, el Instituto Nacional de Estadística (INE). No

obstante estos parámetros solo nos permiten ver alguna manera el contrabando estimativamente considerando sean cercanas al contrabando real, existe una porción del contrabando cuya estimación es menos cercana a la realidad, debido a la ausencia de registro de ninguna naturaleza, como es el caso del comercio fronterizo que origina el denominado "contrabando hormiga", a lo que se debe agregar el "contrabando técnico" realizado a través de la subvaloración de mercaderías en la realización de los despachos aduaneros.

### 5.1.1.-Balanza Comercial y el Contrabando

En el análisis de la Balanza Comercial de los últimos 5 años (ver cuadro No. 1) podemos observar una caída promedio de las importaciones oficiales con respecto a la gestión 2008 cercana al 10%, esta disminución de las importaciones contrasta con el evidente incremento del comercio de productos importados en el mercado interno. Para tomar algunos ejemplos, sólo el parque automotor de vehículos en el país se ha incrementado en los últimos cinco años al igual que otros productos terminados como electrodomésticos, productos electrónicos, que son tradicionalmente importados, se han mantenido en su nivel de oferta en el mercado, y en algunos casos esta oferta se ha incrementado de manera significativa, tal el caso de los computadores.

Cuadro N° 1  
**BOLIVIA: EVOLUCIÓN DE LA BALANZA  
 COMERCIAL**  
 PERIODO: 2006-2010  
 (En miles de dólares  
 estadounidenses)

GESTIÓN	2006	2007	2008	2009	2010
EXPORTACIONES	4,231,918	4,889,705	7,058,008	5,486,406	7,038,155
Combustibles, Lubricantes y Minerales	2,059,928	2,290,827	3,548,731	2,135,173	3,014,856
EXP.SIN HIDROCARBUROS NI MINERALES	2,171,990	2,598,877	3,509,277	3,351,233	4,023,299
IMPORTACIONES	2,925,769	3,587,952	5,100,167	4,577,380	5,393,281
SALDO COMERCIAL	(753,779)	(989,074)	(1,590,890)	(1,226,147)	(1,369,981)

*FUENTE:* Instituto Nacional de Estadística

De otra parte, el Producto Interno Bruto y su tasa de crecimiento se han mantenido con un incremento poco significativo en los últimos cinco años, lo que hace suponer, por analogía, un similar nivel de consumo de materias primas, bienes intermedios e insumes regularmente importados.

Con el fin de poder competir en el mercado las empresas cuyas importaciones eran formales, se puede decir que una parte del comercio formal de importación ha migrado hacia del contrabando. Es evidente también que, una parte de esa disminución corresponde a la reducción de bienes de capital, las restricciones de compra de población propias de la ausencia de empleo y a la crisis de crecimiento que viene arrastrando la economía boliviana en los últimos años.

Si bien la balanza comercial presenta con superávit en los últimos años, debemos considerar que esta situación tiene su origen en el incremento de las exportaciones influenciadas por una coincidente alza de precios en los sectores de oleaginosas, minerales e hidrocarburos, por tal razón en nuestro ejemplo no se tomo en cuenta a estos sectores, cuyas exportaciones en su conjunto representan cerca del 50% total de las exportaciones bolivianas.

#### **5.1.2.- Tránsitos No Arribados**

El tránsito no arribado es toda vez que la mercadería ingreso en la aduana de frontera sin ningún documento continúa su tránsito aduanero internacional hasta la aduana de DESTINO donde ha sido consignada, para lo que requiere la sola presentación del Manifiesto de Carga Internacional (MIC/DTA) y el Conocimiento de Embarque.

Los tránsitos no arribados (TNA) constituyen delito aduanero de contrabando, puesto que la mercadería declarada no llega a la aduana de destino en los plazos señalados en la norma. Estos períodos, otorgados como plazos de tránsito, generalmente

pueden ser aprovechados por los contrabandistas para introducir a territorio nacional más de un camión con el mismo Manifiesto de Carga (MIC/DTA), con el simple cambio de placa de las unidades de transporte, burlando de esta manera el control de la Unidad de Control Operativo Aduanero.

Esta mercadería que ingresan "legalmente" al país pero que no arriban a su destino aduanero y por lo tanto se convierten en un contrabando permitido, ya que esta mercadería no ingresa de manera clandestina.

Considerando que la mayor parte de este contrabando corresponde a productos terminados (lácteo, galletas, fideos, más productos de las líneas blancas y negra) por su alta propensión al contrabando.

### **5.1.3.-Contrabando y Zonas Francas**

Las zonas francas, que en Bolivia cuyo propósito inicial de su establecimiento en el territorio nacional que fue el de desarrollar zonas y regiones deprimidas en la cuales se pudieran construir accesos hacia los principales centros de consumo del país y con ello generar nuevas economías de aglomeración y empleo, principalmente en los de índole industrial. En las principales ciudades del país se cuenta con más de una zona franca cuya competencia con los almacenes de depósito concesionados se hace cada vez más evidente, pero no en favor del operador de comercio, sino en favor de la complicación de los trámites y procedimientos en sus administraciones aduaneras.

Los casos particulares de las zonas francas de Cobija y Oruro, a pesar de registrar insignificantes niveles de carga consignadas desde los puertos, y bajos niveles de importación hacia el territorio nacional, constituyen dos importantes alicientes que tiene el contrabando. En el caso de la primera, el problema radica en que no es un área geográfica cercada y en consecuencia las mercaderías que

allí ingresan pueden ser fácilmente reexpedidas a cualquier parte del territorio nacional sin el pago de ningún gravamen o tributo interno ni control aduanero.

#### **5.1.3.1.-Reexpediciones de Zonas Francas y Fronteras**

Las exportaciones de los países vecinos a Bolivia no contemplan las compras de los pobladores bolivianos de las zonas fronterizas, principalmente de las fronteras de Yacuiba, Bermejo y Villazón en la frontera que une a Bolivia con Argentina.

Tampoco se contempla el comercio fronterizo en la zona de Desaguadero en la frontera con Perú, donde existe una población originaria común a ambos países, próximo a las riberas del Lago Titicaca; y finalmente, tampoco está contemplado el comercio fronterizo que se origina en las poblaciones del Norte y Este del país, en los Departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz, tales como, Cobija, Guajaramerín, Puerto Guijarro, San Vicente y otros.

De acuerdo a varias investigaciones periodísticas, el comercio fronterizo en las zonas más pobladas como Yacuiba y Puerto Guijarro, va mucho más allá del simple abastecimiento de la población viviente en la zona, y se ha convertido en un canal de ingreso para el "contrabando hormiga", que sumado alcanza volúmenes importantes de mercadería que luego se destinan a los principales centros de consumo del país.

Es evidente entonces, que la mayor cuantía de contrabando proviene de ultramar y por consiguiente dicho contrabando se origina -en su mayor parte- en los puertos de tránsito de Iquique y Arica, así como en las zonas francas de Iquique y Tacna. Generalmente esta mercadería proviene de Asia, EE.UU. y Europa. Considerando las reexpediciones de las zonas francas, el ingreso de mercadería proveniente de las zonas francas principalmente corresponde a contrabando que ingresa al país desde Iquique y Tacna. Debemos considerar que gran parte de la mercadería que se reexpide desde estas zonas francas es subvaluada, y reexpedido a Bolivia.

También se considera en la investigación el ingreso de mercadería de contrabando a través de los aeropuertos de Viru Viru, Cochabamba y El Alto. Sin embargo, esta estimación no fue posible cuantificar con exactitud debido al hermetismo de las empresas transportadoras aéreas respecto a la información sobre los volúmenes de carga transportada principalmente desde Miami hacia los aeropuertos mencionados.

De otra parte, tampoco ha sido posible obtener información precisa sobre la cuantía y el valor del ingreso de mercaderías a los recintos aduaneros de aeropuerto.

#### **5.1.4.-Estudio de Estimación del Contrabando Basada en la Estructura de las Importaciones.**

El análisis de la estructura de las importaciones bolivianas clasificadas de acuerdo a la Clasificación Según Uso o Destino Económico - CUODE (ver cuadro 2) permite discriminar las importaciones bolivianas por tipo de bienes, los que en función de su uso y en base a las características generales del comprador (importador) permiten deducir algunas conclusiones acerca de la cuantía y composición del contrabando.

Cuadro No. 2

**BOLIVIA: ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES SEGÚN CUODE**

PERIODO: 2006-2010

(En miles de dólares estadounidenses)

GESTIÓN	2006	2007	2008	2009	2010
Bienes de Consumo	999.693	1.255.201	1.732.062	1.573.109	1.863.633
Bienes Intermedios	797.154	932.419	1.444.406	1.238.559	1.522.260
Bienes de Capital	1.107.975	1.378.664	1.877.394	1.698.427	1.981.236
Diversos	20.947	21.667	46.306	67.285	26.151
<b>TOTAL</b>	<b>2.927.775</b>	<b>3.589.959</b>	<b>5.102.175</b>	<b>4.579.389</b>	<b>5.395.291</b>

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística

*CUODE.* - Nomenclatura numérica diseñada para reseñar con fines estadísticos las exportaciones o importaciones, diferenciando las mercancías en los siguientes grupos: bienes de consumo, materias primas y productos intermedios, bienes de capital y diversos

Los bienes de consumo final tienen una alta propensión a ser ingresados al país vía contrabando, debido al elevado costo de importación que representa, más que el propio arancel (10%), el pago del IVA anticipado (14,94%) que se hace en el momento de la importación; este último impuesto en realidad tiene un efecto equivalente al arancel para el sector informal de la economía, toda vez que no se contabiliza como un crédito fiscal deducible al momento de efectuar la venta en el mercado interno, ya que prácticamente la totalidad de las ventas de este sector se realizan sin la emisión de la factura al momento de la venta. De otra parte, existe en la población una escasa cultura tributaria, donde la mayoría de las personas prefieren recibir un descuento por la compra de bienes de consumo sin IVA, obligando aún a las empresas formales (pequeñas y medianas) a combinar su abastecimiento entre productos importados legalmente y productos introducidos vía contrabando.

En el caso de los bienes intermedios, la propensión al contrabando es menor que en la de los bienes de consumo, debido a que este tipo de bienes son generalmente importados por casas comerciales proveedoras a los sectores productivos: minería, industria, agropecuario y forestal, o también, son importados directamente por las que trabajan en la formalidad.

Respecto de los bienes de capital, son los que menor propensión al contrabando tienen debido a que, en general, los importan empresas medianas y grandes establecidas en el marco de la formalidad, además que la mayoría de este tipo de bienes tienen un arancel del 0% ó 5%, sin contar la gran cantidad de bienes de capital que se encuentran liberados de arancel en el acuerdo comercial suscrito con el MERCOSUR, donde están dos de los principales proveedores de bienes de capital: Brasil y Argentina. No obstante algunos bienes de capital como camiones, maquinarias menores, motosierras y otros, pueden ingresar vía contrabando.

A inicios del 2010, se posesiono la nueva Presidenta Ejecutiva de la Aduana Nacional la Licenciada Marlene Ardaya con lo cual, se dieron algunos pasos importantes en la

lucha contra el contrabando, tales como el reforzamiento del COA, la conformación de los Consejos Departamentales de Lucha Contra el Contrabando.

## 5.2.- LA IMPORTANCIA DE LA RECAUDACIÓN ADUANERA

En el presente título se presentan, los principales rubros de ingresos de ingresos corrientes, sus montos y participación en la composición de las recaudaciones de la Administración Aduanera, se presentan en el cuadro 3.

La renta aduanera, representa en términos de ingresos corrientes para el Tesoro Nacional aproximadamente el 24,4%.

Cuadro N° 3

### IMPORTANCIA DE LA RENTA ADUANERA EN LOS INGRESOS NACIONALES

PERIODO 2009- 2010(p)

(En millones de Bolivianos)

CONCEPTO	2009		2010	
	Bs.	% ING.CORR	Bs.	% ING.CORR
<b>TOTAL RECAUDACIONES</b>				
<b>TOTAL RECAUDACIÓN</b>	<b>30,561.7</b>	<b>100.0</b>	<b>30,878.6</b>	<b>100.0</b>
Recaudación Renta Interno	24,534.6	80.3	23,343.1	75.6
IEHD	1,767.1	5.8	1,556.2	5.0
IDH	6,465.2	21.2	6,744.3	21.8
Regalías Mineras	72.8	0.2	647.3	2.1
Recaudación Renta Aduanera	6,027.1	19.7	7,535.5	24.4

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales y Aduana Nacional

Esto tomando en cuenta el total de las recaudaciones encargadas a la Aduana Nacional, es decir todos aquellos conceptos que son cobrados por esta entidad en el momento de la nacionalización de las mercancías, a saber: Gravamen Aduanero, IVA importaciones, Impuestos a los Consumos Específicos y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos.

### 5.2.1.- La Renta Aduanera

Si se analiza el comportamiento de las recaudaciones de la Renta Aduanera, es decir solamente el pago de derechos por concepto de Gravamen Aduanero, éstas

han venido mejorando desde el año 2010, esto debido a la importación de autos principalmente.

#### Cuadro 4

### RENTA ADUANERA DE BOLIVIA

PERÍODO 2006 – 2010

*(expresado en millones de Bolivianos)*

ANO	RECAUDADO	% ING.CORR
2006	920.8	4.3
2007	1.113.7	4.5
2008	1.408.2	4.7
2009	1.170.3	3.8
2010	1.544.7	5

FUENTE: INE

En efecto, renta aduanera solo recauda hasta de gestión 2010 aproximadamente un 5%.

#### 5.2.2. Arancel Efectivo

Si se relacionan los valores de las importaciones con los gravámenes aduaneros efectivamente cobrados, se puede apreciar que en la realidad los aranceles tienden a bajar (coeficiente de recaudación - ver cuadro 5). Es evidente que en el período de análisis los aranceles para bienes de capital han experimentado modificaciones sucesivas, ya que, se han incorporado algunos bienes de capital a los productos que no pagan aranceles, es decir disminuyeron de su arancel de 5% a arancel cero en unos casos y, en otros del 10% al 5%.

Se puede concluir del presente análisis que el arancel efectivo promedio que se paga en Bolivia, actualmente, está por debajo de 5 % con una tendencia sostenida hacia la baja (ver gráfico 5).

En virtud de los convenios comerciales que ha suscrito Bolivia y la tendencia a integrarse a otros bloques de comercio, con programas establecidos y firmados de desgravación de aranceles, los ingresos por la aplicación del Gravamen Aduanero serán cada vez menores en el tiempo. De persistir el actual sistema de cobranza del IVA al momento de la importación, la Aduana será el agente del Estado encargado de recabar este tributo, de modificarse el sistema, la función de la aduana será de naturaleza diferente.

#### Cuadro 5

#### BOLIVIA: RENTA ADUANERA E IMPORTACIONES

PERÍODO 2006 -2010

*(Expresado en millones de Bolivianos)*

AÑO	RECAUDACIÓN EFECTIVA	TOTAL IMPORTACIONES	COEFICIENTE DE
2006	920.8	2.925.769	31.7
2007	1.113.7	2.587.952	23.2
2008	1.408.2	5.100.167	36.2
2009	1.170.3	4.577.380	39.1
2010	1.544.7	5.393.281	34.9

FUENTE: INE

Si se considera que el contrabando es un delito y, por tanto, si todas las importaciones pagaran los derechos e impuestos que corresponde, se podría haber mejores recaudaciones para nuestro país.

## **V.-ENTORNO DE MEJOR APLICACIÓN OPERATIVA**

### *Cumplimiento de la Ley*

El Poder Ejecutivo debe guardar disciplina en el cumplimiento de las disposiciones legales; se ha detectado que las amnistías que otorga periódicamente, constituyen un incentivo para burlar el pago de los derechos e impuestos de importación, bajo el concepto que el delito cometido en su momento será luego subsanado al amparo de una nueva disposición legal, que inclusive resulta en un menor gasto para el contrabandista, que de haber realizado las operaciones conforme a Ley.

A estos aspectos podemos denominarlos como "Flexibilidad de la Ley", los cuales se ha convertido en un hecho casi constante y dificultan de sobremanera el cumplimiento de las funciones específicas de la Aduana.

### *Administración del Sistema Aduanero*

Es imprescindible establecer un Sistema de Coordinación entre las diversas entidades del Estado que tienen relación con el comercio exterior; existe una multiplicidad de trámites que los operadores de este comercio deben realizar en los puntos fronterizos del país o en las zonas aduaneras primarias, entre ellas se cuenta al Ministerio de Gobierno y sus dependencias de Migración; al Ministerio de Salud y Deportes que se relaciona con los permisos y licencias para el comercio de medicamentos; al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios con el SENASAG, que además de los requisitos de inocuidad que debe verificar, aplica también tasas especiales a estos servicios; el Ministerio de Obras y Servicios Públicos que tiene entre sus facultades otorgar los permisos y licencias de transporte internacional, etc. Entre todas estas

entidades deben establecerse periódicamente los procedimientos que faciliten el despacho de las mercaderías y que además permitan el control que debe ejercer la Aduana y cada una de las demás entidades en el cumplimiento de sus funciones específicas.

Si se adoptara un concepto de esta naturaleza se podría inclusive establecer Puestos Aduaneros Integrados, donde el mismo funcionario de frontera esté facultado para revisar el cumplimiento del conjunto de requisitos exigidos por los diferentes entes del Estado.

#### *Ejercer su Rol de Fiscalización*

Si bien el control del comercio exterior está encargado a una entidad autárquica, el Poder Ejecutivo debe ejercitar su labor de fiscalización. Los recursos públicos que se le asignan están destinados al cumplimiento de un fin específico, consiguientemente se debe solicitar y auditar anualmente el cumplimiento de los planes y de las metas preestablecidas en la planificación anual que se debe elaborar conforme a la Ley vigente

#### *Relaciones Exteriores*

Se debe establecer una política de negociaciones internacionales tendiente a poner en práctica las Convenciones Internacionales para el acceso e intercambio de información con los países de origen y de tránsito de las mercaderías, evitando de esta manera la subvaloración de las mismas. De otra parte, el establecimiento de puestos aduaneros binacionales parece ser una solución económica razonable que además evita los "territorios de nadie" que se presentan cuando los puestos aduaneros están localizados a cierta distancia entre ellos

#### *Ajustes al Sistema de Recaudación de Tributos*

Una de las causas fundamentales del contrabando probablemente lo constituyen el exceso de tributos que se imponen al ingreso de las mercancías al territorio nacional. Si bien los gravámenes arancelarios bolivianos son relativamente bajos, el resto de los tributos que se deben pagar al momento de la nacionalización de los bienes hace que la erogación que debe hacer el importador sea muy fuerte.

Se puede argumentar que se alteraría el flujo de fondos del Tesoro Nacional, sin embargo, si las mercancías están ingresando de contrabando lo que sucede es que se pierden no sólo los derechos arancelarios sino también los tributos que por otros conceptos deben ser pagados en el comercio de bienes. El crear tributos es parte de la potestad del Estado siempre que sean razonables, pero es también su obligación buscar las formas más eficientes de hacerlo, la cobranza del IVA en las aduanas es eficaz pero ha resultado no ser eficiente.

Esta medida debe ser acompañada por el establecimiento del Registro Único de Importadores, que deberían tener los agentes habituales del comercio de importación.

Se sugiere además, proceder a la revisión de las tasas de servicios que se cobran para el SENASAG, dado que en muchos casos éstas resultan ser más altas que las tasas arancelarias

#### *Voluntad política del poder judicial*

Se ha mencionado que para que disminuya el contrabando, debe aumentar la sensación de riesgo por la aplicación de la Ley. En este sentido, la actuación del Poder Judicial es primordial, la Ley General de Aduanas dedica una parte importante de sus disposiciones a los procedimientos judiciales, sin embargo no han funcionado los Tribunales Aduaneros de los Distritos Judiciales. Las modificaciones que se introdujeron a la Ley General de Aduanas al promulgar las Leyes de Procedimiento Penal y Código Tributario, han minimizado y entorpecido las sanciones a los delitos y contravenciones aduaneras.

#### *Licencia Automática de Importación*

El objetivo de la licencia automática de importación sería el de formalizar la operación comercial previo a su realización, identificando al importador y recabando la información básica de la importación, así como la identificación previa de la fuente de la divisa y el medio de pago a utilizarse.

Es muy importante que la licencia no se convierta en un obstáculo a las importaciones y ésta se registre y autorice de manera casi automática en el mismo sistema informático de la Aduana. El registro y la licencia serán indispensables para el ingreso de la mercadería al territorio nacional, junto con el manifiesto de carga y el conocimiento de embarque. La solicitud de licencia tendrá carácter de declaración jurada y deberá ser procesada y atendida por la Aduana Nacional de Bolivia o el Banco Central de Bolivia.

#### *Requisito Básico del Importador*

Sólo las importaciones de menor cuantía menores a 1.000 dólares americanos podrán ser efectuadas por personas naturales o jurídicas, sin la necesidad de intervención de un despachante de Aduana.

Toda importación mayor o igual a 1.001 dólares americanos deberá ser realizada por una empresa legalmente establecida con personería jurídica o persona natural con su respectivo Número de Identificación Tributaria (NIT), con la necesaria intervención del Despachante de Aduana. Esta norma servirá no sólo para restringir el ingreso ilícito de mercancías sino, para formalizar las operaciones de mercado interno.

#### *Sobre la Base Imponible en la aplicación de los Tributos Aduaneros*

La propuesta en este sentido pretende reducir el impacto del conjunto de los tributos aduaneros sobre la base imponible, determinada según el Acuerdo de Valoración Aduanera del GATT, en el entendido de que un mayor costo tributario de importación

favorece a la evasión, y en algunos casos castiga las inversiones que tienen un alto componente de maquinaria y equipos que deben ser importados.

La propuesta es replantear la aplicación del IVA importaciones del 14,94%, de manera que la base imponible de su aplicación sea solamente el Valor CIF Frontera, con lo cual se reduciría el impacto del tributo aduanero en 1,49% cuando el Gravamen Arancelario es del 10%. Similar situación deberá establecerse en la aplicación del ICE para los productos cuyo tributo se determina en base a una alícuota porcentual sobre el valor CIF más el Gravamen Arancelario.

Asimismo, se ratifica la propuesta de diferimiento del pago del IVA y el ICE hasta el momento en que se realiza la venta del producto importado en el mercado interno, para los importadores debidamente registrados y que cuenten con el registro previo de importación, con lo cual se eliminará el costo financiero del pago anticipado de estos impuestos. En los casos de las importaciones que no sean objeto de reventa en el mercado interno (importaciones directas), el importador deberá registrar el pago del IVA Importaciones en la primera declaración mensual del IVA o ICE posterior a la fecha de importación de las mercancías.

#### *Prohibición de importación de ropa usada*

Independientemente de los argumentos a favor o en contra de la importación de ropa usada, existe una razón técnica que sustenta su inmediata prohibición. Para la producción nacional, no es posible competir con un producto sin valor real, puesto que el valor de transacción en origen no existe, al no haber un fabricante del bien objeto de la valoración. En este caso estamos frente a un "recolector" que no tiene ningún costo por el bien, sino su costo de recolección.

Sólo a partir de ello se explica que un kilogramo de ropa usada pueda a llegar a costar menos de 0,10 \$us. FOB y que en el mercado boliviano el producto internado legalmente llegue a costar 0,85 \$us.. Definitivamente este negocio sólo enriquece a unos cuantos en desmedro de quienes producen generando empleo en el país.

### *La Fusión de Aduanas e Impuestos Nacionales*

La Aduana Nacional de Bolivia y el Servicio de Impuestos Nacionales constituyen los dos órganos recaudadores del Tesoro General de la Nación, ambas instituciones tienen burocracias distintas pero un mismo fin: "recaudar".

En el caso particular de los tributos aduaneros, éstos lo conforman el Gravamen Arancelario, los derechos compensatorios, los derechos antidumping, y los impuestos indirectos aplicables a la importación: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a los Consumos Específicos (ICE) y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD). Estos tributos aduaneros son recaudados por la Aduana y luego se traspasan al TGN por cuenta del Servicio de Impuestos Nacionales.

Si bien es correcto reconocer, que las funciones desarrolladas por ambas entidades son de naturaleza distinta -la administración del comercio exterior y la recaudación de los impuestos internos-, también tenemos que tener la suficiente amplitud para reconocer que se tratan de funciones absolutamente complementarias. La razón está a la vista, puesto que lo que se importa a consumo tributa al ingreso al territorio nacional y tributa en la transacción interna y lo que se exporta se exime de los tributos internos, en consecuencia una sola administración de los tributos podría tener un mejor control de las recaudaciones tributarias.

### *La Creación de un Instituto de Defensa del Consumidor y la Competencia*

El productor y el consumidor más desprotegido en el hemisferio es casi con seguridad el boliviano. En Bolivia nadie protege al coleccionista de la competencia desleal de la

ropa usada, ni al productor agropecuario del creciente contrabando y la importación a precios devaluados de aceites vegetales, harinas, pastas. Nadie protege a la industria farmacéutica del contrabando y la adulteración.

Menos protegido está el consumidor que en los centros de expendio debe pagar un falso precio por productos de mala calidad, importados sin los registros sanitarios que corresponden, sin las etiquetas que nos indiquen su contenido, etc.

Es pertinente, por tanto, la creación de un instituto de Defensa del Consumidor y la Competencia, que desde el interior desarrolle una lucha efectiva contra el contrabando y la adulteración en los centros de expendio. Pero que también sea un órgano investigador y sancionador de la competencia desleal que causa el mismo contrabando o las prácticas comerciales desleales como el dumping, el monopolio y otros. Esta organización debería funcionar bajo el auspicio de una Fundación de naturaleza privada pero con función pública, bajo la tuición de un Directorio de carácter mixto.

#### *Acuerdos y convenios multilaterales y sub regionales*

##### *Comunidad Andina*

En la última reunión del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, celebrada en el mes de diciembre de 2004, los Directores de Aduanas de los países de la Comunidad Andina dejaron lista para la aprobación de la Comisión, tres normas comunitarias: una referida al Régimen Andino sobre Fraude Aduanero, otra al Convenio Internacional para la Simplificación y

Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto) y, una tercera, a la entrada en vigencia de la herramienta para la gestión aduanera denominada ARIAN.

El Régimen Andino sobre Fraude Aduanero tiene por objeto armonizar el concepto de "fraude aduanero" e incluir, además de las acciones tradicionales, otras específicas de cooperación e intervención "transfronterizas", teniendo en cuenta que la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras puede dar mejores resultados en la lucha contra los ilícitos aduaneros.

En lo que respecta a la norma de incorporación progresiva del anexo general y referencia de los anexos específicos del Convenio de Kyoto, los países andinos son conscientes de que este instrumento internacional aportará considerables ventajas en los intercambios internacionales y permitirá un mayor grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, lo cual podrá plasmarse en el futuro proyecto de Decisión sobre armonización de los regímenes aduaneros en la CAN.

La norma comunitaria referida a la herramienta ARIAN, dispone que ésta entre en vigencia a partir del 1 de enero de 2006 y que el proceso de transmisiones oficiales de la Secretaría General de la Comunidad Andina a los países miembros de la información relativa al ARIAN se inicie ese mismo día.

Sobre la base de las definiciones del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, resta gestionar ante la Comisión de la CAN la aprobación de las Decisiones referidas, a efectos de oficializar la participación en el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros de la OMA y a su vez armonizar a nivel comunitario los mecanismos de acción en contra de los ilícitos aduaneros. ,

#### *Convenio con el MERCOSUR*

Bolivia debe gestionar su incorporación al Convenio de Cooperación y Asistencia Recíproca entre las Administraciones de Aduanas del MERCOSUR, relativo a la Prevención y Lucha contra Ilícitos Aduaneros, en su calidad de Estado asociado al

MERCOSUR, toda vez que los Convenios a nivel bilateral con Brasil y Argentina han tenido un burocrático proceso de formalización, sin resultados concretos.

La adhesión a este Convenio permitirá a los países, a través de sus respectivas administraciones aduaneras, la prestación de asistencia y cooperación recíproca para prevenir, investigar y reprimir todo ilícito aduanero, tanto en asuntos de interés común como de alguno de los países en particular.

#### *Centros Integrados de Frontera*

Se debe encarar una gestión política de alto nivel a fin de desarrollar un plan integrado con MERCOSUR y Chile que permita la construcción de Centros Integrados de Frontera que faciliten un control efectivo del tránsito transfronterizo de mercancías.

Los Centros Integrados de Frontera son un conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un país o de dos países colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario

El control integrado consistirá en la verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan, en forma conjunta, en los Centros Integrados de Frontera funcionarios nacionales competentes designados por cada uno de los países

En el caso de la Comunidad Andina, se debe dar cumplimiento a lo establecido en las Decisiones 501 y 502 sobre la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y los Centros Binacionales de Frontera (CEBAF) respectivamente. En el caso de Bolivia, corresponde el desarrollo de obras en la frontera Boliviano-Peruana de Desaguadero.

## **VI.-IMPACTOS DE LA APLICACIÓN OPERATIVA**

La economía boliviana percibiría cada año 375 millones de dólares a consecuencia de los pagos por evasiones tributarias del contrabando que desangra al país. Se estima que entre 400 millones de dólares hasta 1.000 millones de dólares son los que estarían circulando producto del contrabando anualmente en Bolivia. Haciendo una estimación se ha podido establecer que por año entre 180 a 375 millones de dólares estaría de percibiendo el Estado si se corrigiera esa actividad ilegal",

## **VII.-CONCLUSIONES**

Se observa que en Bolivia en la aplicación de las leyes rige el concepto de la "Flexibilidad de la Ley", es decir, una vez que la norma ha sido aprobada, quien más presiona puede obtener excepciones en su aplicación, o ante necesidades de carácter político o de recursos para el funcionamiento del aparato público, mediante disposiciones administrativas se tergiversan sus conceptos básicos, mediante interpretaciones o excepciones de carácter coyuntural se dificulta su aplicación o directamente se la inviabiliza. Mientras que para quienes actúan dentro del marco de la formalidad la ley es dura, pero, para quienes actúan en la informalidad, la ley en la práctica no existe.

La actividad del contrabando se ha enraizado en la sociedad boliviana, no es raro encontrar personas, inclusive en las esferas de gobierno, que afirmen que el contrabando es beneficioso, ya que genera empleo y que los consumidores tienen productos baratos, también hay otros que afirman que la única forma de combatirlo es siendo competitivos. Estos argumentos han sido en parte los que han frenado una verdadera lucha frontal contra esta actividad.

Se observa una actitud social de "tolerancia cero" en varios aspectos que hacen a la convivencia nacional, sin embargo, en el caso del contrabando este concepto desaparece y más bien se buscan argumentos para perpetuarlo. La eliminación del

contrabando es un proceso de corto y mediano plazo. El contrabando es una actividad que pese a que la legislación nacional lo tipifica como un delito, su ejercicio es una práctica habitual en algunos sectores de la población; el consumo de los bienes que ofrece está profundamente enraizado en la población independientemente de su condición social o económica, bajo la lógica de obtenerlos a precios menores resignando en muchos casos la calidad y confiabilidad de los mismos; los mecanismos de pagos y de excepciones del sistema tributario resultan permisivos, favoreciendo a la informalidad. Consecuentemente la eliminación del contrabando no es sólo tarea de la Aduana Nacional, es una tarea de conjunto que debe ser encarada por todos los estamentos de la sociedad boliviana.

Es evidente que el contrabando afecta a los sectores productivos y comerciales y al mismo tiempo está limitando la capacidad de generar empleos productivos, permanentes y sostenibles; el contrabando afecta sobre manera a las finanzas públicas, afecta a los sectores productivos nacionales, afecta en la generación de empleos para la población, y, afecta al comportamiento social al cambiar los valores éticos de la comunidad en su conjunto.

Es también evidente que varias poblaciones fronterizas han desarrollado sus ejes económicos sustentados en el comercio con los países limítrofes y que para esas poblaciones éste -el comercio-, significa su principal actividad generadora de empleo.

### **VIII.-RECOMENDACIONES**

Se recomienda tomar en cuenta los puntos propuestos en el capítulo de entornos de la mejor aplicación posible a manera de aminorar los efectos negativos generados por el contrabando en nuestro país.

En cuanto a la sociedad civil boliviana, se recomienda tomar las siguientes medidas:

Desarrollo de una campaña masiva a través de los medios de comunicación televisivos, radiales y escritos, con el objeto de lograr una censura social al contrabandista y que el ciudadano común esté consciente que las personas que están involucradas en esa actividad delictiva deben ser catalogados como delincuentes comunes, porque hacen daño a la finanzas del Estado además de lucrar con la salud de la población, y de socavar las bases productivas afectando el empleo en el país.

La campaña debe estar enfocada a informar a la ciudadanía de los efectos nocivos del contrabando, sobre su fuente empleo, los riesgos a la salud y la afectación a ingresos que se deberían destinar a la educación, seguridad ciudadana y hospitales. El consumidor debe conocer que el contrabando es un falso ahorro mediático y que el costo real de cada artículo que ingresa por la vía del contrabando significa mayor pobreza y falta de empleo en el país.

A fin de concienciar a la juventud se deberá planear un programa de educación periódica para el ciclo de secundaria, en el que los mismos alumnos participen de manera activa. Se podrá capacitar a un grupo de alumnos del último curso de bachillerato de dos o tres colegios en cada Departamento, para que sean ellos los que impartan los cursos de "concientización ciudadana" en los restantes colegios, tanto en la ciudad como en las zonas peri-urbanas y las provincias. El material debe ser desarrollado de forma didáctica y juvenil para atraer la atención y el interés de los jóvenes, quienes son en definitiva los próximos empleados, o funcionarios públicos o empresarios de este país.

La campaña deberá ser financiada con los remates de las mercaderías de contrabando y podrá también tener aporte del sector privado y la cooperación externa.

Con la finalidad de incentivar la denuncia del contrabando por parte de la ciudadanía se reconocerá a favor del denunciante el 50% del valor de la mercancía incautada resultante del remate de la misma.

A efectos de paliar el desempleo en las zonas fronterizas del país donde se atacará con mayor fuerza el contrabando se deberá reactivar el Plan Nacional de Empleos de Emergencia (PLAÑE) a fin de generar fuentes de ingreso para los desplazados del contrabando. Esta deberá ser una acción coordinada con los Municipios de las zonas fronterizas.

#### **IX.-BIBLIOGRAFÍA**

- LEY GENERAL DE ADUANAS Ley N° 1990 de 28 de julio de 1999
- CÓDIGO TRIBUTARIO BOLIVIANO No. 2492
- REGLAMENTO A LA LEY GENERAL DE ADUANAS D.S.25870 de 11 de agosto de 2000
- "ANUARIO ESTADÍSTICO 2010" INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA
- ANÁLISIS DE COMERCIO EXTERIOR DE BOLIVIA Y APROVECHAMIENTO DE ACUERDOS COMERCIALES –IBCE
- COMPENDIO TEMÁTICO DE COMERCIO EXTERIOR-IBCE