

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA ECONOMÍA**



TRABAJO DIRIGIDO

TEMA:

**“COMERCIO INFORMAL Y SU INCIDENCIA ECONÓMICA EN LAS
RECAUDACIONES ADUANERAS EN LA REGIÓN DE PUERTO
SUAREZ”**

POSTULANTE

JAVIER TIMOTEO CONDORI ROJAS

TUTORA

LIC. JACQUELINE CUENTAS PRIETO

LA PAZ-BOLIVIA

2010

AGRADECIMIENTOS

Primeramente agradecer a nuestro creador por haber puesto en mi camino a las personas que directa e indirectamente contribuyeron en todo el proceso de realización de este trabajo y en especial a la tutora licenciada Jacqueline Cuentas Prieto, sin cuyo aporte, apoyo y paciencia permanente no hubiese sido posible la conclusión de este Trabajo Dirigido.

Al licenciado Alberto Quevedo Iriarte por dedicar parte de su valioso tiempo en la revisión y observaciones a este humilde trabajo.

A mis colegas de la Aduana Nacional por haberme brindado la información necesaria y oportuna para la realización de este Trabajo y en especial al tutor de la Institución, Ingeniero José Serrate Gutiérrez por las revisiones, críticas y comentarios sobre el trabajo.

A mis padres que desde el lugar en que les acoge nuestro creador ven al fin a su hijo concluir algo que debía haber concluido hace mucho tiempo. A mis hermanas que continuamente me dan esa palabra esperanzadora para continuar por el camino correcto de la vida.

A Maura la compañera que siempre confió en mí y por sobre todo el haberme regalado un hijo al cual le debo mis momentos de alegría y esperanzas en el futuro.

Un agradecimiento muy especial al licenciado Rodolfo Duran amigo de muchos años y que en las buenas y malas supo apoyar a este servidor con consejos y recomendaciones valiosas.

Por ultimo a la Aduana Nacional de Bolivia, mi querida institución que me acoge desde hace muchos años y espero que con este humilde aporte se logre la disminución del contrabando y un efectivo control del comercio exterior para el beneficio del país en su conjunto.

INDICE GENERAL

	Pág.
Introducción	
Capítulo I Aspectos Preliminares	1
1.1 Formulación del Problema	1
1.1.1 Evolución del contrabando en Bolivia	2
1.1.2 Efecto del contrabando	4
1.1.3 Generación del contrabando según las fronteras	6
1.1.4 Contrabando que Ingresa a Bolivia desde la República del Brasil	7
1.2 Planteamiento del Problema	10
1.3 Objetivo del Trabajo Dirigido	10
1.3.1 Objetivo General	10
1.3.2 Objetivos Específicos	11
1.4 Delimitación del tema	12
1.3.1 Delimitación espacial	12
1.3.2 Delimitación temporal	13
1.5 Justificación del Trabajo Dirigido	13
1.5.1 Justificación Económica	13
1.6 Aspectos Metodológicos	14
1.6.1 Método deductivo	14
1.6.2 Fuentes De Información	14
Capítulo II Marco Teórico	15

2.1	Principales Teorías del Comercio Internacional	15
2.1.1	Los Mercantilistas	15
2.1.2	La Escuela Clásica	17
2.1.3	La corriente Keynesiana	18
2.1.4	Corriente Estructuralista	18
2.2	Política arancelaria	19
2.2.1	Arancel Aduanero	20
2.2.1.1	Tipos de Arancel	21
2.3	Comercio Informal	21
2.3.1	Responsables y causas del Comercio Informal	22
Capítulo III	Aspectos Conceptuales Aduaneros	24
3.1	Origen y evolución de las aduanas	24
3.2	Concepto de Aduana	25
3.2.1	Territorio Aduanero	25
3.2.2	Oficinas de Aduana	25
3.2.3	Distribución geográfica de las Aduanas	26
3.2.4	Importación	26
3.2.5	Tránsito Aduanero	27
3.3	Tributos Aduaneros	28
3.3.1	Recaudaciones Tributarias	28
3.3.2	Las Obligaciones Aduaneras	28
3.3.2.1	Tipos de tributos aduaneros	29
3.3.2.2	Recaudación ordinaria y extraordinaria	30
3.3.2.3	Base imponible de los tributos aduaneros	30
3.3.2.4	Hecho imponible	30

3.4	Aduana Nacional de Bolivia	30
3.4.1	Visión	31
3.4.2	Misión	31
3.4.3	Objetivos, Principios Y Políticas	32
3.4.4	Sistemas y fiscalización	33
3.4.5	Convenios Institucionales	34
Capítulo IV Marco Legal		35
4.1	Potestad de la Aduana	35
4.1.1	División del territorio aduanero en zona primaria y secundaria	35
4.1.1.1	Comercio Minorista excluido del control aduanero	36
4.2	Transportador internacional, tránsito aduanero y transbordo	36
4.3	Despachos aduaneros	37
4.4	El Código Tributario Boliviano y los ilícitos Tributarios	38
4.4.1	Delitos tributarios	39
4.4.2	Defraudación aduanera	39
4.4.3	Contrabando	40
4.4.3.1	Introducir o extraer mercancías en forma clandestina Contrabando a la negra	40
4.4.3.2	Sanciones aplicables	43
4.4.3.2.1	En caso de defraudación aduanera	43
4.4.3.2.2	En caso de contrabando	44
Capítulo V Contrabando generado en Puerto Suárez		45
5.1	El contrabando en Bolivia y su relación con el contrabando generado en Puerto Suárez	45
5.2	Evolución y magnitud del contrabando en la Región de Puerto Suárez	47
5.2.1	Tipo de productos internados vía contrabando a través de	

Puerto Suárez	53
5.2.1.1 Significado porcentual del valor de los productos de contrabando	56
5.2.1.2 Evolución porcentual de los diferentes tipos de productos de contrabando que Ingresan por la frontera de Puerto Suárez	57
5.3 Estimación del valor de la mercancía internada vía contrabando Por Puerto Suárez	59
5.4 Incautación de Contrabando en Puerto Suárez	66
5.5 Operativos del COA en Puerto Suárez	69
Capítulo VI Propuestas para la disminución del contrabando en Puerto Suárez	71
6.1 Costos De Importación de Mercancías	71
6.1.1 Costos de Depósitos Aduaneros	72
6.1.2 Costos De Las Agencias Despachantes De Aduanas	75
6.1.2.1 Tarifas Por Los Servicios De Agencias Despachantes	75
6.1.3 Costos en Pago de Tributos Aduaneros	76
6.2 Las tasas tributarias y la operabilidad del contrabando en Puerto Suárez	77
6.2.2 Impacto de las tasas tributarias en el costo de las importaciones	77
6.2.2.1 Caracterización del contrabando en Puerto Suárez	78
6.2.2.2 Contrabando técnico y contrabando a la negra	79
6.2.2.2.1 Recopilación de información en las fronteras de Puerto Suárez, Puerto Quijarro y Arroyo Concepción	80
6.2.2.2.2 Ingreso legal	81
6.2.2.2.3 Contrabando técnico	81

6.2.2.2.4	Contrabando a la negra	82
6.2.2.2.5	Tarifa de los pilotos	82
6.3	Necesidad de cambio de las políticas tributarias aduaneras	83
6.3.1	Reformular las políticas tributarias aduaneras diferenciadas en frontera	83
6.3.1.1	El régimen tributario simplificado	83
6.3.1.2	Propuesta de reducir el IVA importaciones	84
6.4	Reformulación de las tarifas de depósitos aduaneros	87
6.4.1	Depósitos aduaneros de arroyo concepción	87
6.4	Reducción del tiempo en la desaduanización de las mercancías	88
6.5	Propuestas de Modificación de Las Normativas Aduaneras	89
6.5.1	Propuesta de Modificación de Exclusión de Control en Zona Secundaria	89
6.5.2	Propuesta de Modificación de La Normativa De Transportador Internacional	90
6.5.3	Propuesta De Modificación De Exclusividad De Despachos Mediante Agente Despachante	92
6.5.4	Propuesta De Modificación De Porcentaje De Selectividad	93
6.6	Propuesta de fortalecimiento de las Fronteras	93
6.6.1	Estrategias de fortalecimiento de Frontera	94
Capítulo VII	Conclusiones del Trabajo Dirigido	98
	Referencias Bibliográficas	101

INTRODUCCIÓN

Las fronteras de nuestro país se caracteriza por la carencia de oportunidades a sus habitantes que el Estado debe proporcionar como ser la creación de fuentes de trabajo y la formación técnica profesional de sus pobladores que les pueda permitir mejorar su calida de vida y además de brindarles las seguridades sociales esenciales como ser puestos de atención a la salud y centros de educación con el equipamiento mínimo que exigen las necesidades actuales.

Con estas carencia de oportunidades, a los pobladores de las ciudades fronterizas les es difícil el lograr obtener un trabajo licito, además que estas son pocas y por tanto, lo informal se vuelve una de las mejores alternativas de sobrevivencia en la mayoría de los pueblos que se encuentran en nuestras extensas fronteras de Bolivia, y en este caso particular, en las ciudades de Puerto Suárez, Puerto Quijarro y Arroyo Concepción que son frontera con el Brasil.

El comercio informal se alimenta de estas debilidades del Estado con respecto al fortalecimiento de las fronteras y el contrabando se convierte en un hábito de vida. Para analizar el contrabando creciente que se desarrolla en el país, se apoya en estimaciones del contrabando realizadas por la Cámara Nacional de Comercio (CNC); el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) y la consultora Nogales & Asociados (N&A).

En el capítulo uno se analiza el contrabando que se origina en las fronteras de Bolivia, su evolución en el tiempo, su cuantificación y sus efectos en la economía y de la cual se plantea la Propuesta del Presente Trabajo Dirigido.

En el capitulo segundo se hace un resumen de las diferentes corrientes del pensamiento económico referentes al tema de estudio, es decir se hace hincapié a la pertinencia de la aplicación de los aranceles al comercio exterior, los tipos de arancel existente y se concluye con una breve síntesis del comercio informal.

En el capítulo tercero se aboca a los conceptos netamente aduaneros, identificando el territorio aduanero y su distribución geográfica. También se hace un resumen de los tributos aduaneros y cual es el hecho generador de estos tributos, concluyendo con un pequeño esbozo de los objetivos, visión y misión de la Aduana Nacional de Bolivia.

En el capítulo cuarto se analiza el marco legal para el funcionamiento de la Aduana Nacional de Bolivia, la división territorial aduanera, los ilícitos tributarios, las sanciones que se aplica en caso de no cumplir estas normas y sus debilidades procedimentales.

El capítulo quinto se aboca a lo que es el contrabando generado en la frontera de Puerto Suárez, su cuantificación, su significado porcentual y su evolución. También se describe las incautaciones efectuadas del contrabando y la escasez de operativos del Control Aduanero COA en esta frontera.

En el capítulo sexto se plantea la propuesta del trabajo dirigido en el que se detalla la necesidad de implementar una política tributaria diferenciada con el objetivo de reducir los costos de importación de las mercancías y se plantea la reducción de los costos de depósito de aduana en frontera y la reducción de los tiempos de desaduanización. A su vez se hace una caracterización del modo de operar del contrabando en esta frontera. Todo este conjunto de propuestas deberá ir acompañado necesariamente de una estrategia de fortalecimiento de la Aduana de frontera de Puerto Suárez como una manera de sentar soberanía nacional.

Por último, en el capítulo séptimo se bosqueja las conclusiones del trabajo en la cual se presenta un resumen estructurado sobre los puntos más importantes que se derivan de la propuesta de Trabajo Dirigido.

CAPÍTULO I

ASPECTOS PRELIMINARES

1.1 FORMULACION DEL PROBLEMA

La economía informal en Bolivia, según estimaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), esta compuesto aproximadamente de un 60% de la población económicamente activa, cifra superior a la media de la región latinoamericana, En este sector se cobijan trabajadores excluidos del sector formal, desprotegidos de todo beneficio social, carentes de seguro de salud y laboral y sin perspectivas a una jubilación digna, situación que la convierten en población vulnerable ante cualquier crisis interna o externa.

Se caracteriza este sector por la no existencia de leyes laborales que las regulen como ser la jornada de trabajo y los niveles salariales son discrecionales y como no se encuentran registrados en el Ministerio del ramo, no son pasibles a sanciones o regulaciones.

Esta situación genera una serie de distorsiones negativas en el resto de la economía: afecta a la productividad de la economía, a los comercios legalmente establecidos por la competencia desleal de los informales y al Estado por la evasión tributaria.

El contrabando es uno de los principales factores que fomenta la informalidad. El ingreso ilícito de mercancías extranjeras tiene como principal destino las distintas ferias a lo ancho y largo del país y en la cual las transacciones de estas mercancías están carentes de la emisión de notas de control fiscal, aspecto que genera una sucesión de actividades comerciales ocultas que evaden controles tributarios, socavando la percepción de la población hacia el rol del Estado que por su pasividad fomenta la cultura de la informalidad.

Por lo tanto, para analizar este mal que aqueja al país en su conjunto, es necesario realizar un análisis del contrabando tanto a nivel nacional y en función al gran movimiento, en el presente trabajo nos concentramos en el contrabando generado en la frontera de Puerto Suárez, proponiendo políticas tributarias diferenciadas en frontera como medio de combatirlo y que permitan reducir el costo de importación de las mercancías, porque al fin y al cabo, una de las motivaciones del contrabando es por el intento de evadir los tributos aduaneros.

1.1.1 EVOLUCIÓN DEL CONTRABANDO EN BOLIVIA

Los estudios sobre el contrabando en Bolivia fueron realizadas por diversas instituciones utilizando diferentes metodologías que de alguna manera miden el impacto y la incidencia del contrabando en la economía boliviana.

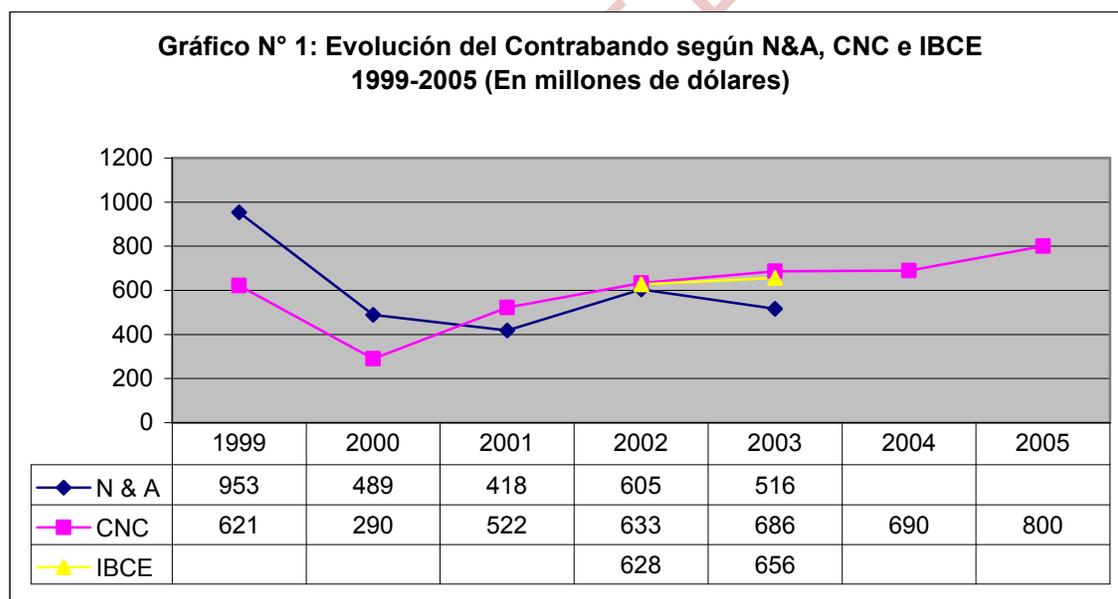
Entre estos estudios se puede rescatar las realizadas por la Cámara Nacional de Comercio (CNC); el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) y la consultora Nogales & Asociados (N&A).

La Cámara Nacional de Comercio (CNC) para realizar las estimaciones sobre el contrabando se apoyó en información registrada de las importaciones y exportaciones de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), las reexpediciones con destino Bolivia de la Zona Franca de Iquique (ZOFRI), las estadísticas de comercio exterior del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y datos de exportaciones e importaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Por su parte el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) el 2004 realizó el trabajo “El Contrabando en Bolivia: Una Visión Heterodoxa” para lo cual utilizó como fuente de información, el número de tránsitos aduaneros y tránsitos no arribados proporcionados por la Aduana Nacional de Bolivia (ANB), las importaciones y exportaciones de ALADI, las reexpediciones con destino Bolivia de la zona franca ZOFRI y datos de importaciones del INE.

Por otro lado la consultora Nogales & Asociados (N&A) efectuó estimaciones sobre el contrabando en el año 2003 utilizando como fuentes de información la Balanza de Pagos elaborada por el Banco Central de Bolivia (BCB), el envío de remesas de emigrantes bolivianos, las reexpediciones con destino a Bolivia de ZOFRI y los datos de llegada de viajeros nacionales vía aérea del INE.

Cada uno de estas instituciones en forma separada, en sus estudios utilizaron diferentes metodologías y concluyeron en sus trabajos que el contrabando en Bolivia, tuvo un comportamiento errático con una clara tendencia al crecimiento; que a partir del año 1999 (año de la reforma aduanera) tuvo una disminución importante hasta el año 2002 y de ahí nuevamente comienza a incrementarse. Estos ciclos del contrabando se presentan en el siguiente gráfico:



Fuente: Nogales & Asociados, CNC e IBCE.
Elaboración: Aduana Nacional de Bolivia.

El estudio de Nogales & Asociados muestra que el contrabando tuvo su punto mas alto en el año 1999 alcanzando la suma de 953 millones de dólares. A partir de la aplicación de la Ley de Aduanas en 1999 se redujo el contrabando en los años siguientes registrando su valor mas bajo el 2001 con 418 millones de dólares.

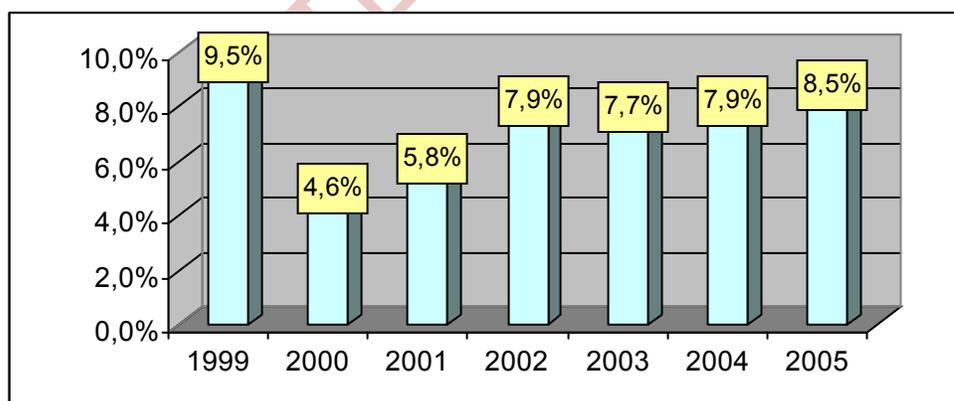
Por su parte el estudio de la CNC registra 2005 como el año de mayor valor de contrabando consumado en el país alcanzando la suma de 800 millones de dólares. En el año 1999, con la implementación de la reforma aduanera el contrabando estimado en 621 millones de dólares se redujo a su nivel mas bajo en el año 2000 con tan solo 290 millones.

Las estimaciones del IBCE respecto al valor del contrabando, se aproxima bastante a los estudios realizados por N&A y la CNC que para los años 2002 y 2003 superan los 600 millones de dólares.

1.1.2 EFECTOS DEL CONTRABANDO

Tomando como base el promedio de las estimaciones sobre el contrabando realizadas por N&A, CNC e IBCE, podemos medir el tamaño del contrabando en la economía del país. Para ello se calcula la participación del contrabando en el Producto Interno Bruto (PIB), así como las recaudaciones dejadas de percibir y su medición con las recaudaciones aduaneras.

Gráfico N° 2: Participación del Contrabando en el PIB



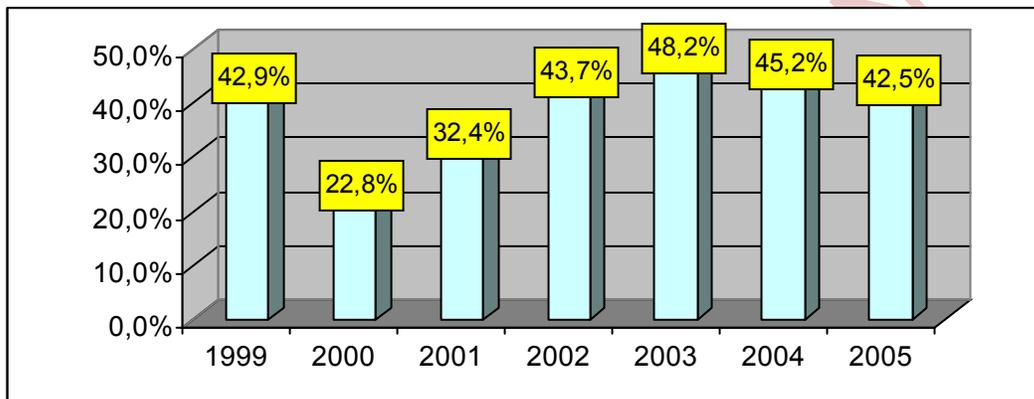
Fuente: N&A, CNC, IBCE, ALADI, ANB
Elaboración Propia

En el gráfico N° 2, en términos de proporción del Producto Interno Bruto, se observa que el contrabando, durante el año 1999, ha alcanzado una participación

del orden del 9.5% sobre el PIB, el mas alto registro de los siete años; esta participación descendió sustancialmente para el año 2000, llegando a significar tan solo el 4.6% del PIB. A partir del 2002, la participación del contrabando en el PIB promedia el 8%.

Por otra parte también podemos medir el impacto del contrabando en las recaudaciones aduaneras. Para ello comparamos las recaudaciones dejadas de percibir como efecto del contrabando con las recaudaciones aduaneras percibidas.

Gráfico N° 3: Recaudaciones dejadas de percibir/Recaudaciones percibidas



Fuente: N&A, CNC, IBCE, SIN, ANB
Elaboración Propia

De acuerdo con el gráfico N° 3, el 2003 fue el año de mayor evasión tributaria, llegando a representar el 48.2% de las recaudaciones no percibidas respecto a los tributos recaudados. Siguiendo la misma línea, la proporción de recaudaciones no percibidas/recaudaciones aduaneras en el año 2000 fue la mas baja de los siete años representado tan solo el 22.8%. Nuevamente se puede decir que esta reducción del contrabando se debería al hecho de que fue el año de inicio de la reforma aduanera y el compromiso de cambio asumido por todos los funcionarios en su conjunto que ingresaron a la Aduana Nacional por procesos de contratación selectivos (parte administrativa, personal técnico y personal del interdicción). En los años posteriores la proporción fue mayor al 40% en todos los casos dando a entender que se incrementó el contrabando.

Estos porcentajes resultan muy altos para el tamaño de la economía del país, la pérdida de importantes recursos económicos que deja de percibir el Estado y el daño que ocasiona la ilegal importación al aparato productivo con sus efectos de enriquecimiento ilícito de un grupo reducido de contrabandistas dejando secuelas de corrupción y malos hábitos de vida en las fronteras del país.

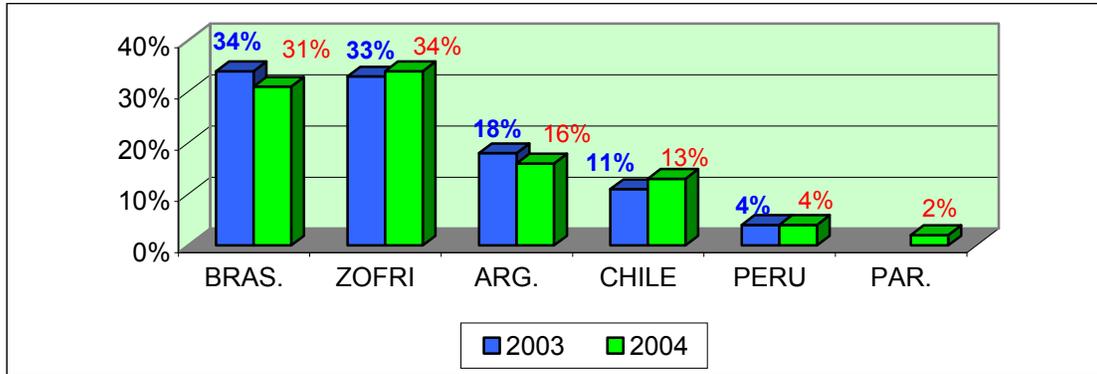
1.1.3 GENERACIÓN DEL CONTRABANDO SEGÚN LAS FRONTERAS

“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.”¹

El contrabando por país de procedencia, durante las gestiones 2003-2004, se representa en el gráfico N° 4 en la cual se observa la generación según las distintas fronteras que tiene el país con sus vecinos, es decir: Chile, Argentina, Brasil, Perú y Paraguay; a estas se debe añadir a la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) por ser el centro comercial a la cual convergen una gran cantidad de mercancías procedentes de diversos países de ultramar como ser productos chinos, norteamericanos, etc., y los cuales salen de ZOFRI en calidad de reexpedición hacia Bolivia y muchas de ellas se internan al país vía contrabando.

Gráfico N° 4: Participación porcentual del contrabando según las distintas fronteras de Bolivia, años 2003-2004

¹ CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS PRIVADOS DE BOLIVIA (CPEB); *Diagnóstico del Contrabando en Bolivia*, Pub. CEPB, La Paz, 2005, Pág. 18.



Fuente: CNC, ANB
Elaboración Propia

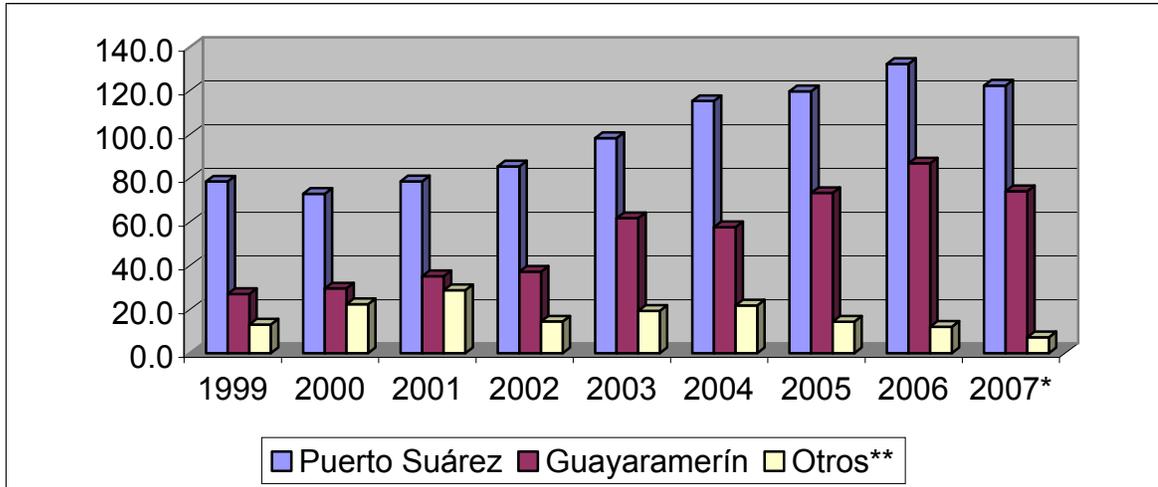
De acuerdo al gráfico, en los dos años de comparación, los mayores volúmenes de contrabando se producen con el Brasil y la Zona Franca de Iquique ZOFRI, que en conjunto representan más del 60% de la importación ilegal.

1.1.4 CONTRABANDO QUE INGRESA A BOLIVIA DESDE LA REPÚBLICA DEL BRASIL²

Al establecer al Brasil como el mayor emisor de contrabando hacia Bolivia, es necesario determinar cuál es la población fronteriza de mayor ingreso del contrabando. De los cuatro puntos fronterizos de ingreso del Brasil hacia Bolivia como ser: Cobija, Guayaramerín, San Matías y Puerto Suárez, el mayor flujo se realiza a través de esta última frontera.

GRÁFICO No. 5 EVOLUCIÓN DEL CONTRABANDO DESDE EL BRASIL SEGÚN PUNTOS FRONTERIZOS, EN MILLONES DE \$US

² Los datos con los que se dispone para el análisis del contrabando con la frontera del Brasil corresponde al periodo 1999-2007.



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007.

*Información hasta septiembre de 2007.

** Incluye puntos fronterizos como: Bolpebra

“El contrabando realizado en las fronteras con la República del Brasil, se lo realiza esencialmente a través de la región de Puerto Suárez, efectivamente un 72% del contrabando efectivizado en la frontera con el Brasil se realiza a través de esta región, que representa una de las zonas fronterizas menos controladas de manera efectiva por la Aduana Nacional de Bolivia”³

Según el modo de transporte empleado para las importaciones legales de mercancías en el año 2007⁴, el carretero es el de mayor demanda con 64,14% del total en valor CIF, seguido por el transporte ferroviario con el 26,15%. Estos datos demuestran que el ingreso de mercancías provenientes del Brasil en más del 90% se lo realiza vía terrestre. Puerto Suárez cuenta con infraestructuras camineras y líneas férreas que permiten el transporte de mercancías desde esta región.

Por tanto, considerando el medio de transporte empleado conjuntamente la base de datos de la ALADI, la diferencia entre los registros de importaciones de Bolivia procedentes Brasil y los datos de exportaciones declarados por el Brasil hacia Bolivia, permite la estimación del contrabando y su grado de importancia:

³ BENAVENTE, Gloria; *Deficiencias estructurales del Comercio Exterior de los Países de la Comunidad Andina de Naciones. Realidades y perspectivas*, Ed. CADES-CAN, Lima, 2004.

⁴ Reporte recabado del Sistema de Control de Tránsitos de la Aduana Nacional.

“Los productos que ingresan por la vía del contrabando a Bolivia de la República del Brasil, en orden de importancia son los siguientes: Metales comunes y sus manufacturas (21.9%); Máquinas y Aparatos, material eléctrico y sus partes, aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión y, las partes y accesorios de estos aparatos (13.9%); Materiales textiles y sus manufacturas (13.4%); Plástico y sus manufacturas, Caucho y sus manufacturas (13%); Productos de las Industrias químicas o de las industrias conexas (9.1%); Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas, quitasoles, bastones, látigos, fustas y sus partes, plumas preparadas y artículos de plumas, flores artificiales y manufacturas de cabello (7.7%); Productos de las industrias alimentarias, bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre, tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados (7.3%); Material de Transporte (4.6%) y; Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto (asbesto), mica o materias análogas, productos cerámicos, vidrio y sus manufacturas (2.9%).”⁵

Efectivamente, estos productos ingresan en forma de contrabando las cuales se encuentran comercializándose en el mercado boliviano con una reducción significativa en los costos de importación (y alto riesgo para el consumidor) generando una competencia desleal a las empresas que realizan las importaciones legales.

“La magnitud del contrabando proveniente de los países fronterizos y muy especialmente de Brasil, ratifica la imperiosa necesidad de profundizar la reestructuración de los sistemas de control aduanero, así como los mecanismos de fiscalización y control de la circulación de mercaderías en el mercado interno”⁶.

Es urgente, la aplicación de medidas que tiendan a sanear la economía, lo contrario significará que el contrabando siga desarrollando sus actividades al

⁵ BENAVENTE, Gloria; *Op. Cit, pag 18*

⁶ TREDINICK, Carol; *Reestructuración de la Aduana Nacional de Bolivia*, Pub. MCE, La Paz, 2005, Pág. 23.

amparo de los regímenes de excepción y protegida por el funcionamiento “legal” existente en los mercados negros. Pues, no otra cosa significa, el acelerado ritmo de crecimiento que registra el comercio informal, que en los últimos años ha llegado a constituirse en un problema de orden estructural para la economía boliviana por sus implicaciones de orden ético, moral, económico y social.

La falta de voluntad política que han demostrado los sucesivos Gobiernos no han permitido concretar tres acciones básicas sugeridas por el IBCE para atacar esta problemática: a) el aumento de la "sensación de riesgo", fortaleciendo a la Aduana Nacional en su capacidad de intervención en las áreas secundarias; b) la otorgación de facilidades para los importadores legales; y, c) la concientización ciudadana sobre el negativo impacto del delito del contrabando.

Por ello, el impacto económico del contrabando generado en la región de Puerto Suárez, requiere esencialmente de la formulación de políticas tributarias y de frontera, para recuperar la presencia y autoridad del Estado, que permitan medidas efectivas contra el contrabando.

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

LAS ACTUALES TASAS TRIBUTARIAS Y ADMINISTRATIVAS PARA LA NACIONALIZACIÓN DE LAS MERCANCÍAS Y EL ABANDONO DE LA ADUANA DE FRONTERA DE PUERTO SUAREZ POR LAS QUE INGRESAN LAS MERCANCÍAS DE IMPORTACION, NO GENERAN RIESGOS A LAS ACTIVIDADES ILICITAS Y FOMENTAN EL CONTRABANDO CON SUS EFECTOS NEGATIVOS EN LAS RECAUDACIONES ADUANERAS.

1.3 OBJETIVO DEL TRABAJO DIRIGIDO

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

LA APLICACION DE LOS TRIBUTOS ADUANEROS DIFERENCIADOS EN LAS ADUANAS DE FRONTERA DE PUERTO SUÁREZ DISMINUYENDO LOS COSTOS ADUANEROS DE IMPORTACION Y EL TIEMPO DE DESADUANIZACION JUNTO A LA IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO DE LA FRONTERA PARA RECUPERAR LA PRESENCIA Y AUTORIDAD DEL ESTADO, PERMITIRÁN LA REDUCCIÓN DEL CONTRABANDO Y DEL COMERCIO INFORMAL.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para alcanzar el objetivo general, se plantea los siguientes objetivos específicos:

La reducción de los tributos aduaneros GA e IVA para despachos efectuados en las administraciones aduaneras de la frontera de Puerto Suárez, a niveles que se conviertan en un estímulo al importador y un desincentivo para el contrabando, incrementando el universo tributario el cual tendrá efectos en la reducción del comercio informal.

Los efectos de la disminución de tributos en Puerto Suárez, logrará que se nacionalicen directamente las mercancías en las fronteras de ingreso al país, con el objetivo de dar jerarquía a las aduanas de frontera, reduciendo de esta manera la importancia que actualmente se les da a las aduanas interiores y zonas francas comerciales de las ciudades capitales.

La disminución del porcentaje de canales de selectividad a reconocimiento físico con el objetivo de optimizar los tiempos de despacho aduanero y un trabajo más eficiente en la detección de fraudes documentales.

La regularización de las mercancías sea realizada directamente por el importador o su representante legal o alternativamente, mediante una agencia despachante de aduanas, esto con el objetivo de no exigir al importador que deba recurrir obligatoriamente a una Agencia Despachante de Aduanas.

La reducción en los costos de importación debe ir acompañado con la generación de estrategias de fortalecimiento de las aduanas de frontera, así como de represión al contrabando orientadas a la recuperación de la presencia y autoridad del Estado.

Para la consistencia de los objetivos específicos se deberá.

- Analizar los términos, contenido y cumplimiento de la Ley 1990 Ley General de Aduanas y sus procedimientos así como del Código Tributario Boliviano (CTB), respecto a la interdicción del contrabando y fortalecimiento de las fronteras.
- Analizar la evolución y magnitud del contrabando en la región de Puerto Suárez e Identificar las mercancías de mayor contrabando.
- Estimar la cantidad de recaudaciones dejadas de percibir por la Aduana Nacional de Bolivia debido al contrabando efectuado a través de la Región de Puerto Suárez.
- Analizar la incidencia de los costos en aduana de destino en que incurre el importador.

1.4 DELIMITACION DEL TEMA

1.4.1 DELIMITACION ESPACIAL

En la presente investigación se analiza el problema creciente del contrabando que se lleva a cabo en la extensa frontera con el Brasil, mas propiamente en la frontera de Puerto Suárez que además comprende las poblaciones de Puerto Quijarro y Arroyo Concepción, la cual se debe esencialmente a la falta de políticas de fortalecimiento de las aduanas que sienten la presencia del Estado boliviano en toda la región.

1.4.2 DELIMITACION TEMPORAL

Se toma como año de partida 1999, año en que se implanta la nueva Ley General de Aduanas, comienzo de la reforma aduanera con la incorporación de personal técnico profesional mediante proceso de selección a cargo de empresas especializadas y el comienzo del control e interdicción del contrabando por parte del Control Operativo Aduanero (COA), hasta el año 2007.

1.5 JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO DIRIGIDO

1.5.1 JUSTIFICACION ECONOMICA

Al determinar a las fronteras con el Brasil como uno de los ingresos de mayor contrabando hacia Bolivia y a Puerto Suárez como la ruta mas utilizada, y de que las mercancías que ingresan ilegalmente son destinadas para su comercialización en los comercios informales, y el intentar reducir de este flagelo que beneficia solo a algunos cuantos en desmedro del conjunto de la economía motiva el realizar el presente trabajo.

El aspecto central en el que incide la presente investigación, que justifica su realización, es la necesidad de reformular la actual política tributaria, aplicando tributos diferenciados en frontera específicamente en los porcentajes del IVA importaciones y del Gravamen Arancelario (GA) de manera de fomentar los despachos aduaneros para que se los realice en frontera.

Esta justificación económica respalda plenamente la presente investigación, pues los argumentos en su favor, harán posible establecer alternativas de solución al problema creciente del contrabando y del comercio informal.

En caso de no realizarse la presente investigación, la situación de las recaudaciones en la Aduana Nacional de Bolivia y el comercio informal no sufrirá

modificaciones sustanciales. Sin embargo de mantenerse esta situación en la que se presenta un comportamiento creciente del contrabando en la región de Puerto Suárez, fortalecerá aun más el comercio informal y ahondará los perjuicios en la economía del país.

1.6 ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.6.1 MÉTODO DEDUCTIVO

El método deductivo parte de lo complejo, abstracto y general hasta llegar a lo simple, concreto y particular⁷.

El presente Trabajo Dirigido, esta enmarcada bajo el enfoque de método deductivo, debido a que el propósito es obtener conclusiones particulares a partir de aspectos generales, de manera que se puedan determinar los hechos más importantes del fenómeno en estudio. Es importante señalar que las conclusiones de la deducción son verdaderas, si las premisas de las que parten también lo son⁸.

1.6.2 FUENTES DE INFORMACIÓN

Las fuentes de información que se utilizaran para la elaboración del Trabajo Dirigido serán de carácter secundario; es decir, documentos oficiales publicados por instituciones públicas y privadas, estadísticas proporcionadas por organismos gubernamentales y no gubernamentales así como de organismos internacionales. Así mismo la información tendrá carácter institucional, debido a que se consultaran leyes, decretos supremos u otras normas legales que regulan la actividad económica y la de Comercio Exterior.

⁷ BRAVO Anguiano, Ricardo, *Metodología de la Investigación Económica*, Ed. Alhambra, México, 1994, pag. 67.

⁸ ORTIZ, Uribe Frida Gisela y García Nieto María del Pilar, *Metodología de la Investigación, el proceso y sus técnicas*, Ed. Limusa, México, 2008, pag. 64

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

En este capítulo se presenta una síntesis de las principales teorías de comercio internacional, los diferentes enfoques respecto a la aplicación o supresión de los aranceles a los bienes importados que tienen relación con el trabajo dirigido.

2.1 PRINCIPALES TEORIAS DE COMERCIO INTERNACIONAL

En la etapa inicial del feudalismo, el comercio era incipiente y se realizaba en el mismo feudo o localidad y la práctica común del comercio era en “especie” por la escasez del dinero, la precariedad de los medios de comunicación que determinaban un comercio efímero, “además los impuestos alcabalatorios, los diferentes sistemas de pesas y medidas, la anarquía monetaria y las manipulaciones especulativas con las monedas eran factores que entorpecían el desarrollo de las transacciones locales o interlocales”⁹. Con la aparición de los mercaderes el comercio se desarrolla y en la transición del feudalismo al mercantilismo, las mercancías se elaboran con fines de exportación.

2.1.1 LOS MERCANTILISTAS

El mercantilismo surgió como consecuencia del impulso comercial que se vivió a finales del feudalismo y cuyos aportes lograron un fuerte estímulo al comercio internacional.

El pensamiento mercantilista consideraba afortunada a la nación que exportaba más bienes de los que recibía, pues una balanza de comercio favorable significaba que el oro entraba en aquel país para pagar el exceso de sus exportaciones sobre sus importaciones.

⁹ TORRES Gaytán Ricardo, *Teoría del Comercio Internacional*, Ed. Siglo XXI, México, décimo cuarta edición, 1987, pag. 29.

Los mercantilistas se abocan más a la acumulación de los metales preciosos y el camino para obtenerlos son las exportaciones las que se deben estimular y por tanto les preocupa el intercambio comercial. Son nacionalistas porque intentan fortalecer al Estado y buscan la prosperidad del pueblo.

El centro del pensamiento mercantilista es lograr una balanza comercial favorable y para ello propugnaron sus políticas en el sentido de que el Estado debe ser intervencionista en las relaciones comerciales del país con el resto del mundo, se debe impulsar las exportaciones y restringir las importaciones con el objetivo de lograr un excedente económico. Este excedente tiene como fin vender las mercancías producidas internamente a cambio de oro y el mecanismo para lograrlo eran aplicando aranceles elevados.

Es a los mercantilistas que se les atribuye la idea de utilizar los derechos de aduana para dificultar la entrada de productos extranjeros y desarrollar la industria nacional,¹⁰ por lo mismo, defienden una política arancelaria que sea proteccionista, proteccionista a la clase comerciante que contaba con mucha influencia en el pensamiento mercantilista y era las que manejaban el comercio de las manufacturas que se producían en el país. Sustentan que las importaciones destinadas a la industria para su posterior transformación deben estar libres de aranceles y por el contrario, las exportaciones de materias primas sean restringidas mediante la aplicación de altos aranceles.

Toda esta concepción mercantilista estaba dirigida a que la producción del país tenga como destino los mercados extranjeros y dar lo mínimo al consumo local y por tanto eran partidarios de la Intervención del Estado en la actividad la vida económica.

Por considerar que un país es más poderoso cuanto mayor es su población, aplican una política de incremento de la población, y para proteger a su población

¹⁰ CORNEJO Ramirez, Enrique, *Comercio Internacional, hacia una Gestión Competitiva*, Ed. San Marcos, Lima, Perú, 1996, pag. 64.

de la competencia desleal externa, los mecanismos son las restricciones comerciales.

2.1.2 LA ESCUELA CLASICA

A diferencia de los mercantilistas, los pensadores clásicos, pregonan la no intervención del Estado en la actividad económica y ensalzan al individuo como agente promotor del crecimiento y aconsejan la práctica de un comercio libre entre países.

Adam Smith (*La riqueza de las naciones*, 1776), David Ricardo (*Principio de economía política y tributación*, 1817) y John Stuart Mill (*Principios de economía política*, 1848) construyeron *la Teoría clásica del comercio internacional* cada uno con sus obras aportaron los principios que rigen el intercambio comercial en el ámbito internacional. Sus aportes con las teorías de la especialización del trabajo entre países, el concepto de ventajas comparativas y la demanda recíproca son contundentes para descartar el proteccionismo para alcanzar el máximo beneficio.

Sustentaban que en la sociedad como en la naturaleza existe una ley natural que regula la prosperidad de la sociedad en su conjunto sin la necesidad de intervención del Estado en la actividad económica, esta ley que rige el orden natural es “la mano invisible” que pregonan el comercio libre entre naciones.

Bajo la concepción de esta Ley, la aplicación de barreras arancelarias al comercio son nocivas para el bienestar de los individuos porque encarecen los bienes importados y disminuyen sus niveles de consumo, reduciendo los beneficios de la sociedad en su conjunto, por este motivo, “el Estado debía ceñirse a una función de vigilante y árbitro para evitar no sólo que su intromisión entorpeciera el proceso económico, sino que aceptara como una de sus funciones evitar que unos individuos interfirieran el libre desarrollo de los demás”¹¹.

¹¹ TORRES Gaytán Ricardo, Ob. Cit, pag. 77.

Si en del exterior se puede adquirir productos a precios más bajos, no sería correcto que el Estado aplicará medidas tan solo para favorecer a unas industrias en desmedro de otras. Esta práctica afectaría a otras esferas de la economía. Por ejemplo afectaría a la movilidad natural del capital ocasionando que fluya el capital a aquellas ramas donde se tiene incentivos y origine la escasez en las otras esferas de la economía.

2.1.3 LA CORRIENTE KEYNESIANA

En la década de los años 20 del siglo XX, la producción capitalista había alcanzado su máximo ascenso y la política era de libertad del comercio y por tanto se cuidaba de que el Estado pueda intervenir en la economía.

Existía un ambiente favorable al libre cambio y un optimismo por la marcha de la economía. Pero, “en octubre de 1929 el mercado de valores se derrumbó, la ruina alcanzo a todos: se inició con los corredores de bolsa y los propietarios de las acciones que vieron descender el valor de sus papeles. Repetidamente aparecían en los diarios las noticias de suicidios causados por las pérdidas. Muchas fortunas se convirtieron en ruinas en un santiamén”¹².

Este derrumbe del mercado de valores trajo consigo la depresión del sistema económico, una saturación de la oferta, la paralización de la producción, una oleada de desempleo, caída del comercio internacional. A este panorama la Ley de la “mano invisible” no podía dar solución.

Emerge la necesidad de reactivar la economía y surgen ideas que invocan por el cambio de las políticas del libre mercado y la necesidad de la intervención del Estado en la actividad económica y aplicación de controles arancelarios al comercio exterior. Su principal impulsor fue John Maynard Keynes.

¹² TORRES Gaytán Ricardo, Ob. Cit, pag. 144.

2.1.4 CORRIENTE ESTRUCTURALISTA

El pensamiento estructuralista surge como una alternativa a las teorías Neoclásica y Keynesiana y pone su atención en la dependencia de los países de la periferia hacia los países del centro por medio del intercambio de sus bienes donde los términos de intercambio son favorables para los países del centro. Estos términos de intercambio conllevan a la explotación de los recursos de la periferia y por tanto recomiendan la aplicación de políticas de sustitución de importaciones de los productos industrializados.

Como una primera etapa, se debía proteger a la industria naciente de los países de la periferia y para ello recomendaron la aplicación de medidas arancelarias y para-arancelarias a los bienes importados.

Salvo algunas excepciones, la utilización de estas políticas, los países de la periferia no lograron ingresar a la fase de la industrialización y por el contrario utilizaron estas medidas como instrumento de equilibrar la balanza de pagos por los constantes déficit, y sobre todo, ser un instrumento de recaudación de ingresos monetarios aplicando altos aranceles. Pero el efecto de los altos aranceles tuvo como consecuencia el incremento del contrabando.

Raúl Prebisch fundador de esta corriente, concluye que los obstáculos con que tropiezan los países subdesarrollados de América Latina son por factores estructurales como ser el rezago tecnológico, insuficiencia dinámica de acumulación de capital los cuales inciden en el aparato productivo y conllevan desequilibrios en el mercado de bienes¹³.

2.2 POLITICA ARANCELARIA

¹³ PREBISCH Raúl, *“Hacia la Dinámica del Desarrollo Latinoamericano”*, FCE, México.

La política arancelaria es un instrumento de Política Económica que se aplica para la restricción o liberación de las importaciones y como promoción de las exportaciones.

La política arancelaria podría definirse como el uso del arancel aduanero para actuar sobre la estructura de las importaciones, de manera que produzca efectos directos e indirectos que respondan a las exigencias y objetivos de la Política Económica.¹⁴

2.2.1 ARANCEL ADUANERO

El arancel aduanero como la imposición al comercio es probablemente tan antigua como el comercio mismo y se ha recurrido a ella como fuente de ingresos, bajo denominaciones tan diferentes como impuestos, aranceles, derechos, gravámenes y tarifas¹⁵.

El arancel aduanero es un derecho o impuesto que se aplica a los productos que ingresan desde el exterior a un determinado país ya sea con propósitos recaudadores o de protección a la industria nacional. Estos objetivos se alcanzan mediante la aplicación de una Nomenclatura Arancelaria que es una estructura ordenada que permiten nombrar y agrupar aquellas mercancías objeto de comercio exterior, permitiéndose la discriminación del pago de gravámenes arancelarios establecidos a la mercancía que luego pueden ser utilizados como instrumento en las negociaciones comerciales internacionales.

“El arancel es un impuesto o gravamen que se impone sobre un bien cuando cruza una frontera nacional. El arancel más común es el arancel a las importaciones, es decir, aquel que se establece sobre un bien importado. Un

¹⁴ MORALES, Juan Antonio y Otros, *Análisis económico de la implicaciones para Bolivia del Arancel Externo Común del Grupo Andino*, Ed. Ministerio de Finanzas, La Paz, 1978, pag. 88.

¹⁵ KRAMER L. Roland y Otros, *Comercio Internacional*, Compañía General de Ediciones, México, 1964, pag.222.

arancel menos común es el arancel a las exportaciones, es decir, el arancel que se impone sobre un bien exportado”¹⁶.

2.2.1.1 TIPOS DE ARANCEL

Se puede imponer tres tipos de aranceles sobre un bien ya sea importado o exportado:

Arancel Ad Valórem: Este impuesto o gravamen se especifica legalmente como un porcentaje fijo del valor del bien importado o exportado, incluyendo o excluyendo los costos de transporte.

Arancel Especifico: Este impuesto se especifica legalmente como una cantidad fija de dinero por unidad física importada o exportada.

Arancel Compuesto: Este es una combinación de un arancel ad valórem y un arancel específico¹⁷.

Y si procedieran, se aplicarían los siguientes derechos:

Derechos de Compensación: “Impuesto antisubvención, con objetivos similares al antidumping, grava las importaciones de determinados productos buscando compensar las ayudas o subvenciones oficiales dadas por un país exportador para favorecer sus exportaciones”¹⁸.

Derechos Antidumping: “Grava temporalmente las importaciones de unos pocos productos en los que por ley así se ha establecido. El motivo de su exigencia estaría en la comprobación de prácticas de DUMPING: la venta de mercancías

¹⁶ CHACHOLIADES, Miltiades; **Economía** Internacional, Segunda edición, Ed. Mc Graw Hill, Bogotá-Colombia, 1992, pág. 163.

¹⁷ Ibidem, pág. 164.

¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, curso Multimedia auspiciado por la Aduana Nacional, Tema 2: Fiscalidad Aduanera, Impuestos que liquida la Aduana, 2007.

con destino a la importación a precios inferiores a los practicados en el país que exporta esas mercancías”¹⁹.

2.3 COMERCIO INFORMAL

“El sector informal generalmente incluye a las personas y unidades empresariales que trabajan "por su cuenta"; es decir, aquellas que administran o poseen sus propios negocios (incluyendo miembros de la familia que reciben o no reciben remuneración), así como también empresarios a pequeña escala con un pequeño número de trabajadores o aprendices contratados, los cuales se caracterizan por su situación irregular, que se traduce esencialmente por el no pago de impuestos locales y/o nacionales”²⁰.

Orlando Cabezas²¹, indica que uno de los principales catalizadores de la informalidad en nuestro país es el contrabando. Esta actividad genera una cadena de transacciones ocultas que evaden normas tributarias, deterioran la percepción de legitimidad del Estado y la confianza de la sociedad en sus instituciones, generando una cultura de informalidad.

“No obstante, el concepto de informalidad es utilizado para apoyar modos de pensar que van, de un modo u otro, en detrimento de la economía formal. La informalidad es un concepto imperfecto. No existe en la práctica un significado generalmente aceptado y continúa agrupando situaciones cada vez más dispares”²². Al hacerlo, concede importancia a relaciones que pueden no ser significativas en tanto desestima relaciones que son esenciales; en definitiva constituye una barrera para abordar los verdaderos problemas.

2.3.1 RESPONSABLES Y CAUSAS DEL COMERCIO INFORMAL

¹⁹ Ibidem, Tema 2.

²⁰ FABRI, Nicolás; *El sector informal, las micro, pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo en los países de América Latina*, Ed. CLACSO, Costa Rica, 1998.

²¹ CABEZAS, Orlando, Economía Informal, Sección Columnistas, La Razón, fecha 30/08/07.

²² DWIGHT, Justice; *Trabajo, Economía e Informalidad*, Ed. Trillas, México, 2002, Pág. 117.

“Los gobiernos tienen una clara responsabilidad y a menudo han confundido el crecimiento de la economía informal con la lucha contra el desempleo, olvidando con demasiada frecuencia que sólo empleos decentes ayudarán a producir más actividad económica y más puestos de trabajo. Pero a escala internacional también tenemos que deplorar el papel desempeñado por las instituciones financieras internacionales que en realidad han fomentado la «economía informal», mediante programas de liberalización y desreglamentación mal diseñados que no tuvieron en cuenta las condiciones o capacidades locales y muchas veces estaban basados en la ortodoxia ideológica y la fe ciega de que los «mercados» lo arreglarían todo”²³. El desmantelamiento de los servicios públicos arrojó a millones de personas en la economía informal. A la mayoría de las personas no se les ha dejado más opción que intentar sobrevivir informalmente porque los puestos de trabajo apropiados fueron destruidos.

La espantosa situación de los crecientes millones de trabajadores vulnerables y marginados en la economía informal constituye una amenaza a la paz. Una economía informal en aumento es un problema que debe ser tratado con urgencia.

²³ NATHAN, Christine; *Economía Informal: Del Concepto a la Acción*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004, Pág. 79.

CAPITULO III

ASPECTOS CONCEPTUALES ADUANEROS

A continuación se hace un estudio de las aduanas, comentando sus tipos, procedimiento y las principales funciones debido a la estrecha relación que hay con el suministro de mercancías.

Esto es porque muchas empresas y personas necesitan adquirir materiales de otros países para la producción y estas mercancías pasan por un proceso de desaduanización en la cual se realiza un control que se lleva sobre las mismas evitando que no sean ilícitas y el valor agregado que obtienen por la imposición de un impuesto aduanero que recae directamente en los costos propios de las mercancías en cuestión.

3.1 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS ADUANAS

El más antiguo antecedente de la aduana lo constituye el portorio de los romanos. Los fenicios fueron los que iniciaron el registro para el comercio de importación y exportación, quienes a su vez fueron seguidos por los cartagineses, que fueron grandes comerciantes en el mar Mediterráneo. También existieron las aduanas de Grecia en la época antigua y se cobraba un impuesto del 2% sobre mercancía que se importaban y exportaban. Igualmente existieron aduanas en aquellas ciudades que tenían un gran auge comercial como: Génova, Pisa, Venecia entre otros.

Fueron los árabes quienes impulsaron el impuesto de aduanas, dándole el carácter de contribución general sobre todos los productos que ingresaban por sus fronteras. Estos introdujeron las aduanas en España desde la dominación ocurrida en el siglo VII y llamaron portazgo al derecho que pagaban las mercancías que se transportaban de un lugar a otro.

3.2 CONCEPTO DE ADUANA²⁴

3.2.1 TERRITORIO ADUANERO

Las fronteras delimitan el territorio nacional. Las aduanas se ocupan del control de los movimientos en esas fronteras y es en ese territorio, que en términos aduaneros recibe el nombre de “territorio aduanero” en la cual son plenamente aplicables las disposiciones de la legislación aduanera de un Estado.

Los cruces de frontera pueden ser de entrada o de salida. Las entradas en un territorio aduanero de mercancías, vehículos, etc. procedentes de otro país son llamadas importaciones; las salidas hacia otro país reciben el nombre de exportaciones.

Por motivos históricos, económicos, políticos o gracias a determinados convenios, algunas partes de ciertos países están excluidas del territorio considerado como aduanero, aunque geográficamente son territorio de la soberanía nacional del país al que pertenecen.

3.2.2 OFICINAS DE ADUANAS

Jerárquicamente, las aduanas están encuadradas dentro del Ministerio de Hacienda o de Economía como recaudadoras de impuestos, si bien en algunos países y momentos dependen del Ministerio de Comercio por su función de control de los movimientos de mercancías.

En las oficinas y dependencias aduaneras se realizarán los trámites de control que establecen las leyes y reglamentos. La oficina de aduana es la unidad administrativa competente para llevar las formalidades aduaneras.

²⁴ El desarrollo de este numeral toma como referencia el curso multimedia difundido por el Banco Interamericano de Desarrollo bajo el auspicio de la Aduana Nacional de Bolivia, 2007.

De ello se deduce que para ejercer este control las oficinas de las aduanas deben estar situadas en las fronteras, en las costas, etc. existiendo por tanto aduanas marítimas, fluviales y terrestres.

A veces, la lejanía de esas costas o fronteras de las ciudades en las que se concentra la población y las zonas industriales y comerciales, recomienda la autorización y el establecimiento de aduanas interiores –denominadas así por oposición a las exteriores-. La mercancía sale de la aduana de entrada controlada y llega controlada a las interiores, en las que se ultiman los trámites de la aduana.

También existen aeropuertos dentro del territorio nacional por los que entra o sale mercancía. De la misma forma que en las fronteras o costas no puede entrar mercancía por cualquier lugar, sólo los aeropuertos habilitados como internacionales tendrán autorizado ese tráfico, debiendo contar con oficinas de aduanas.

3.2.3 DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS ADUANAS

Las diversas aduanas se distribuyen por el territorio y, en torno al lugar en que está ubicada la oficina, existe una parte de ese territorio adscrita a esa aduana.

Dentro de esa parte existe una zona denominada normalmente primaria, que incluye los espacios en que se encuentran las oficinas, zonas de aparcamiento, de despacho, carreteras y lugares autorizados par realizar las formalidades aduaneras.

El resto de esa parte es la zona secundaria. Por definición en ella no se puede realizar entradas de mercancías ni formalidades aduaneras, salvo autorización excepcional. Constituye la zona asignada a cada aduana como forma de descentralizar los controles aduaneros del territorio de la nación.

3.2.4 IMPORTACION

Todo ingreso de mercancías es una importación, aunque esta pueda estar controlada o prohibida como en el caso de las drogas que producirían una introducción ilegal, un delito, regulado por normas distintas de la legislación aduanera.

La persona que realiza la introducción, sea propietaria o transportista, será la obligada a realizar las formalidades que las leyes aduaneras exijan, aunque la obligación puede traspasarse en todo o en parte a otra que le represente.

Toda mercancía que entra debe someterse sin excepción al control de las formalidades aduaneras que no implica siempre el pago de impuestos a la entrada como sería el caso de exenciones o franquicias situaciones en la que el hecho imponible se produce, pero la normativa estima que la mercancía está exenta del pago.

El contrabando es una entrada de mercancías y, como consecuencia, una importación. Se define como importación irregular, es decir, realizada de forma que pretende precisamente eludir los controles establecidos por las aduanas. Existe contrabando si se produce una entrada de mercancía y se hace de forma que no cumpla con el control de la aduana.



3.2.5 TRANSITO ADUANERO

El capitán del barco, el piloto de la aeronave o el camionero que conduce mercancías son los que efectúan normalmente esa entrada cuando se trata de mercancías que constituyen una expedición normal.

Transito aduanero es el transporte de mercancías desde una oficina aduanera de partida a una de destino, bajo el régimen de tránsito aduanero. A estos fines, se entiende por aduana de partida, la oficina aduanera por donde comienza la operación de tránsito; por aduana de paso, toda oficina aduanera por donde

transiten las mercancías en el curso de la operación de tránsito aduanero; y por aduana de destino, la oficina aduanera donde termina la operación de tránsito aduanero. El transportador es responsable ante la aduana por la entrega de las mercancías a la administración aduanera de destino.

Las operaciones de tránsito aduanero comprenden el territorio nacional e internacional. Cuando la operación termine en el país, el importador presentará la declaración de aduana en la oficina aduanera de destino.

3.3 TRIBUTOS ADUANEROS

3.3.1 RECAUDACIONES TRIBUTARIAS

Un sistema tributario tiene como objetivo central el de recaudar recursos de forma equitativa para el funcionamiento de un país y con el menor costo posible para los contribuyentes, es decir que la carga impositiva no distorsionen las decisiones económicas de los agentes económicos.

“El Estado en todos sus ámbitos –desde la administración central hasta las administraciones locales- utiliza los impuestos para recaudar ingresos con el fin de realizar proyectos públicos, como carreteras, escuelas y defensa nacional”²⁵, por tanto el sistema tributario tiene que ser eficiente y transparente en la recaudación y manejo de esos recursos.

3.3.2 LAS OBLIGACIONES ADUANERAS

De acuerdo a la Ley 1990²⁶, los ingresos aduaneros esta normado por el régimen tributario aduanero, los cuales son de dos tipos: obligación tributaria aduanera y obligación de pago en aduana.

²⁵ MANKIW, Gregory N; Principios de Economía, cuarta edición, Ed. Thomson, España, 2007, Pág.90.

²⁶ Ley 1990 de 28/07/1999, Ley General de Aduanas, artículos 6, 7 8 y 9.

Ocurre la obligación tributaria con la importación de mercancías extranjeras para el consumo u otros regímenes sujetos al pago de tributos aduaneros y en la exportación de mercancías en los casos expresamente establecidos por Ley.

Por su parte, se genera la obligación de pago en aduana por incumplimiento de obligaciones o condiciones a que esta sujeta una mercancía extranjera importada bajo régimen suspensivo de tributos y/o bajo exención total o parcial de tributos, así como la internación ilícita de mercancías desde territorio extranjero.

3.3.2.1 TIPOS DE TRIBUTOS ADUANEROS

El Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo establece la alícuota del Gravamen Arancelario aplicable a la importación de mercancías con el 0%, 5%, 10%, 15% y 20%. Por tanto es un porcentaje fijo aplicado al valor del bien importado.

La Ley 843²⁷, crea un universo de impuestos de los cuales los que se aplican en el comercio exterior son las siguientes: Impuesto al Valor Agregado (IVA Importaciones), Impuesto a los Consumos Específicos (ICE), Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD).

La tasa aplicable del Impuesto al Valor Agregado (IVA) importaciones definitivas se establece con una alícuota del 14.94%.

Impuesto a los Consumos Específicos (ICE) que se aplicará sobre ciertas partidas arancelarias en función de la nomenclatura arancelaria de las mercancías importadas: se aplica como un porcentaje al valor y como un valor fijo a ciertas mercancías.

Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) es una tasa máxima que se fija a la importación de cada producto derivado de los hidrocarburos.

²⁷ Texto Ordenado de la Ley 843 de 19 de febrero de 2001.

3.3.2.2 RECAUDACION ORDINARIA Y EXTRAORDINARIA

Recaudación Ordinaria es la recaudación obtenida del pago de tributos por importaciones regulares de mercancías, cuantificadas según tipo de impuesto.

Recaudación Extraordinaria es la recaudación obtenida por el pago de tributos a partir de la implementación de programas de regularización impositiva.

3.3.2.3 BASE IMPONIBLE DE LOS TRIBUTOS ADUANEROS

La Base Imponible (BI) es el valor de transacción de las mercancías importadas, incrementadas los costos de transporte de las mercancías y seguro hasta la aduana de ingreso al país. El porcentaje del arancel aduanero se aplica a esta BI.

El porcentaje del IVA Importaciones se aplica a la BI añadida el monto del arancel aduanero.

3.3.2.4 HECHO IMPONIBLE

Motivo por el que se liquida el tributo. En aduana es por la entrada de mercancías en territorio aduanero. El hecho imponible se genera con el paso de mercancías en general en cualquiera de las tres direcciones (importación, exportación y tránsito) por las fronteras no políticas sino aduaneras. A los fines de los impuestos, el territorio político de un país no coincide siempre con el territorio aduanero, constituyéndose las llamadas zonas francas y puertos libres celebrados en convenios internacionales que fusionan dos o más territorios de países a los fines del tributo.

3.3 LA ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA

Antes de la promulgación de la Ley General de Aduanas N° 1990, la Aduana Nacional era calificada como una de las entidades públicas más corruptas.

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.

Precisamente, la promulgación de la Ley General de Aduanas, el 28 de julio de 1999, propició la creación de las condiciones necesarias para encarar el proceso de cambio. Dicha ley, dispuso la creación de la Aduana Nacional de Bolivia como una entidad de derecho público, de carácter autárquico, y de duración indefinida y patrimonio propio y definió también las funciones y atribuciones de la institución.

Sobre la base de una nueva organización interna, la Aduana Nacional de Bolivia identificó los objetivos institucionales de carácter estratégico. El resultado de sus esfuerzos para llevar adelante la reforma aduanera puede resumirse de la siguiente manera.

3.3.1 VISIÓN

La visión de la Aduana Nacional es organizar un sistema que permita ser una aduana moderna, eficiente, profesional, transparente, capaz de ejecutar las políticas nacionales de comercio exterior, para permitir a Bolivia insertarse competitivamente en el mercado Global y generar importantes recursos que contribuyan al desarrollo del país.

3.3.2 MISIÓN

La Aduana Nacional de Bolivia tiene el rol de facilitar y controlar el flujo internacional de mercancías y recaudar los tributos dentro de una política de Estado par el desarrollo productivo y social de Bolivia, y para ello debe.

- Vigilar y fiscalizar el paso de mercaderías por las fronteras y aeropuertos del país.
- Intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los tributos aduaneros.
- Prevenir y reprimir los ilícitos aduaneros.
- Administrar los regímenes y operaciones aduaneras.
- Generar estadísticas de las operaciones de comercio exterior.

3.3.3 OBJETIVOS, PRINCIPIOS Y POLÍTICAS

Entre los principales objetivos de la Aduana Nacional de Bolivia, se encuentran:²⁸

- Eliminar la corrupción Aduanera.
- Mejorar las recaudaciones
- Facilitar el comercio exterior.

Los principios de la Aduana Nacional de Bolivia se sintetizan en operar con: Eficiencia y Transparencia.

²⁸ ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA, Manual de Organización de la Aduana Nacional de Bolivia, Doc. ANB, La Paz, 2006.

La Aduana Nacional de Bolivia tiene establecidas las siguientes políticas de gestión:²⁹

- Políticas de Gestión. Para facilitar el flujo comercial internacional e impulsar el proceso de desconcentración administrativa.
- Políticas Institucionales. Basada en los principios de buena fe y facilitación del comercio exterior.
- Políticas de control interno. Para el desarrollo e implementación de sistemas de administración y control.
- Políticas de comunicación. Generar y difundir información clara, oportuna y confiable y fortalecer la imagen corporativa.

3.3.4 SISTEMAS Y FISCALIZACIÓN

Para la facilitación del comercio exterior como tarea fundamental, la Aduana Nacional trabajó en forma intensa en desarrollar procedimientos aduaneros que fueran homogéneos, sencillos y transparentes, los cuales se han reflejado en procesos aduaneros automatizados con la implementación de procedimientos SIDUNEA++ (Sistema de Información de Datos Uniforme para Eficiencia Aduanera), desarrollado por la UNCTAD y MARIA (Base de Datos), como el sistema mas conveniente para Bolivia por su menor costo y riesgo , que han permitido reducir de manera considerable el tiempo de tramitación de un despacho aduanero.

El nuevo enfoque de fiscalización ha tenido dos etapas: la primera, a partir de la reforma hasta el año 2001, caracterizada por una fiscalización orientada a

²⁹ Ibidem.

investigar y sancionar casos resultantes de denuncias bajo un concepto de control represivo, y la segunda etapa, que abarca desde el año 2002 a la fecha, caracterizada por la realización de fiscalizaciones metódicas y objetivas, originadas en el trabajo de inteligencia aduanera.

3.3.5 CONVENIOS INSTITUCIONALES

Por otro lado, la Aduana ha puesto mucho énfasis en la firma de convenios institucionales con diferentes sectores relacionados directa e indirectamente con la actividad de comercio exterior, con el fin de aunar esfuerzos para efectivizar la lucha contra el contrabando.

Entre los convenios mas importantes: con la Policía Nacional, con la Cámara Nacional de Despachantes de Aduana, con la Cámara Boliviana de Transportes, Cámara Nacional de Comercio y de Industria, la Cámara Agropecuaria del Oriente y el Viceministerio de Defensa Social entre otros.

Asimismo, se conformó a nivel nacional una Alianza Ciudadana de Lucha contra el Contrabando en la que participan diferentes sectores privados.³⁰

³⁰ ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA (ANB); *Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de la Aduana Nacional de Bolivia*, Documento de Trabajo, La Paz, 2006.

CAPÍTULO IV

MARCO LEGAL

En este capítulo se analizan las principales disposiciones legales relacionadas con el tema de investigación que son sistemáticamente vulneradas por los operadores de comercio exterior. Las propuestas de modificación de estas disposiciones legales se plantean en el capítulo VI.

La legislación nacional en materia aduanera responde a tratados internacionales suscritos por el país como el caso del tratado suscrito dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como tratados de reciprocidad a nivel regional como la asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), las Decisiones y Resoluciones de la Comunidad Andina (CAN) y los Acuerdos de Complementación Económica (ACE's) firmados tanto a nivel regional como a nivel bilateral con los distintos países y el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATIT).

4.1 POTESTAD DE LA ADUANA

La potestad aduanera son las facultades y atribuciones que la Ley N° 1990, Ley General de Aduanas, otorga a la Aduana Nacional para el cumplimiento de sus funciones y objetivos. La potestad de control del ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías del territorio aduanero nacional.

Para la aplicación de esta potestad, el territorio aduanero se divide en zona primaria y zona secundaria³¹.

³¹ Zona primaria son todos los recintos aduaneros destinados a operaciones de desembarque o depósito de las mercancías, así como las oficinas, puertos, aeropuertos, caminos y predios autorizados para que se realicen operaciones aduaneras y la zona secundaria es el territorio aduanero no comprendido en la zona primaria y en la que no se realizan operaciones aduaneras.

4.1.1 DIVISION DEL TERRITORIO ADUANERO EN ZONA PRIMARIA Y SECUNDARIA

El territorio aduanero sujeto a la potestad aduanera es el territorio nacional y las áreas geográficas de territorio extranjero, concretamente las aduanas exteriores de Arica y Matarani.

En la zona secundaria, no se realizarán operaciones aduaneras, sin embargo, la Aduana Nacional, realizará cuando corresponda las funciones de vigilancia y control aduanero, a las personas, mercancías, establecimientos comerciales y depósitos de mercancías extranjeras de distribución mayorista en esta zona.

4.1.1.1 COMERCIO MINORISTA EXCLUIDO DEL CONTROL ADUANERO

Por otro lado, el Reglamento³² a la Ley General de Aduanas define claramente que los comerciantes minoristas quedan excluidos del control aduanero en zona secundaria, entendiéndose por éstos a toda persona natural que únicamente posee un establecimiento o puesto de venta del cual depende el sustento de su núcleo familiar, almacenando sus mercancías importadas en depósito mancomunado con puestos de almacenamiento divisibles y distinguibles por comerciantes, que para la comercialización de tales mercancías no cuenta con dependiente remunerado, que esté inscrito y cumpla con las condiciones establecidas en el *Régimen Tributario Simplificado* o tenga un capital inferior al mínimo requerido para este régimen.

Los comerciantes minoristas exentas del control aduanero son aquellos que no deben superar el capital máximo de Bs. 37.000.

4.2 TRANSPORTADOR INTERNACIONAL, TRANSITO ADUANERO Y TRANSBORDO

³² Decreto Supremo 25870 de 11/08/2000, Reglamento a la Ley General de Aduanas.

a) *Transportador Internacional* es toda persona autorizada por autoridad nacional competente³³ para realizar transporte internacional de mercancías y debe presentar del Manifiesto Internacional de Carga/Declaración de Transito Aduanero (MIC/DTA)³⁴ en su ingreso y salida del territorio aduanero.

b) *Tránsito aduanero* comprende tanto el nacional como el internacional y se rigen por normas y procedimientos establecidos en los Acuerdos o Convenios Internacionales suscritos por Bolivia. El convenio marco internacional es el Acuerdo sobre el Transporte Internacional Terrestre (ATIT) firmado por los gobiernos de Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Tránsito Aduanero Internacional como régimen aduanero, permite el transporte de mercancías bajo control aduanero con suspensión de tributos, desde una Aduana de Partida que normalmente es una aduana de frontera de ingreso al país y con destino hacia otra aduana del territorio nacional que puede estar ubicado en las ciudades capitales o en alguna otra frontera e inclusive que en una misma operación puede cruzar una o más fronteras internacionales.

b) Por otra parte, el *transbordo* otro régimen aduanero que permite el traslado, bajo control aduanero, de mercancía de un medio de transporte a otro, incluida su descarga a tierra, a objeto de que continúe su transito hasta su destino final declarado en su manifiesto de carga.

4.3 DESPACHOS ADUANEROS³⁵

De acuerdo a normativa, los despachos aduaneros de importación deberán efectuarse mediante Despachantes de Aduana³⁶ con licencia y debidamente

³³ El Viceministerio de Transportes es la autoridad encargada de emitir autorizaciones para realizar las operaciones de Transporte Internacional de mercancías, utilizando medios de transporte de uso comercial.

³⁴ Documento de transporte que contiene información sobre las mercancías que amparan el transporte de mercancías en los medios o unidades de transporte.

³⁵ Despacho aduanero es el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para exportar, importar mercancías para el consumo o someterlas a otro régimen aduanero.

afianzados. Las empresas legalmente establecidas podrán efectuar sus propios despachos por medio de su propio despachante de aduana.

El número de despachantes de aduanas es limitado y con jurisdicción aduanera, además, la vigencia de la licencia de despachante de aduana tiene duración indefinida.

Por otra parte, todo despacho aduanero de mercancías estará sujeto al control físico selectivo o aleatorio que será determinado por procedimientos informáticos, cuya selección de reconocimiento físico de mercancías importadas para el consumo será hasta un máximo del veinte por ciento (20%) de declaración de mercancías.

4.4 EL CODIGO TRIBUTARIO BOLIVIANO Y LOS ILICITOS TRIBUTARIOS

Los artículos 158 a la 170 de la Ley N° 1990 Ley General de Aduanas (LGA) de 28 de julio de 1999 referente a los ilícitos aduaneros han sido derogados por la disposición final primera de la La Ley No. 2492 Código Tributario Boliviano (CTB). El contenido de los artículos 158 a la 170 derogados de la LGA se encuentra regulado y ampliado en los artículos 148 a la 151, 155-156, 171-172, 174 a la 176, 178-179 y 181 del CTB.

Constituyen ilícitos tributarios las acciones u omisiones que violen normas tributarias materiales o formales tipificadas y sancionadas en el CTB. De acuerdo a este cuerpo legal, los ilícitos tributarios se clasifican en *contravenciones* y *delitos*.

Las *contravenciones* aduaneras no constituyen delitos y son actos de proceso administrativo. Podrá concluirse anticipadamente el proceso cuando el operador

³⁶ 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.

de comercio exterior que contraviene acepte su responsabilidad y de cumplimiento a la sanción en el límite mínimo que le corresponda.

4.3.1 DELITOS TRIBUTARIOS

De la comisión de un delito tributario surgen dos responsabilidades: una penal tributaria para la investigación del hecho, su juzgamiento y la imposición de las penas o medida de seguridad correspondientes, y una responsabilidad civil para la reparación de los daños y perjuicios emergentes.

La responsabilidad civil comprende el pago del tributo omitido, su actualización e intereses cuando no se hubieran pagado en la etapa de determinación o de prejudicialidad, así como los gastos administrativos y judiciales incurridos.

La acción civil podrá ser ejercida en proceso penal tributario contra el autor y los partícipes del delito y en su caso contra el civilmente responsable.

Los delitos tributarios serán sancionados con las siguientes penas: Privación de libertad, Multa, Comiso de las mercancías y medios o unidades de transporte entre otros.

Los delitos tributarios aduaneros se clasifican en: Defraudación aduanera y Contrabando.

4.3.2 DEFRAUDACIÓN ADUANERA

El contrabando técnico se enmarca dentro de la defraudación Aduanera y es el acto en que el importador (o agencia despachante) realiza una descripción falsa en las declaraciones de mercancías; realiza una operación aduanera declarando calidad, cantidad, valor, peso u origen de las mercancías diferentes a las cuales se solicita a despacho, utilizando documentación ilegal que le otorgue privilegios perjudicando el derecho de la Administración Aduanera a percibir tributos, siempre

y cuando la cuantía sea mayor o igual a 50.000.- UFV's (Cincuenta mil Unidades de Fomento de la Vivienda) del valor de los tributos omitidos por cada operación de despacho aduanero.

4.3.3 CONTRABANDO

Se tipifica como contrabando el introducir o extraer mercancías del territorio nacional en forma clandestina; realizar tráfico de ellas sin la documentación legal; realizar transbordos sin autorización aduanera; entregar la mercancía en lugares distintos a la aduana sin autorización previa de la Administración Aduanera; el retiro de la zona primaria mercancías no comprendidas en la Declaración de Mercancías que ampare el régimen aduanero al que debieran ser sometidas; el que introduzca o extraiga del territorio aduanero nacional o se encuentre en posesión o comercialice mercancías cuya importación o exportación, según sea el caso, se encuentre prohibida, y la tenencia o comercialización de mercancías extranjeras sin que previamente hubieren sido sometidas a un régimen aduanero que lo permita.

4.3.3.1 INTRODUCIR O EXTRAER MERCANCIAS EN FORMA CLANDESTINA- CONTRABANDO A LA NEGRA

La Aduana Nacional es la institución encargada de vigilar el ingreso y salida de mercancías del territorio aduanero nacional, y el que Introduzca o extrae mercancías en forma clandestina sin el control por parte de la administración aduanera, utilizando rutas no autorizadas y horarios no habilitadas comete el delito de contrabando.

Cumplir con esta misión de controlar el tráfico de mercancías por nuestras extensas fronteras no es posible debido a deficiencias de orden estructural. Las condiciones en que se encuentran las oficinas de las Aduanas de las diferentes fronteras no son de las mejores y en muchos casos no reúnen las mínimas condiciones.

Ejemplo de ello es la Aduana de Frontera de Puerto Suárez objeto del presente estudio. La aduana de Arroyo Concepción depende jerárquicamente de la administración de Puerto Suárez, y es la encargada de vigilar el ingreso y salida de mercancías. Se encuentra ubicado en la misma línea fronteriza con el Brasil y es por donde transitan los motorizados (y personas) que ingresan y salen de la ciudad de Corumba (ciudad fronteriza del Brasil).

En el lado brasilero se encuentra ubicado las instalaciones de AGESA³⁷, que viene a ser la aduana brasilera. De ese punto diariamente se exporta hacia Bolivia entre 120 a 140 camiones de gran tonelaje (sin contar con las exportaciones que se realiza vía ferroviaria) y su primer encuentro con el territorio boliviano viene a ser la población de Arroyo Concepción y en la cual se encuentra ubicada la aduana de ingreso a Bolivia Arroyo Concepción. Esta aduana cuenta con un espacio físico muy reducido, con dos pequeños ambientes que son utilizados como oficinas por funcionarios de la aduana y de la concesionaria Depósitos Bolivianos Unidos (DBU)³⁸. El terreno no tuvo mejoras ya que es de material de tierra que en épocas de lluvia se convierte en lodazal y en épocas secas genera mucho polvareda y se encuentra cercado por malla milimétrica que no cumple con estándares de seguridad de ningún tipo.

La playa de estacionamiento fácilmente colapsa con unos cuantos camiones de alto tonelaje y no cuenta con almacenes para el carguio y descarguio de las mercancías en los cuales se pueda realizar transbordos autorizados. Esta administración presenta un flujo muy importante de movimiento de diversos tipos de mercancías y es el punto de inicio para la apertura de tránsitos aduaneros a las diferentes aduanas de las ciudades capitales o hacia un tercer país.

³⁷ AGESA, Almacenes Generales Aduaneros de Mato Grosso son los depósitos aduaneros del Brasil ubicado en la frontera con Bolivia, en el municipio de Corumbá.

³⁸ El 2002 se suscribe el contrato de 15 años de concesión de los depósitos aduaneros con Swissport Bolivia S. A. hoy DBU con el compromiso de invertir en tres años 2.6 millones de dólares en los distintos centros aduaneros adjudicados, plazo que venció el 2/12/08 sin cumplir los compromisos.

Actualmente la empresa Depósitos Bolivianos Unidos (DBU) esta a cargo de la administración de los recintos aduaneros de esta frontera. DBU no realizó inversiones físicas en infraestructura incumpliendo el contrato de concesiones, ocasionando un servicio deficiente fuera de toda norma internacional con graves perjuicios al país en su conjunto porque sus efectos son que al encontrarse en condiciones deplorables estos recintos aduaneros fomenta el contrabando por el deficiente servicio que se presta a los operadores de comercio exterior, retardando los tramites y reduciendo los controles necesarios y sus efectos nocivos como es la pérdida de autoridad necesaria que debe existir.

El abandono de esta frontera por parte de las autoridades de turno, sumado a la nula presencia del órgano operativo de resguardo, vigilancia y control aduanero como es la Unidad de Control Operativo Aduanero (COA), ocasiona que los camiones brasileros que ingresan a Bolivia se les deje a su libre elección: el de ingresar la mercancía a la aduana boliviana o pasar de largo e ir a depositar en lugares no autorizados generando con esto el creciente contrabando conocido como contrabando a la negra.

La misma norma legal tipifica de contrabando el comercio de mercancías sin la documentación legal, la comercialización de mercancías indocumentados o infringiendo los requisitos esenciales exigidos por normas aduaneras o por disposiciones especiales. Este punto también es vulnerado por la permisibilidad a que es obligado el consumidor en el mercado local al adquirir un producto a cambio del cual no es respaldado con un documento o nota fiscal.

De igual forma la Ley General de Aduanas y el Código Tributario Boliviano califican como contrabando el realizar transbordo de mercancías sin autorización previa de la Administración Tributaria, salvo por fuerza mayor comunicada en el día a la Administración Tributaria más próxima. Además estas normativas sentencian como contrabando el hecho que el transportador descargue o entregue mercancías en lugares distintos autorizados por la aduana.

Respecto a este punto, diariamente en las regiones de Puerto Suárez, Arroyo Concepción y Puerto Quijarro, los transportistas brasileños que introducen mercancías con destino final a algún importador boliviano, realizan la descarga de mercancías en diferentes almacenes clandestinos no autorizados por la aduana a vista y paciencia de las autoridades del lugar. Posteriormente hacen el reembarque a un medio de transporte boliviano sin control ni autorización aduanera para su traslado a un centro de abasto del país sin ninguna documentación o acudiendo a documentación fraudulenta. Esta situación se presenta como efecto del nulo control en esta parte del país por parte del ente encargado del control de tráfico de mercancías.

A su vez, la LGA y el CTB sentencian como contrabando el que introduzca o extraiga del territorio aduanero nacional, se encuentre en posesión o comercialice mercancías cuya importación o exportación, según sea el caso, se encuentre prohibida. En este punto no existe una estimación precisa que corrobore la introducción de mercancías prohibidas, pero sí se puede afirmar sobre la salida de mercancías que deberían declararse prohibidas (o estar condicionado al pago de tasas de exportación) que por sus condiciones naturales como es el caso de la madera en bruto como efectos de una tala indiscriminada, afectan el medio ambiente, y se exporta hacia el Brasil bajo control aduanero (y también se presenta la salida como contrabando) con la sola emisión del Certificado Forestal (CEFO) por parte de la Superintendencia Forestal, documento que no cuenta con la mínima seguridad y control de emisión.

4.3.3.2 SANCIONES APLICABLES

4.3.3.2.1 EN CASO DE DEFRAUDACIÓN ADUANERA

En delitos de defraudación aduanera, una vez demostrada el acto, se sancionará con privación de libertad de tres (3) a seis (6) años y una multa del 100% de la deuda tributaria.

4.3.3.2.2 EN CASO DE CONTRABANDO

Las sanciones aplicables en caso de demostrarse el contrabando son:

Privación de libertad de tres (3) a seis (6) años, cuando el valor de los tributos omitidos de la mercancía decomisada sea superior a UFV's 10.000 (Diez Mil Unidades de Fomento de la Vivienda).

Comiso de los medios o unidades de transporte o cualquier otro instrumento que hubiera servido para el contrabando.

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.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

CAPÍTULO V

CONTRABANDO GENERADO EN PUERTO SUAREZ

5.1 CONTRABANDO EN BOLIVIA Y SU RELACION CON EL CONTRABANDO GENERADO EN PUERTO SUAREZ

En el siguiente cuadro se observa el comportamiento del contrabando a nivel nacional, a nivel regional desde el Brasil y a nivel frontera desde Puerto Suárez. Para la construcción de los valores del contrabando a nivel país para las gestiones 1999-2005, se computó el promedio de los valores de contrabando determinados por la Cámara Nacional de Comercio (CNC); el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) y la consultora Nogales & Asociados (N&A).

CUADRO N° 1
CONTRABANDO: BOLIVIA-BRASIL VIA PUERTO SUAREZ
(En millones de dólares)

Año	Contrab. país**	Contrab. Brasil	Contrab. P. Suárez	Particip. Contrab. Brasil	Particip. Contrab. P.Suárez
1999	787.0	118.7	78.5	15.1%	10.0%
2000	389.5	124.9	72.9	32.1%	18.7%
2001	470.0	142.6	78.6	30.3%	16.7%
2002	622.0	137.2	85.4	22.1%	13.7%
2003	619.3	179.6	98.4	29.0%	15.9%
2004	690.0	194.7	115.3	28.2%	16.7%
2005	800.0	207.5	119.8	25.9%	15.0%
2006		231.2	132.3		
2007*		203.8	122.4		
TOTAL***	4377.8	1105.2	648.9		
Porcentaje promedio	100%	25.2%	14.8%	26.1%	15.2%

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007.

* Información hasta septiembre de 2007.

** Promedio del contrab:CNC, IBCE, N&A

*** El Total de la sumatoria para todos los casos hasta año 2005

El contrabando a nivel nacional alcanza su nivel más alto el año 1999 año en que entra en vigencia la nueva Ley de Aduanas. Producto de la reforma aduanera, el año 2000 experimenta una caída a la mitad del valor registrado en el año anterior, llegando a representar tan solo 389.5 millones de dólares. Este descenso no se presenta en las importaciones ilegales desde el Brasil, fenómeno que puede ser explicado por las políticas institucionales referente a dirigir los esfuerzos a la parte occidental del país, mas propiamente a las importaciones ilegales desde la zona franca de Iquique.

A partir del 2001 comienza su ascenso y se manifiesta el mayor incremento en el año 2002 con un 32.3% respecto al 2001, hasta alcanzar nuevamente un registro de 800 millones de dólares en el año 2005.

La participación en el contrabando a nivel país de las mercancías ilegales procedentes del Brasil en promedio fue del 26.1% con un nivel mas bajo el año 1999 con tan solo de 15.1% y el valor mas alto fue en el año 2000 con una participación del 32.1%.

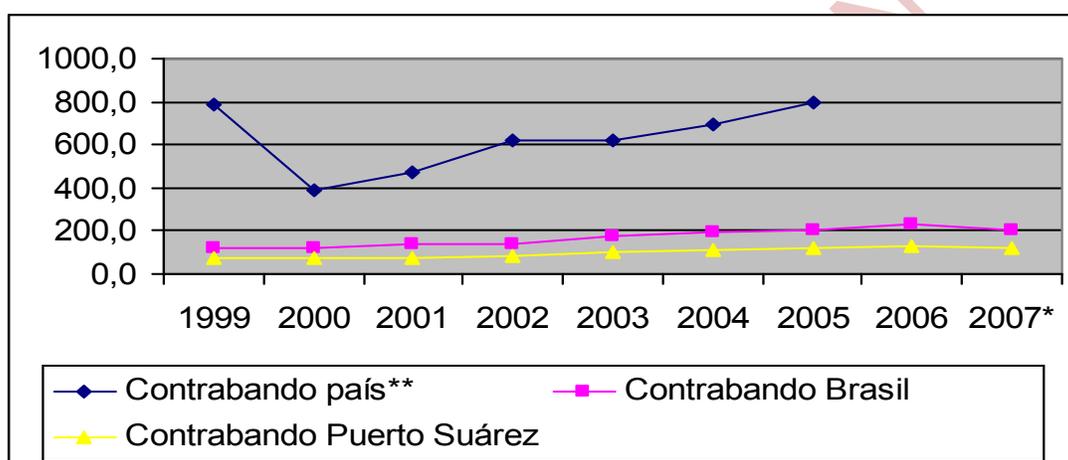
A su vez, las internaciones ilegales utilizando la ruta de Puerto Suárez en el periodo de 1999-2005 fue en promedio del 15.2% con el registro mas bajo el año 1999 del 10% de participación y el año de mayor registro fue el 2000 con el 18%.

La participación del contrabando proveniente del Brasil en el total del país en el periodo 1999-2005 fue del 25.2% quiere decir que un cuarto del total valor del contrabando registrado en ese periodo, corresponde a las mercancías originarias del vecino país del Brasil, y de ella un 14.8% ingresaron por la frontera de Puerto Suárez.

El crecimiento del contrabando respecto a: País, Brasil y Puerto Suárez fue del 5%; 8% y 6% respectivamente. Esta realidad muestra que el comercio informal generado a partir del contrabando y que se origina en la frontera de Puerto Suárez

con el ingreso ilegal de mercancías no tuvo una respuesta certera por parte del Estado, por el contrario su avance es mas afianzado, colmando los mercados de abasto con mercancías de gran valor en desmedro de los ingresos para el país y lo mas funesto, la perdida de credibilidad de los sectores económicos que ven perder su competitividad frente a los “comerciantes ilegales” por intentar realizar sus actividades dentro el margen de la Ley.

GRÁFICO N° 6
EVOLUCION DEL CONTRABANDO EN BOLIVIA, PROVENIENTE DEL BRASIL E
INGRESADA POR PUERTO SUÁREZ



Fuente: CNC, IBCE, N&A, Aduana Nacional de Bolivia

Elaboración Propia

* Datos a septiembre de 2007

** Información hasta el 2005

5.2 EVOLUCIÓN Y MAGNITUD DEL CONTRABANDO EN LA REGIÓN DE PUERTO SUÁREZ³⁹

El contrabando que se desarrolla en la región fronteriza de Puerto Suárez, está vinculado directamente por la falta de control en esta frontera de todos los medios de transporte con mercancías que salen como exportación definitiva desde la aduana brasilera e ingresan a territorio boliviano como importación. Estos tránsitos aduaneros originados en Brasil, no ingresan al recinto aduanero boliviano de

³⁹ Al referirnos de Puerto Suárez, nos referimos a su vez a Puerto Quijarro y a la población de ingreso carretero al país como es Arroyo Concepción.

Arroyo Concepción⁴⁰. Sin embargo, Puerto Suárez no es el único punto de ingreso fronterizo a través del cual se interna contrabando desde la República de Brasil, ya que existen otras rutas fronterizas de internación de productos de contrabando (San Matías, Guayaramerin, Cobija), en la extensa frontera que se tiene con este lado del país.

La evolución del contrabando proveniente de la República de Brasil, durante el período 1999 – 2007, ha tenido el siguiente comportamiento:

CUADRO No. 2
EVOLUCIÓN DEL CONTRABANDO DESDE EL BRASIL

Año	Contrabando (En millones \$US.)	Incremento
1999	118.7	---
2000	124.9	5.22%
2001	142.6	14.17%
2002	137.2	-3.79%
2003	179.6	30.90%
2004	194.7	8.41%
2005	207.5	6.57%
2006	231.2	11.42%
2007*	203.8	

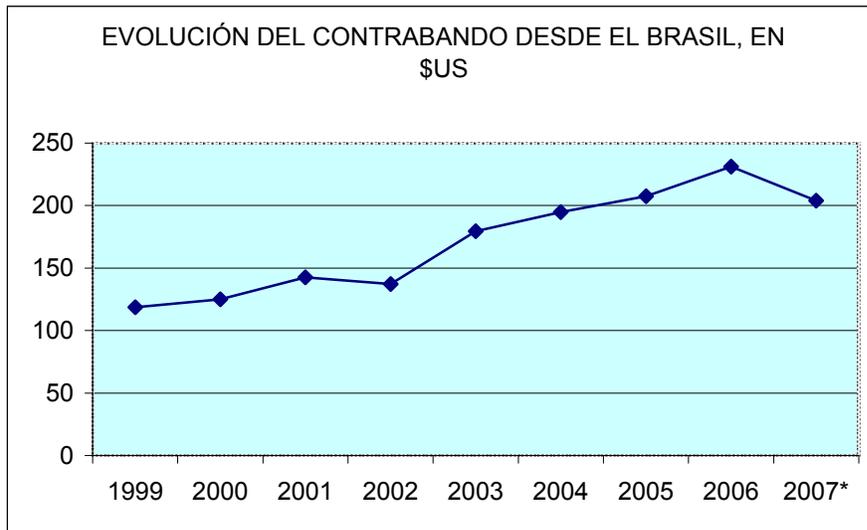
Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007.

* Información hasta septiembre de 2007.

Como se puede observar, la evolución del contrabando proveniente de la República de Brasil, ha tenido un crecimiento sostenido en el período 1999-2004, con excepción del año 2002, período en el cual se dio una disminución del 3,7%, en todos los demás años del período, se produjo un incremento en todos los restantes años del período. Ver Gráfico No. 7

⁴⁰ La población de Arroyo Concepción es el punto de ingreso a territorio boliviano desde el Brasil la cual esta separado por el puente internacional Brasil-Bolivia, en donde la Policía Nacional y Migración cuentan con un puesto de control y a un costado se encuentra el recinto aduanero boliviano.

GRÁFICO No. 7



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007
* Información hasta septiembre de 2007.

Además, se observa que los años de mayor crecimiento en los niveles de contrabando proveniente de la República del Brasil son el 2001, 2003 y 2006 respectivamente, representando el nivel de incremento más alto del 30,9% correspondiente al año 2003.

Con respecto a la evolución del contrabando proveniente de la República de Brasil, en los diferentes puntos fronterizos, la información obtenida se la presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 3
EVOLUCIÓN DEL CONTRABANDO DESDE EL BRASIL SEGÚN PUNTOS
FRONTERIZOS, EN MILLONES DE \$US.

Año	Puerto Suárez	Guayaramerín	Otros**	Total
1999	78.5	27.1	13.1	118.7
2000	72.9	29.6	22.4	124.9
2001	78.6	35.2	28.8	142.6
2002	85.4	37.3	14.5	137.2
2003	98.4	61.8	19.4	179.6
2004	115.3	57.6	21.8	194.7
2005	119.8	73.3	14.4	207.5
2006	132.3	86.8	12.1	231.2
2007*	122.4	74.1	7.3	203.8
Total	903.6	482.8	153.8	1540.2
Porcentaje promedio	59%	31%	10%	100%

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007.

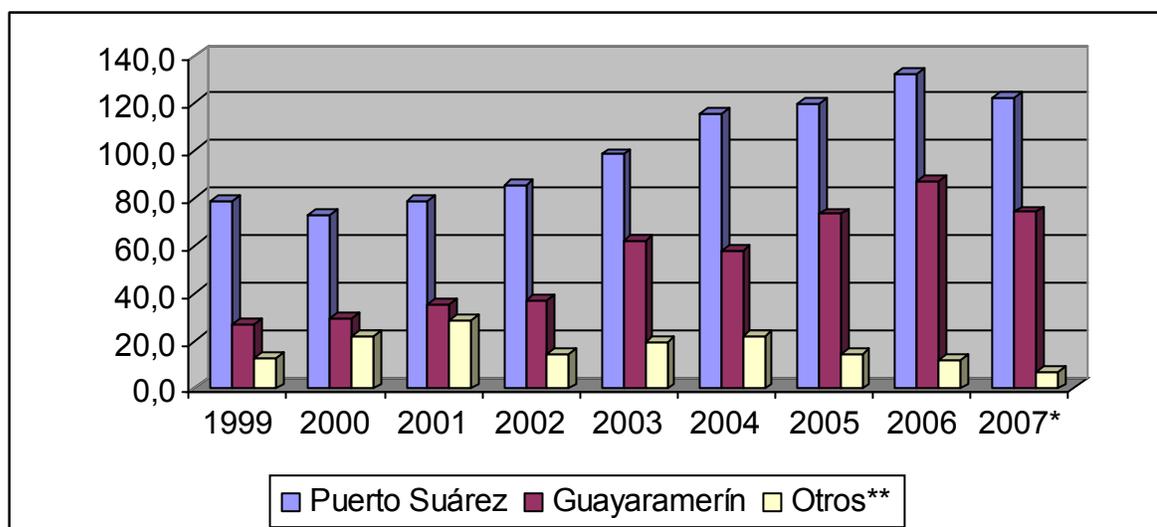
* Información hasta septiembre de 2007.

** Incluye puntos fronterizos como: San Matías y Bolpebra.

De acuerdo a los datos de cuadro N° 3, a través de la frontera ubicada en Puerto Suárez, se producen los mayores volúmenes de contrabando proveniente de Brasil, que en promedio ha representado el 59% del contrabando durante el período 1999-2007.

En la mayoría de las poblaciones fronterizas más importantes con la República del Brasil, el contrabando ha tenido un comportamiento creciente en el período 1999-2007, tal es el caso de las poblaciones fronterizas de Guayaramerín que tuvo una participación del 31% en el periodo 1999-2007. Ver Gráfico No. 8.

GRÁFICO No. 8
EVOLUCIÓN DEL CONTRABANDO DESDE EL BRASIL SEGÚN PUNTOS
FRONTERIZOS, EN MILLONES DE \$US



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007

* Información hasta septiembre de 2007.

** Incluye puntos fronterizos como: San Matías y Bolpebra.

El contrabando que ingresa a través de “otras” poblaciones fronterizas de Bolivia, ha ido disminuyendo en importancia, como las de Bolpebra y San Matías, debido principalmente a la existencia limitada de vías de acceso y carreteras hacia los principales centros urbanos de Bolivia, aspecto que restringe en gran manera el contrabando a través de estos otros puntos fronterizos lo cual determinó que el contrabando se consolide e incremente en poblaciones como Puerto Suárez que cuenta con vías que son parte del corredor bi-oceánico, de menor distancia desde los centros productores del Brasil (por ejemplo San Pablo y Paraná) hasta la ciudad de Santa Cruz, consolidándose como la principal vía de ingreso de contrabando proveniente de la república de Brasil con un porcentaje del 59% del valor de contrabando proveniente de este país, en todos los años que conforman el período de análisis, es decir: 1999 – 2007.

En cuanto al valor del contrabando que ingresó a través de Puerto Suárez, en el período 1999-2007, la evolución del mismo se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 4

EVOLUCIÓN DEL CONTRABANDO EN LA FRONTERA DE PUERTO SUÁREZ

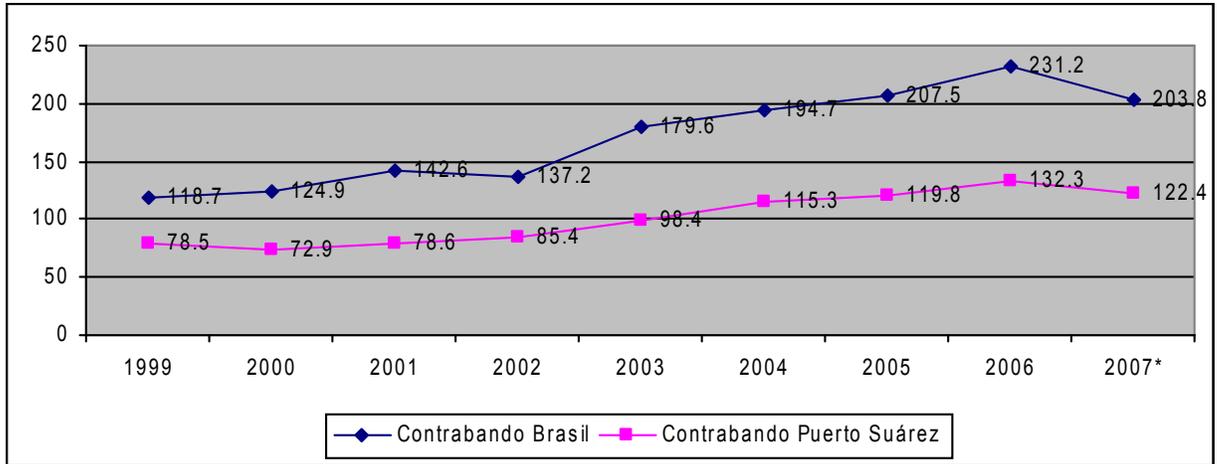
Año	Contrab. Puerto Suárez	% Crecim.
1999	78.5	
2000	72.9	-7.1%
2001	78.6	7.8%
2002	85.4	8.7%
2003	98.4	15.2%
2004	115.3	17.2%
2005	119.8	3.9%
2006	132.3	10.4%
2007*	122.4	
TOTAL	648.9	
Porcentaje promedio		8%

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007.

* Información hasta septiembre de 2007.

En los diez años de análisis, el único año que experimenta una caída en el valor del contrabando respecto al año anterior fue el año 2000, posteriores a este, los años en los que se produjeron los mayores incrementos de contrabando en la Frontera de Puerto Suárez proveniente de la República del Brasil, fueron el 2003, el 2004 y el 2006, los cuales llegaron incluso a poco más de 20% respecto al año anterior. Además, se observa una tasa de crecimiento promedio de 8% en el periodo el cual sin embargo, puede ser mayor considerando que los datos del año 2007, todavía son parciales. Este hecho puede significar inclusive una tasa de crecimiento anual de 10% a 12%.

GRÁFICO No. 9
EVOLUCIÓN DEL CONTRABANDO EN LA REGIÓN DE PUERTO SUÁREZ, EN
MILLONES DE DÓLARES



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007.
 * Información hasta septiembre de 2007.

Los períodos de máximo incremento (años 2003 y 2004), coinciden con los sucesos de máxima convulsión social y política por la que atravesó el país, en los cuales las acciones de control fronterizo aduanero no fueron efectivos, especialmente en la zona de Puerto Suárez.

5.2.1 TIPO DE PRODUCTOS INTERNADOS VÍA CONTRABANDO A TRAVÉS DE PUERTO SUÁREZ

En el siguiente cuadro se puede observar un detalle de los productos internados vía contrabando desde la República de Brasil, a través de Puerto Suárez:

CUADRO No. 5

EVOLUCIÓN DEL CONTRABANDO DESDE EL BRASIL, VIA PUERTO SUÁREZ, SEGÚN TIPO DE PRODUCTOS,
PERÍODO 1999 – 2007, EN MILLONES DE \$US.

Año	Telas	Ropa de Vestir	Alimentos enlatados	Productos Químicos	Electro domésticos	Mecánicos básicos	Vehículos	Otros**	Total
1999	7.3	15.4	12.5	3.7	11.4	4.7	17.4	6.1	78.5
2000	7.7	15.9	14.2	4.8	13.9	5.9	8.9	1.6	72.9
2001	7.9	14.1	15.4	3.9	16.7	7.5	12.3	0.8	78.6
2002	8.7	13.8	16.7	4.6	17.5	8.5	12.6	3	85.4
2003	7.1	18	13.4	5.2	12.8	14.9	20.5	6.5	98.4
2004	7.6	19.2	15.8	5.7	11.4	26.3	20.9	8.4	115.3
2005	8.5	15.9	11.3	6.3	14.9	22.7	24.8	15.4	119.8
2006	8.9	16.4	12.9	6.6	19.7	31.8	25.4	10.6	132.3
2007*	9.2	12.6	11.7	5.3	24.7	32.5	19.4	7	122.4
Total	72.9	141.3	123.9	46.1	143	154.8	162.2	59.4	903.6
Porcentaje	8%	16%	14%	5%	16%	17%	18%	7%	100%

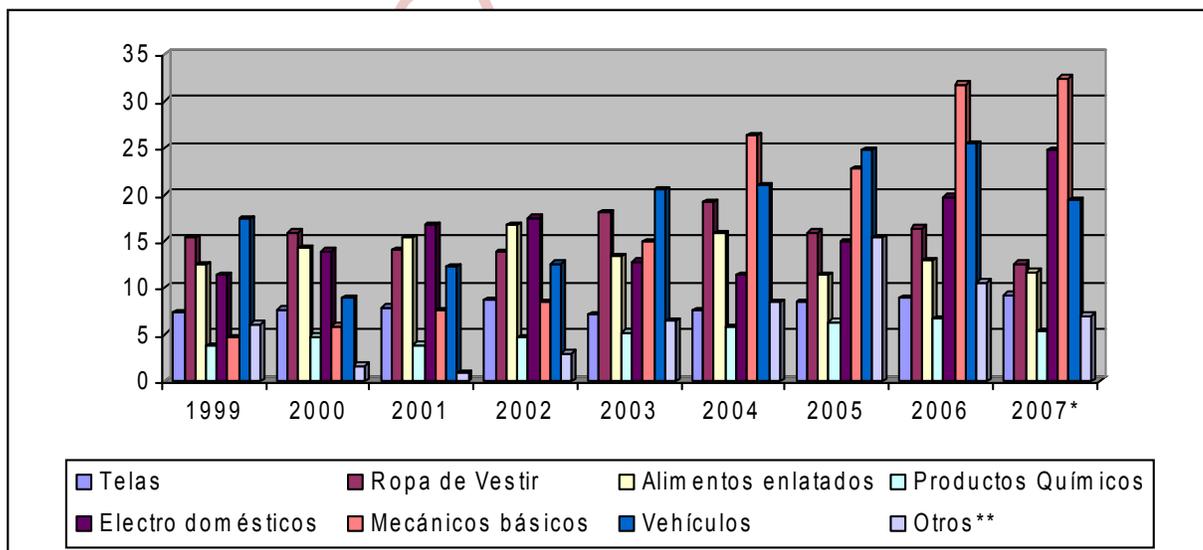
Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007.

* Información hasta septiembre de 2007.

** Incluye Otros productos como: muebles de madera y metalmecánica, aglomerados, muebles prefabricados, computadoras, marroquinería, bijoutería, calzados, lencería, condones, papelería y videos.

Como se puede verificar, el tipo de productos que en mayor medida han ingresado de contrabando, a través de Puerto Suárez son los vehículos, mecánicos básicos, electrodomésticos y ropa de vestir. De estos, el contrabando de vehículos que se realiza en este nivel, en cantidades es relativamente de magnitudes modestas, sin embargo, en unidades monetarias el valor es significativo, debido al valor elevado de cada vehículo. El contrabando de productos de mecánica básica, se refiere esencialmente a productos como ventiladores, equipo de refrigeración, acondicionamiento ambiental, sierras semi-industriales, maquinaria de metalmecánica, moledoras, molinos y maquinaria para la industrialización de la madera. Los electrodomésticos son esencialmente artefactos eléctricos para el uso en el hogar como licuadoras, zumidoras, batidoras, planchas, etc. Finalmente, en la ropa de vestir, son importantes las prendas de damas y de niños. Algunos de estos productos, especialmente en los rubros de metalmecánica, y vehículos representan para el país una fuente notable de defraudación de impuestos para el país, debido a que tienen un alto valor y no contribuyen en nada al T.G.N., en el momento de su internación. Ver Gráfico No. 10.

GRÁFICO No. 10



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007.

* Información hasta septiembre de 2007.

** Incluye Otros productos como: muebles de madera y metalmecánica, aglomerados, muebles prefabricados, computadoras, marroquinería, bijoutería, calzados, lencería, condones, papelería y videos.

Otro rubro importante de productos de contrabando que ingresan por la frontera de Puerto Suárez, son los alimentos enlatados y envasados, provenientes en una mayor proporción de la industria brasilera, tales como pescado enlatado, salchichas, dulces, bombones y otros productos (como ser: chicles, chocolates y galletas).

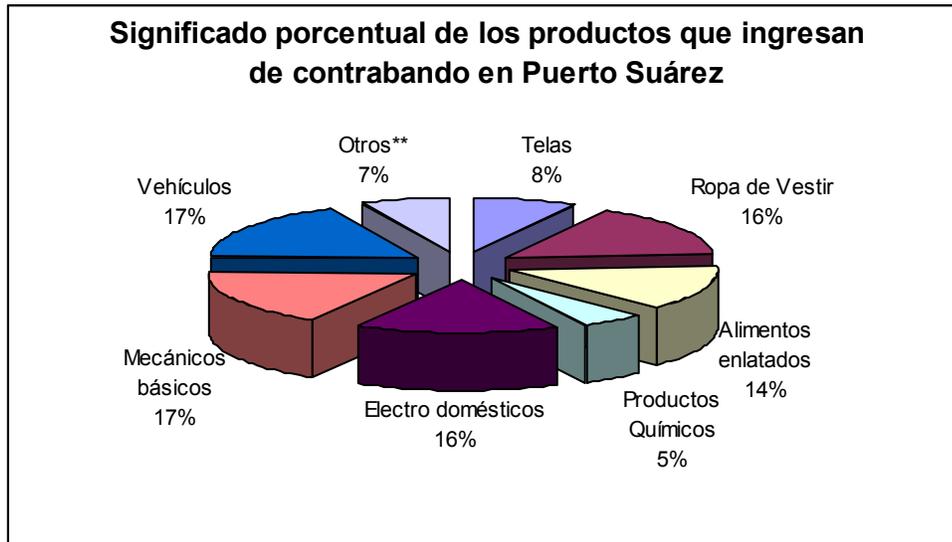
Entre los rubros de contrabando de menor importancia, a través de la frontera de Puerto Suárez, son los de telas y químicos, los cuales al igual que los electrodomésticos, vehículos y mecánicos básicos, representan un alto valor por lo que la defraudación de impuestos por concepto de internación de mercadería de contrabando es bastante importante para el país.

En la categoría “otros” se incluyen productos de contrabando muy importantes, como es el caso de las joyas, computadoras y muebles de todo tipo, los cuales se caracterizan también por su alto valor monetario, y que al ser internados de contrabando no pagan ningún tributo al fisco.

5.2.2.1 SIGNIFICADO PORCENTUAL DEL VALOR DE LOS PRODUCTOS DE CONTRABANDO

A partir de los datos disponibles en el Cuadro No. 5, se puede observar que el valor de la mercadería internada de contrabando en los rubros de mecánica básica y vehículos, durante el período 1999-2007, en porcentaje representan los rubros más significativos de contrabando. Seguidos de cerca por electrodomésticos y ropa de vestir. Ver Gráfico No. 11.

GRÁFICO No. 11



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007.

* Información hasta septiembre de 2007.

** Incluye Otros productos como: muebles de madera y metalmecánica, aglomerados, muebles prefabricados, computadoras, marroquinería, bijoutería, calzados, lencería, condones, papelería y videos.

Entre los rubros menos significativos en porcentaje se encuentran los de alimentos enlatados, telas y productos químicos. El rubro “otros” tiene un significado porcentual similar al de las telas, aunque dentro de este conjunto de productos, algunos se destacan de manera específica, como es el caso de los muebles de madera, aglomerados y prefabricados.

5.2.2.2 EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE LOS DIFERENTES TIPOS DE MERCANCIAS DE CONTRABANDO QUE INGRESAN POR LA FRONTERA DE PUERTO SUÁREZ

En el siguiente cuadro se puede observar la evolución porcentual de los diferentes tipos de productos que ingresan de contrabando a través de la frontera de Puerto Suárez, en el período 1999-2007:

CUADRO No. 6

EVOLUCIÓN DEL CONTRABANDO DESDE EL BRASIL, VIA PUERTO SUÁREZ, PERÍODO 1999 – 2007, EN PORCENTAJE Y TASA DE CRECIMIENTO POR TIPO DE PRODUCTOS

Año	Telas	Ropa de Vestir	Alimentos enlatados	Productos Químicos	Electro domésticos	Mecánicos básicos	Vehículos	Otros**	Total
1999									
2000	5%	3%	14%	30%	22%	26%	-49%	-74%	-6%
2001	3%	-11%	8%	-19%	20%	27%	38%	-50%	8%
2002	10%	-2%	8%	18%	5%	13%	2%	275%	8%
2003	-18%	30%	-20%	13%	-27%	75%	63%	117%	16%
2004	7%	7%	18%	10%	-11%	77%	2%	29%	17%
2005	12%	-17%	-28%	11%	31%	-14%	19%	83%	3%
2006	5%	3%	14%	5%	32%	40%	2%	-31%	11%
2007*	3%	-23%	-9%	-20%	25%	2%	-24%	-34%	-9%
Tasa de crecimiento	3%	-1%	1%	6%	12%	31%	7%	39%	6%

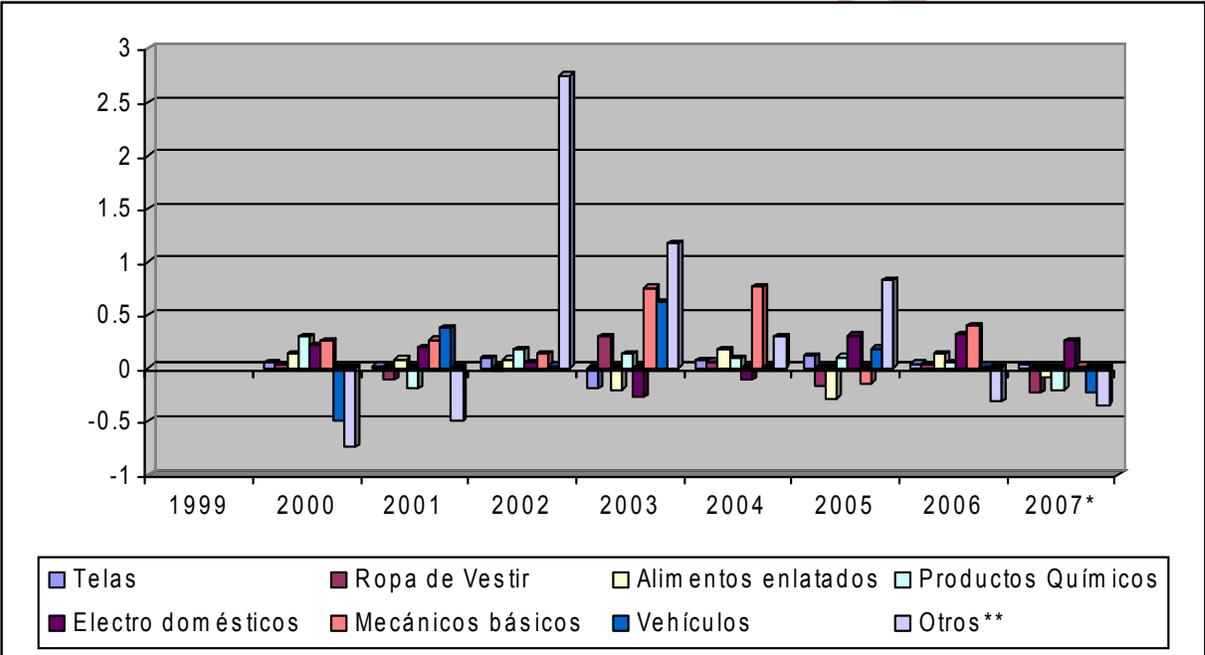
Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007.

* Información hasta septiembre de 2007.

** Incluye Otros productos como: muebles de madera y metalmecánica, aglomerados, muebles prefabricados, computadoras, marroquinería, bijoutería, calzados, lencería, condones, papelería y videos.

Se observa que los incrementos porcentuales de mayor significado difieren según los diferentes productos que ingresan de contrabando. Por ejemplo, el contrabando de vehículos creció notablemente en los períodos 2000-2001 y 2002-2003; mientras que los mecánicos básicos tuvieron incrementos importantes entre los años 2000-2004 y el año 2006. El contrabando de electrodomésticos por su parte, se vio muy favorecido entre los años 2005-2007. Sin embargo, el incremento porcentual más notable se dio en el contrabando del rubro de “otros productos” entre los años 2001-2005. Ver Gráfico No. 12.

GRÁFICO No. 12



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia, 2007.

* Información hasta septiembre de 2007.

** Incluye Otros productos como: muebles de madera y metalmecánica, aglomerados, muebles prefabricados, computadoras, marroquinería, bijoutería, calzados, lencería, condones, papelería y videos.

5.3 ESTIMACIÓN DEL VALOR DE LAS MERCANCÍAS INTERNADAS VÍA CONTRABANDO POR PUERTO SUÁREZ

Antes de proceder a la estimación del valor de la mercancía internada vía contrabando por Puerto Suárez, es importante analizar los ingresos aduaneros de

la Aduana Nacional de Bolivia en esta región fronteriza, durante el período 1999-2007. Estos ingresos tuvieron el siguiente comportamiento:

CUADRO N° 7
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS ADUANEROS EN PUERTO SUAREZ
 (En millones de dólares)

Año	Total Ingresos Aduana	Variación porcentual	Ingresos Puerto Suárez	Variación porcentual
1999	458.94		12.85	
2000	427.74	-6.8%	13.91	8.2%
2001	362.68	-15.2%	19.67	41.4%
2002	355.98	-1.8%	18.24	-7.3%
2003	321.08	-9.8%	14.61	-19.9%
2004	381.33	18.8%	20.74	42.0%
2005	470.54	23.4%	20.45	-1.4%
2006	549.13	16.7%	22.37	9.4%
2007	692.50	26.1%	27.45	22.7%
Crecim. promedio		6.4%		11.9%

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia

Los ingresos aduaneros están conformados por el Gravamen Arancelario (GA), IVA Importaciones, Impuesto al Consumo Especifico (ICE) e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)

El cuadro precedente muestran que en el periodo 1999-2003, los ingresos aduaneros se contrajeron en mas del 34% reflejo de la inestabilidad económica y política del país lo cual significo una caída de 458.9 millones que se recaudó en 1999 a 321 millones el 2003. En el periodo 2004-2007 comienza la fase de la recuperación con crecimientos importantes que se registran tanto en el 2005 con el 23.4% y el 2007 con el 26.1%.

Por su parte, los ingresos aduaneros de la región de Puerto Suárez, han tenido un comportamiento errático, que refleja la irregularidad en la gestión aduanera en estos sitios fronterizos. Sin embargo, es importante puntualizar que las fronteras de nuestro país presentan peculiaridades que vale la pena explicar.

Las mercancías que ingresan la aduana de frontera Arroyo Concepción tienen diferentes aduanas de destino:

- Aduanas interiores o zonas francas ubicadas en las ciudades capitales.
- Aduanas de Frontera o zonas francas de frontera.
- Hacia un tercer país.

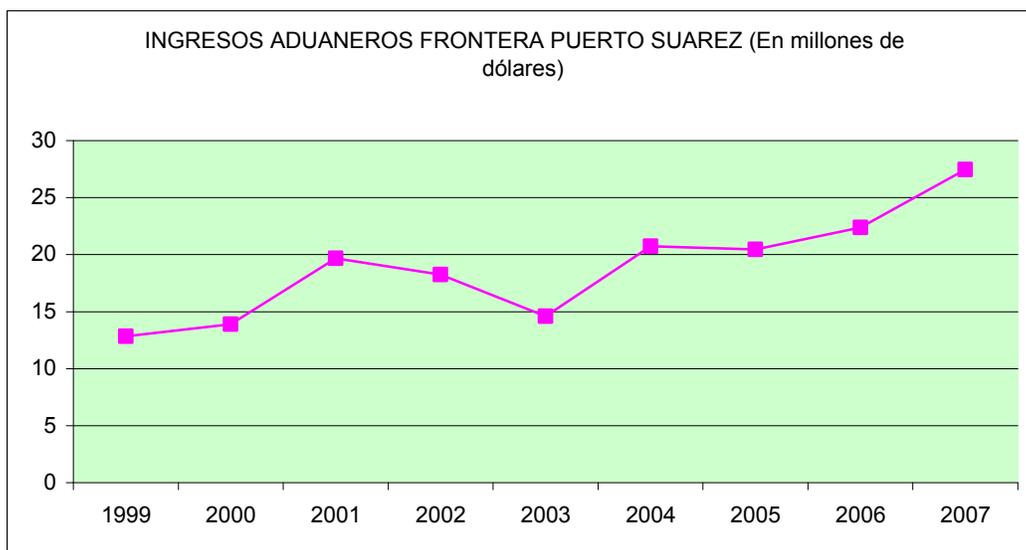
En promedio, un 60% de las mercancías que ingresan a Arroyo concepción tienen como aduana de destino las dos zonas francas fronterizas⁴¹ y la aduana frontera de Puerto Suárez y son nacionalizadas en cualquiera de estas tres aduanas. El restante 40% tiene como destino las aduanas interiores o zonas francas de las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz, etc. y salen de la Aduana de Arroyo Concepción bajo el régimen de Tránsito Aduanero para su posterior nacionalización en esas aduanas. También se presentan mercancías con destino a un tercer país pero que no se presentan en forma regular.

Por tanto las recaudaciones de las aduanas ubicados en las ciudades capitales tienen directa relación con el comportamiento en las fronteras, cuanto mayor sea el contrabando, menores serán las recaudaciones en las diferentes administraciones aduaneras.

⁴¹ Las dos zonas francas son: la Zona Franca de Puerto Aguirre, ubicado en la localidad de Puerto Quijarro y la Zona Franca Zoframaq, ubicado en la carretera que une Puerto Suárez y Arroyo Concepción.

También es importante resaltar que a pesar de la gestión deficiente en la aduana fronteriza en Puerto Suárez, los ingresos han tenido una tasa de crecimiento promedio anual de 11.9% en el período 1999-2007. Ver gráfico N° 13

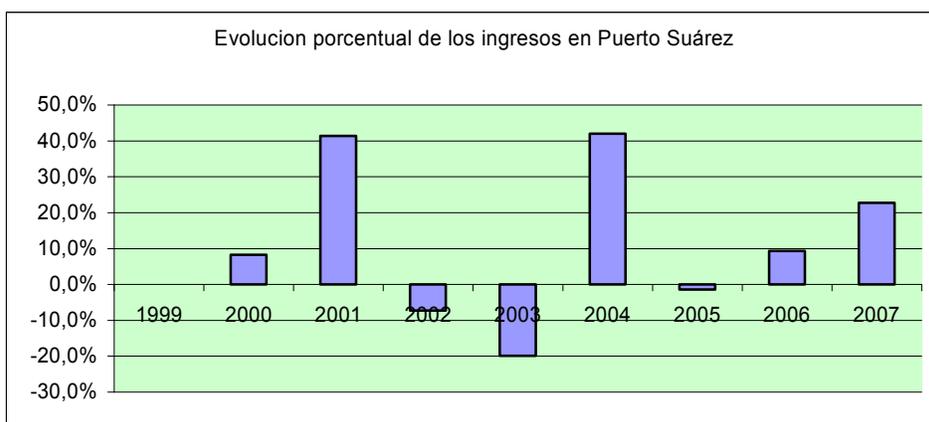
GRÁFICO No. 13



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia

En cuanto, a la evolución porcentual de los ingresos aduaneros en la frontera de Puerto Suárez, se presentan incrementos importantes, especialmente en las gestiones 2000-2001 y 2004, superiores al 40%. También se presentan decrementos significativos en las gestiones 2002-2003, hasta el 20%. Ver Gráfico No. 14.

GRÁFICO No. 14



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia

Sin embargo, para tener una idea precisa del significado del contrabando, en términos monetarios, es preciso comparar los ingresos actuales por concepto de tributos aduaneros en Puerto Suárez, con aquellos ingresos que se dejan de percibir, como producto del contrabando en esta región:

CUADRO No. 8

INGRESOS NO PERCIBIDOS COMO CONSECUENCIA DE LA INTERNACIÓN DE CONTRABANDO, PERÍODO 1999 – 2007, EN MILLONES DE \$US.

Año	Total Ingresos en Puerto Suárez	Ingresos no percibidos	Diferencia porcentual (%)
1999	12.85	13.68	106%
2000	13.91	12.55	90%
2001	19.67	13.78	70%
2002	18.24	14.97	82%
2003	14.61	17.46	120%
2004	20.74	20.6	99%
2005	20.45	21.5	105%
2006	22.37	24.03	107%
2007	27.45	22.39	82%
Tasa de crecimiento	12%	7%	

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia (ANB), 2007.

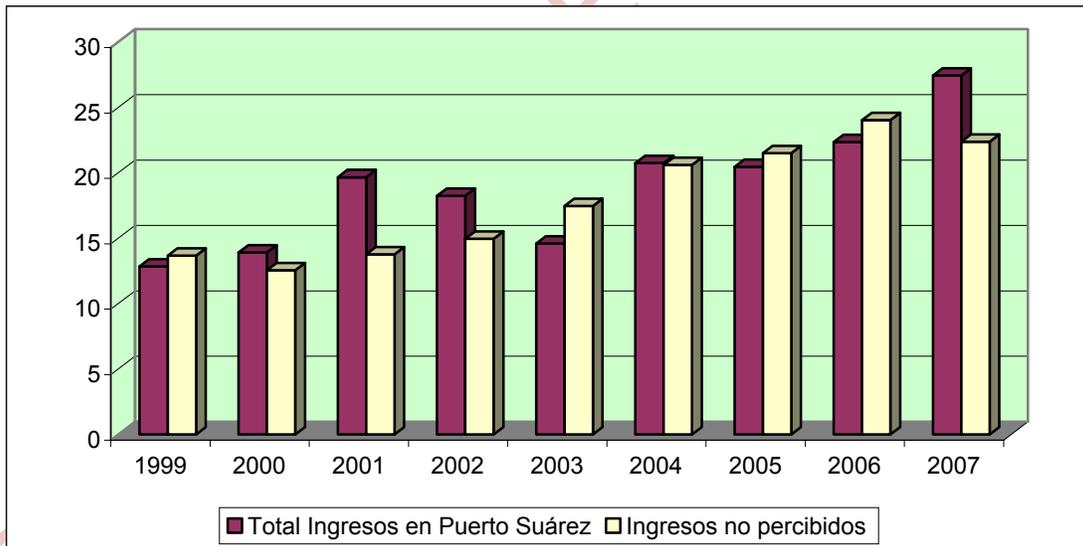
* Ingresos hasta septiembre de 2007.

Como se puede observar los ingresos que se dejan de percibir, por concepto de recaudaciones aduaneras, como consecuencia del contrabando en la zona de Puerto Suárez, casi igualan e inclusive, superan el nivel de recaudaciones aduaneras logradas en esta zona fronteriza.

Es importante además puntualizar, que la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios percibidos por concepto de recaudaciones aduaneras, supera a la tasa de ingresos aduaneros no recaudados en la zona de Puerto Suárez, es decir, es una brecha que durante el período 1999–2007, muestra una tendencia a mantenerse e incluso a incrementarse en vez de disminuir.

GRÁFICO No. 15

ESTIMACIÓN DE INGRESOS ADUANEROS NO PERCIBIDOS EN PUERTO SUÁREZ
(En millones de dólares)



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia (ANB), 2007.

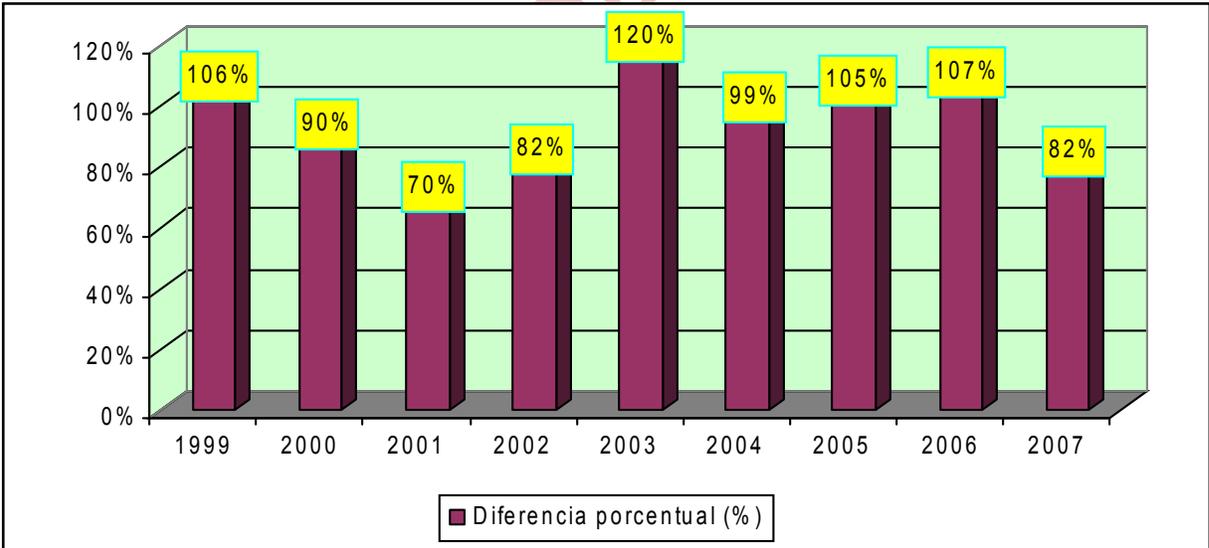
* Ingresos hasta septiembre de 2007.

En cuanto a la diferencia porcentual entre los ingresos que se dejan de percibir por contrabando de mercadería y lo recaudado efectivamente por la Aduana Nacional de Bolivia en Puerto Suárez, supera en cuatro gestiones en el período de estudio, es decir: 1999, 2003, 2005 y 2006; mientras que los años 2001-2002 y 2007 las

recaudaciones son mayores a la evasiones tributarias. El comportamiento tanto de las recaudaciones como las evasiones van en forma simétrica tanto es así que en el periodo de estudio, las recaudaciones tributarias ascienden a la suma de 170.3 millones de dólares y los ingresos que se dejan de percibir son del orden de 161 millones de dólares.

La diferencia menos significativa es de 70%, y las diferencias intermedias (medianamente significativas) se encuentran entre 82% y 90%. Es decir, el monto que la Aduana deja de recaudar por concepto de contrabando en la zona de Puerto Suárez, durante el período 1999-2007, ha significado casi el 100% de lo recaudado en los nueve años.

GRÁFICO No. 16
DIFERENCIA PORCENTUAL EN LOS INGRESOS NO PERCIBIDOS POR CAUSA DEL CONTRABANDO EN LA ADUANA DE PUERTO SUÁREZ



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia (ANB), 2007.
 * Ingresos hasta septiembre de 2007.

5.4 INCAUTACIÓN DE CONTRABANDO EN PUERTO SUÁREZ

La incautación de mercadería en la zona fronteriza de Puerto Suárez, por acciones de la Aduana Nacional de Bolivia, durante el período 1999-2007, ha tenido un comportamiento variable, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 9
INCAUTACIÓN DE MERCADERÍA DE CONTRABANDO EN LA ADUANA DE
PUERTO SUÁREZ, PERÍODO 1999 – 2007, EN MILLONES DE \$US.

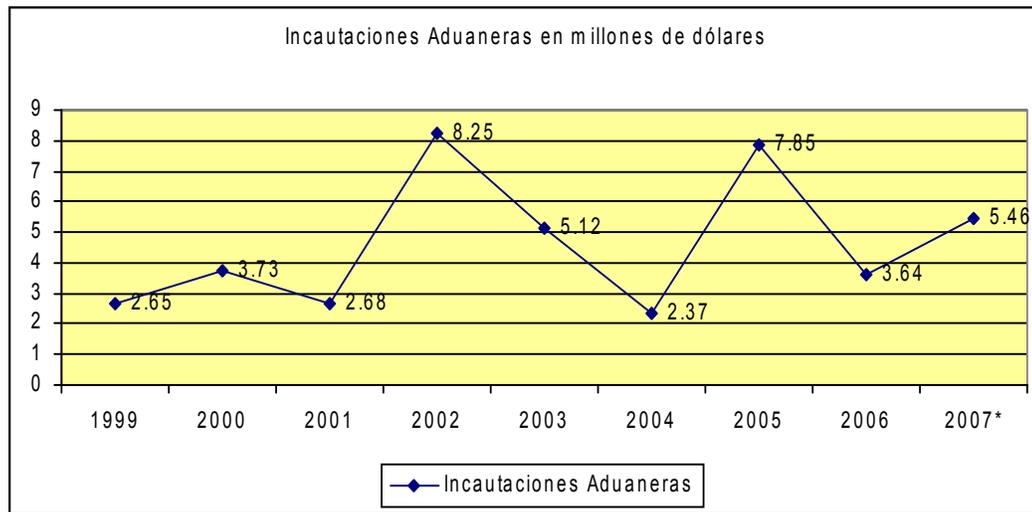
Año	Incautaciones Aduaneros	Diferencia porcentual (%)
1999	2.65	---
2000	3.73	41%
2001	2.68	-28%
2002	8.25	208%
2003	5.12	-38%
2004	2.37	-54%
2005	7.85	231%
2006	3.64	-54%
2007*	5.46	50%
Tasa de crecimiento	45%	

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia (ANB), 2007.

* Hasta septiembre de 2007.

De la información contenida en el Cuadro No. 9 se puede verificar que la incautación aduanera de una gestión a otra, durante el período 1999 – 2007, ha tenido un comportamiento bastante irregular con subidas superiores entre el 41% (gestión 2001), 208% (gestión 2002) y 231% (gestión 2005), mientras que las caídas fluctuaron entre -28% (gestión 2001) y -54% (gestiones 2004 y 2006). Los montos de incautación en Puerto Suárez, no superan los \$US. 10 millones de dólares, en ninguna de las gestiones del período de estudio. Ver Gráfico No. 17.

GRÁFICO No. 17



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia (ANB), 2007.

* Hasta septiembre de 2007.

A pesar de las grandes fluctuaciones en los montos incautados por la Aduana en la zona fronteriza de Puerto Suárez, se observa tasa de crecimiento porcentual de 45%, durante el período 1999 – 2007. Sin embargo, este incremento no es el producto de una acción planificada en la Aduana Nacional de Bolivia, dadas las grandes diferencias en cada gestión, lo que evidencia la falta de políticas de frontera en la región de Puerto Suárez. Estos esfuerzos más bien se deben a esfuerzos individuales que son muy ponderables, en el caso de las gestiones en las que se dan incrementos sustanciales en las incautaciones aduaneras en Puerto Suárez. Sin embargo, estos esfuerzos positivos, se ven anulados, cuando se analizan las gestiones en las que se observan caídas sustanciales en las incautaciones aduaneras, originadas en la falta de continuidad en la gestión, y en situaciones que encubren sucesos de corrupción.

También es importante analizar la relación existente entre el monto de incautaciones aduaneras y el monto de contrabando generado en Puerto Suárez, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 10
INCAUTACIÓN DE MERCADERÍA DE CONTRABANDO EN LA ADUANA DE
PUERTO SUÁREZ, PERÍODO 1999 – 2007, EN MILLONES DE \$US.

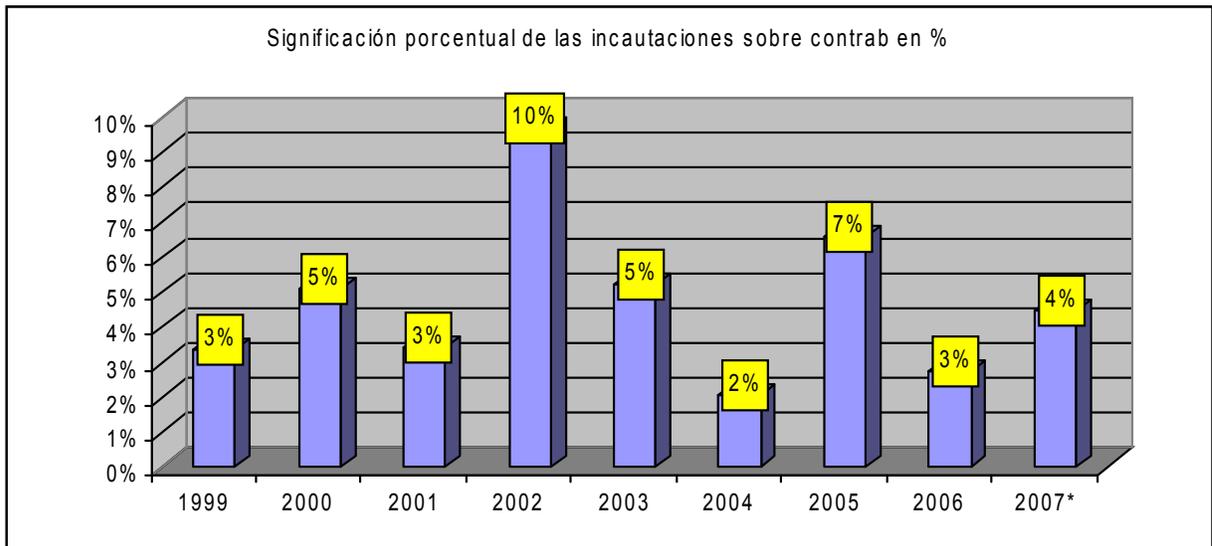
Año	Incautaciones en Puerto Suárez	Contrabando Puerto Suárez	Significación porcentual sobre contrab. (%)
1999	2.65	78.5	3%
2000	3.73	72.9	5%
2001	2.68	78.6	3%
2002	8.25	85.4	10%
2003	5.12	98.4	5%
2004	2.37	115.3	2%
2005	7.85	119.8	7%
2006	3.64	132.3	3%
2007*	5.46	122.4	4%

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia (ANB), 2007.

* Hasta septiembre de 2007.

La significación de las incautaciones aduaneras, se encuentran entre un 2% a un 10% en relación al contrabando. Estas actuaciones de la Aduana Nacional de Bolivia en Puerto Suárez no son significativas y se debe observar con mayor detenimiento que los resultados más importantes de la incautación se han presentado solamente en dos años (gestiones 2002 y 2005). El resto se encuentra por debajo del 5% del contrabando generado por esta ruta de ingreso, lo cual confirma una vez más la falta de políticas aduaneras de frontera. Ver Gráfico No 18.

GRÁFICO No. 18



Fuente: Aduana Nacional de Bolivia (ANB), 2007.

* Hasta septiembre de 2007.

5.5 OPERATIVOS DEL COA EN PUERTO SUÁREZ

Una parte de la mercadería de contrabando incautada en Puerto Suárez, es capturada mediante operativos de Control Operativo Aduaneros (COA). Los operativos del COA, en el período 1999 – 2007 han sido escasos, debido en parte a la limitación de recursos; y en parte, a la inexistencia de políticas de frontera en Puerto Suárez

CUADRO No. 11
OPERATIVOS DE CONTROL OPERATIVO ADUANERO (COA) EN PUERTO
SUÁREZ, PERÍODO 1999 – 2007, EN MILLONES DE \$US.

Año	Cantidad de Operativos COA	Incautaciones en operativos COA	Incautaciones en Puerto Suarez	Significación porcentual sobre incautación (%)
1999	1	0.78	2.65	29%
2000	2	1.23	3.73	33%
2001	2	1.15	2.68	43%
2002	3	1.34	8.25	16%
2003	3	2.02	5.12	39%
2004	2	1.07	2.37	45%
2005	2	1.88	7.85	24%
2006	4	1.52	3.64	42%
2007*	3	2.14	5.46	39%

* Ingresos hasta septiembre de 2007.

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia (ANB), 2007.

Por otro lado, se observa que los operativos del COA, tienen un impacto relativamente poco significativo en las incautaciones aduaneras, debido a que su efectividad es muy relativa. Las operaciones mismas del COA, tienen un comportamiento irregular con alzas y caídas frecuentes en las recaudaciones de una gestión a otra, durante el período 1999-2007. Estas han tenido una participación de 45% de las incautaciones en el año 2004 como la más alta y la más baja de tan solo 16% en el 2002, aspecto que se puede considerar como un rasgo de baja efectividad para las unidades COA de la Aduana en la región de Puerto Suárez.

CAPÍTULO VI

PROPUESTAS PARA LA DISMINUCIÓN DEL CONTRABANDO EN PUERTO SUÁREZ

La propuesta de solución al problema de estudio consiste en el análisis, sugerencias e implementación de tasas diferenciadas de importación (reducir los tributos de importación en frontera) aspectos que permitirán disminuir los costos de importación, ofreciendo ventajas al importador legal e incentivando la participación de los importadores ilegales.

Asimismo, se plantea la necesidad de modificar la normativa aduanera referente al control que se debe efectuar en las zonas secundarias, en particular de los comercios llamados “minoristas”; de las regulaciones del transportador internacional; de los despachos aduaneros mediante Agencia Despachante; del porcentaje de selectividad y del fortalecimiento de la frontera de Puerto Suárez.

Si bien es cierto que a un inicio de la reducción de las tasas tributarias, las recaudaciones aduaneras sufrirían una contracción, en el corto plazo se incrementaría el universo de importadores legales, mejorando las recaudaciones en la región de Puerto Suárez y en la aduana a nivel nacional.

6.1 COSTOS DE IMPORTACION DE MERCANCIAS

Los costos se pueden clasificar en dos: Costos externos en que incurre el importador de la mercancía hasta la frontera de ingreso al país, y Costos internos desde la frontera de ingreso hasta el momento en que retira su mercancía de recinto aduanero ya nacionalizado.

Ambos costos (costos realizados fuera de nuestras fronteras así como los efectuados al cruzar las fronteras de nuestro país) lo que tienen en común son los gastos de transporte y gastos conexos al transporte en que incurre una mercancía

como ser los gastos de carga, descarga y manipulación necesarios para el transporte de la mercancía y el costo del seguro.

A los costos internos se adicionan los costos de Depósito Aduanero con el pago de un porcentaje por estadía de las mercancías en los depósitos autorizados por la Aduana, los costos en la contratación de Agente Despachante para que por intermedio de este realice la desaduanización de las mercancías y los costos en pago de tributos aduaneros.

En este acápite se analizan los costos inherentes en los que se pueden influir con normativas que causen efectos en los costos de nacionalización de mercancías tales como los depósitos de aduana, contratación de agentes despachante y tasa porcentual en el pago de tributos aduaneros.

6.1.1 COSTOS DE DEPÓSITOS ADUANEROS

De acuerdo al artículo 32 de la Ley General de Aduanas (LGA), algunas actividades y servicios de la Aduana Nacional podrán ser otorgados en concesión a empresas o sociedades privadas y sus operaciones están sujetas al cumplimiento de la LGA las cuales se registrarán por procedimientos donde las tarifas definidas son las máximas que deben cobrar los concesionarios por la prestación de los siguientes servicios regulados⁴²:

- Servicios logísticos
- Servicio de almacenaje
- Servicio de asistencia al control de tránsitos.

⁴² Servicios Regulados son actividades que los concesionarios están obligados a realizar en los recintos aduaneros otorgados en concesión y que se realizan sobre mercancías que se encuentran en un Régimen de Tránsito, de Depósito de Aduana o de exportación cuyas actividades estarán vigiladas, supervisadas, controladas y fiscalizadas por la Aduana Nacional de Bolivia.

Los *Servicios Logísticos* son actividades que el concesionario realiza en el recinto aduanero para la recepción, descarga, carga, entrega de mercancías y operaciones necesarias para los regímenes que se apliquen a las mismas.

Los *Servicios de Almacenaje* comprenden todas aquellas actividades que el concesionario realiza sobre las mercancías que se encuentren sometidas a las modalidades de depósito de aduana, como ser: recepción del MIC/DTA, recepción de las mercancías y emisión de documentos de recepción, manipulación, verificación de la cantidad y peso, custodia de las mercancías.

CUADRO No. 12
TARIFARIO PARA LOS DEPOSITOS DE ADUANA INTERIOR

TARIFARIO: DEPOSITOS DE ADUANA INTERIOR				
Servicio Logístico	0,45 % del valor CIF			
Servicio de almacenaje	de 1 a 15 días	16 a 31 días	Más de 31 días	Periodos de 15 días
Mercancía General	Libre			1,20 \$us/Ton
Mercancía Peligrosa	Libre			1,50 \$us/Ton
Contenedores				
20 pies	7 \$us/Cont	9 \$us/Cont	10 \$us/Cont/día	
40 pies	13 \$us/Cont	17 \$us/Cont	20 \$us/Cont/día	
Mercancías a granel	0,05 \$us/Ton/día			
Vehículos				
Hasta 500 Kg.				6 \$us/Veh
De 501 a 800 Kg.				7 \$us/Veh
De 801 a 1200 Kg.				8 \$us/Veh
De 1201 a 2500 Kg.				18 \$us/Veh
Más de 2500 Kg.				20 \$us/Veh
Seguro de almacenam.	Cada periodo de 30 días: 0,08 del valor CIF			
Transbordo	Por cada transbordo: 4 \$us/Ton			
Depósito transitorio	15 \$us/Por unidad de transporte			
Mercancías no sujetas a cobro	Valijas diplomáticas, envíos de socorro			

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia
Elaboración propia

Los *Servicios de Asistencia al control de Tránsitos* comprende todas las actividades realizadas por el concesionario en los recintos aduaneros ubicados en lugares de ingreso y salida de mercancías al y del territorio aduanero nacional.

Como contraprestación por la explotación de la concesión, los concesionarios quedan facultados en cobrar las siguientes tarifas máximas en la cual se incluye los impuestos de Ley.

CUADRO N° 13
TARIFARIO PARA DEPOSITOS DE ADUANA FRONTERA

TARIFARIO: DEPOSITOS DE ADUANA EN FRONTERA				
Servicio Logístico	0,45 % del valor CIF			
Servicio de almacenaje	de 1 a 15 días	16 a 31 días	Más de 31 días	Periodos de 15 días
Mercancía General	Libre			1,80 \$us/Ton
Mercancía Peligrosa	Libre			2,00 \$us/Ton
Contenedores				
20 pies	8 \$us/Cont	10 \$us/Cont	11 \$us/Cont/día	
40 pies	14 \$us/Cont	18 \$us/Cont	21 \$us/Cont/día	
Mercancías a granel	0,06 \$us/Ton/día			
Vehículos				
Hasta 500 Kg.				7 \$us/Veh
De 501 a 800 Kg.				9 \$us/Veh
De 801 a 1200 Kg.				9 \$us/Veh
De 1201 a 2500 Kg.				19 \$us/Veh
Más de 2500 Kg.				21 \$us/Veh
Seguro de almacenam.	Cada periodo de 30 días: 0,08 del valor CIF			
Servicio de asistencia al control de Tránsito				
Mercancías en Tránsito de Importación	12 \$us/MIC/DTA			
Mercancías en Tránsito de Exportación	12 \$us por Factura de Exportación			
Mercancías en Tránsito de Reexpedición	12 \$us/Documento			
Transbordo	Por cada transbordo: 4 \$us/Ton			
Depósito transitorio	15 \$us/Por unidad de transporte			
Mercancías no sujetas a cobro	Valijas diplomáticas, envíos de socorro			

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia

Elaboración propia

6.1.2 COSTOS DE LAS AGENCIAS DESPACHANTES DE ADUANAS

Los despachos aduaneros de importación deberán efectuarse por intermedio de despachantes de aduana con licencia y debidamente afianzados. Así reza la Ley General de Aduanas y el objetivo es lograr declaraciones de despachos aduaneros completos, correctos y exactos.

Completos, cuando contenga todos los datos requeridos por las disposiciones vigentes. Correcta, cuando los datos requeridos se encuentren libres de errores de llenado, tales como tachaduras, enmiendas. Exactas cuando los datos contenidos en ella correspondan en todos sus términos a la documentación de respaldo de las mercancías.

Además, la Ley General de Aduanas instruye que el despacho aduanero será documental, público, simplificado y oportuno.

6.1.2.1 TARIFAS POR LOS SERVICIOS DE AGENCIAS DESPACHANTES

Las tarifas por los servicios profesionales de los despachantes de aduana para realizar despachos aduaneros se expone en el siguiente cuadro, cuyas tasas se aplican al valor CIF de las mercancías importadas.

CUADRO N° 14
TARIFAS POR SERVICIOS PROFESIONALES DE LAS AGENCIAS
DESPACHANTES

Valor CIF en \$us.		Comisión	
1	A	2,000	\$us. 40
2,001	A	10,000	2%
10,001	A	30,000	1.50%
30,001	A	50,000	1.00%
50,001	A	100,000	0.75%
100,001	A	Adelante	0.50%

Fuente: Aduana Nacional de Bolivia

Las importaciones declaradas con valores CIF dentro del rango \$us. 1 a 2000, la comisión es única de \$us. 40. Superiores a ese valor, el cálculo de la comisión es una tasa porcentual diferenciado donde la mas alta de 2% es aplicable para mercancías importadas hasta un valor CIF de \$us 10.000 y la mas baja es la aplicación de 0.50% a valores superiores a \$us. 100,000.

Esta escala de honorarios no incluye gastos de despacho y otras comisiones o gastos especiales inherentes a cada despacho aduanero.

6.1.3 COSTOS EN PAGO DE TRIBUTOS ADUANEROS

Tributos son las obligaciones en dinero que el Estado impone con el objeto de obtener recursos. Dependiendo el porcentaje que se aplique, puede ser considerado como fortalezas o debilidades de la institución. Se considerará fortalezas si, dada las tasas tributarias, logra recaudar logrando cubrir al mayor número de contribuyentes con el menor costo, y por el contrario, se considerara debilidades si el costo de la recaudación es alto y no consigue alcanzar a la mayor cantidad de los agentes económicos.

El Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo establece la alícuota del Gravamen Arancelario aplicable a la importación de mercancías con el 0%, 5%, 10%, 15% y 20% deducidos del Valor en Aduanas. Valor en aduanas es el valor de transacción de las mercancías importadas, mas el costo de transporte y seguro hasta la aduana de ingreso al país.

Mediante Ley 843 se crea el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las importaciones definitivas con una alícuota del 14.94% y la alícuota porcentual del Impuesto a los Consumos Específicos (ICE) aplicados a la base imponible. La base imponible para estos tributos esta dado por el valor CIF frontera más el valor del Gravamen

Arancelario y otras erogaciones no facturadas necesarias para efectuar el despacho aduanero.

El ICE son derechos y cargos aduaneros aplicados a la base imponible de ciertas mercancías importadas. Entre estas mercancías se puede mencionar: cigarrillos con 50%; vehículos de acuerdo a sus capacidades de arrastre hasta 18%, bebidas con alcúotas que van desde el 0.23 Bs. x litro, caso bebidas no alcohólicas, hasta 7.64 Bs. x litro, caso bebidas alcohólicas como whisky.

El Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados-IEHD es una tasa máxima que se fija a la importación de cada producto derivado de los hidrocarburos de Bs. 3.5 x litro o unidad de medida equivalente.

6.3 LAS TASAS TRIBUTARIAS Y LA OPERABILIDAD DEL CONTRABANDO EN PUERTO SUAREZ

6.3.1 IMPACTO DE LAS TASAS TRIBUTARIAS EN EL COSTO DE LAS IMPORTACIONES

Para medir el impacto del costo en las importaciones por concepto de pago de tributos, orientémonos con el ejemplo del cuadro N° 16: supongamos la importación de una mercancía por un valor de \$us. 100 la cual debe pagar los derechos aduaneros de GA e IVA Importaciones y que se encuentra exenta del ICE e IEHD. El valor en aduana de las mercancías importadas es el valor de transacción mas los costos de transporte y seguro hasta la aduana de ingreso al país. El valor en aduanas es el valor CIF⁴³ compuestos por todos aquellos costos externos en que incurre el importador para la internación de su mercancía hasta el punto fronterizo del país y esta viene a ser la base imponible para el cálculo del GA.

⁴³ De acuerdo con los términos INCOTERM's, (condiciones y lugar de entrega de las mercancías), el valor CIF es la entrega de la mercancía sobre el medio de transporte con flete y seguro pagados hasta el punto de destino convenido.

CUADRO N° 16
CALCULO DEL GA E IVA IMPORTACIONES

1	Valor Fob \$us.	100
2	Flete (5% del valor Fob) ⁴⁴	5
3	Seguro (2% del valor Fob)	2
4	Valor Cif \$us (1+2+3)	107
5	Gravamen Arancelario (GA %)	20%
6	GA \$us (4*5)	21.4
7	Base imponible p/IVA (4+6)	128.4
8	IVA %	14.94%
9	IVA \$us (7*8)	19.18
10	Total Tributos (6+8)	40.58

Este ejemplo de cálculo del pago del GA e IVA muestra que de un valor de 100, se destina 40.58 solo al pago de tributos aduaneros.

A estos costos tributarios se debe añadir los costos de pago a los concesionarios de los depósitos por los servicios de logística, almacenaje y servicio de asistencia al control de tránsitos, y los costos en los servicios de Agentes Despachantes.

La suma de estos costos y los tiempos en trámites burocráticos son los determinantes para la evasión tributaria y el origen del contrabando, la cual pasamos a describir la manera de exteriorizarse.

6.2.2.1 CARACTERIZACION DEL CONTRABANDO EN PUERTO SUAREZ

El combate al contrabando implica la necesidad de su caracterización, o dicho de otra manera, en conocer su modo de operar a lo largo y ancho de nuestras fronteras. En primera instancia podemos tipificar el contrabando en tres tipos o formas:

⁴⁴ A falta de la documentación comercial que respalde el costo de transporte, se presume el 5% del valor FOB de la mercancía y del seguro el 2%.

- a) *Contrabando Fronterizo* situado principalmente en poblaciones fronterizas en las que se produce el flujo hormiga de mercancías apelando a pequeños transportadores (Bagalleros, lancheros, bicicleteros).
- b) *Contrabando Técnico*, que involucra a redes organizadas que flanquean los controles de aduana introduciendo mercancías amparadas en documentos fraudulentos y/o adulterados; y finalmente,
- c) *Contrabando a la Negra*, que se apoya en la utilización de transportistas ilegales (pilotos)⁴⁵ para introducir mercancías por pasos y rutas autorizadas y no autorizadas evadiendo los controles aduaneros y policiales.

En la frontera de Puerto Suárez no se presenta el contrabando denominado *fronterizo* porque simplemente no hay necesidad de ello ya que como mencionamos anteriormente, el ingreso de camiones cargados con mercancías de contrabando es libre y no existe riesgo alguno (a pesar que estos camiones necesariamente deben cruzar por un puesto de control policial), es decir las fuerzas coercitivas son nulos.

6.2.2.2 CONTRABANDO TÉCNICO Y CONTRABANDO A LA NEGRA

Lo que predomina en esta frontera son el *Contrabando Técnico* y *Contrabando a la negra* y como puede deducirse del ejercicio del cuadro N° 16, por cada 100 dólares importados, 40.48 son para el pago de tributos aduaneros. Esta tarifa es lo que los contrabandistas intentan evadir en cada importación ilícita que realizan y como veremos mas adelante, existe una red organizada que permite introducir mercancías a las ciudades capitales evadiendo estos tributos “onerosos”.

⁴⁵ Pilotos son personas que realizan tramites tanto legales como ilegales a cuenta de un importador en las fronteras por las cuales ingresan mercancías y algunas ocasiones garantizan su trabajo mediante boletas de garantía bancarias por la cuantía de la mercancía.

6.2.2.2.1 RECOPIACION DE INFORMACION EN LAS FRONTERAS DE PUERTO SUAREZ, PUERTO QUIJARRO Y ARROYO CONCEPCION

Los importadores en su mayoría (exceptuando a algunas grandes empresas consolidadas) contratan los servicios de personas que realizan logística en las fronteras denominadas “pilotos”. De acuerdo a un sondeo realizado a estos pilotos así como a transportistas que se dedican a la actividad de importar mercancías ya sea en forma legal o ilegal, desde esta frontera, se puede evaluar la siguiente información:

De todos los medios y unidades de transporte amparados para el tránsito aduanero mediante Manifiestos Internacionales de Carga (MIC/DTA) que ingresan al recinto aduanero de AGESA en Corumba-Brasil para su exportación a Bolivia, antes de cruzar la frontera de Arroyo Concepción (aduana de ingreso al país) son susceptibles de tomar uno de los tres caminos:

- 1) Ingresa la mercancía a la aduana de Arroyo Concepción con los documentos soporte en originales (ingreso legal).
- 2) Ingresa a la aduana de Arroyo Concepción con los documentos adulterados (contrabando técnico).
- 3) No ingresa a la aduana de Arroyo Concepción y se dirige hacia un depósito clandestino ya sea de Puerto Suárez, Puerto Quijarro o Arroyo Concepción, (contrabando a la negra).

De los reportes de tránsitos aduaneros generados en la Aduana de Arroyo Concepción, se estima que los medios de transporte que transportan mercancías del Brasil por este punto de ingreso, un 60% tienen un valor superior a 30 mil

dólares por unidad de transporte⁴⁶. Supongamos que el valor sea de 30 mil dólares (el valor mínimo), tendría que pagar más de 12 mil dólares en concepto de tributos aduaneros.

6.2.2.2.2 INGRESO LEGAL

Algunas empresas legalmente establecidas, generalmente importan bienes de capital, materias primas e insumos para la industria y estas mercancías calificadas como productos intermedios, por el Acuerdo de Complementación Económica ACE-36 gozan de preferencias arancelarias y son liberados del Gravamen Arancelario y por tanto eligen la opción 1) del numeral 6.2.2.2.1 presentando la mercancía con toda su documentación en originales a la aduana⁴⁷.

6.2.2.2.3 CONTRABANDO TÉCNICO

También existen casos en que a pesar de que las mercancías gozan de preferencias arancelarias pero no en el cien por ciento, solo en un porcentaje, elijan la opción 2). En el tramo de la Aduana brasilera AGESA hacia la Aduana boliviana de Arroyo Concepción, adulteran todos los documentos aduaneros tales como: factura comercial, documentos de transporte, certificados de origen, etc., con el objetivo de subvaluar el valor de transacción de las mercancías en porcentajes significativos a su valor real.

La elección de esta opción implica correr el riesgo de que al nacionalizar la mercancía, el sistema informático sortee a canal rojo y por tanto deba someterse a revisión de la documentación y la verificación de la mercancía depositada en almacenes y, en caso de verificarse omisión de pago por la conducta descrita, pueda ser susceptible a un proceso administrativo-civil.

⁴⁶ Información obtenida de los tránsitos aduaneros arribados a la aduana de Arroyo Concepción en la gestión 2007.

⁴⁷ En estos casos el pago de tributos corresponde solo al IVA importaciones con el 14.94% del valor CIF Frontera.

6.2.2.2.4 CONTRABANDO A LA NEGRA

La mayoría de las mercancías con alto contenido de valor agregado y destinados al consumo final de los hogares como ser calzados, prendas de vestir, electrodomésticos, productos de ferretería, alimentos enlatados etc. el porcentaje de liberaciones por Acuerdos de Complementación Económicas son mínimas y deben cancelar el 15% o 20% del GA. Este tipo de mercancías son las que eligen la opción 3).

6.2.2.2.5 TARIFA DE LOS PILOTOS

En la elección de la opción 3), las tarifas de los “pilotos” fluctúan de acuerdo a la oferta y demanda, e inclusive en temporadas “bajas” llegan a rematar sus “aranceles” con el objetivo de capturar clientes. Dependiendo la mercancía, las tarifas varían entre 0.20 a 0.40 centavos de dólar por kilogramo.

Una carreta en promedio tiene un peso de 30.000 kilogramos y tomando la tarifa de 0.20 centavos de dólar por kg., el costo del piloto para hacer llegar una carreta a la ciudad de Santa Cruz es de \$us 6.000,00 con la ventaja de reducir considerablemente los tiempos de permanencia de la mercancía en depósitos aduaneros a la espera de su liberalización y los costos por conceptos de pagos que se deben efectuar por los tributos aduaneros, por el almacenamiento en un depósito aduanero y los pagos a la Agencia Despachante por las declaraciones de importación. De ese monto de dinero, el “piloto” destinará entre 2 y 3 mil dólares para efectuar pagos a “controles” en carretera hacia las ciudades capitales⁴⁸.

En mercancías de gran valor en algunas ocasiones y para darle confianza al dueño de la mercancía por una presunta incautación de sus mercancías por parte

⁴⁸ Información proporcionada por algunos pilotos y camioneros que se dedican a este tipo de trabajo.

de los “controles”, se garantiza la entrega de la mercancía en los depósitos del importador en las ciudades capitales, mediante una Boleta de Garantía emitido por una entidad de intermediación financiera girada por el piloto a nombre del beneficiario dueño de la mercancía.

6.3 NECESIDAD DE CAMBIO DE LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS ADUANERAS.

“Lo sucedido en la localidad de Desaguadero el pasado martes (03 de junio de 2008), cuando el Ministro de Defensa y el titular de la Aduana Nacional trataban de implementar un plan combinado para detener el contrabando de ida y retorno en el límite con el Perú, es patética prueba de una situación que no será fácil revertir, por cuanto ha echado raíces profundas en varias poblaciones que viven de esa actividad, como ya se pudo observar en regiones cercanas a la frontera con Chile”⁴⁹. Similar situación ocurre en las fronteras del oriente y sur del país.

La reversión de la realidad planteada será posible con un replanteamiento de la política tributaria actual para lo cual será preciso medir el impacto de un cambio en la política tributaria en la economía en general.

6.3.1 REFORMULAR LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS ADUANERAS DIFERENCIADAS EN FRONTERA

6.3.1.1 EL REGIMEN TRIBUTARIO SIMPLIFICADO

Las mercancías que ingresan a territorio boliviano calificados como contrabando a la negra tienen como principal destino los mercados donde rige el Régimen Tributario Simplificado (RTS) (no se emiten notas fiscales por las ventas que realizan) y donde la participación de estos en el total IVA mercado interno recaudado por el Servicio de Impuestos Internos (SIN)

⁴⁹ LOS TIEMPOS.- El flagelo del contrabando, 05/06/08.

es mínimo. Además, los establecimientos que no pertenecen al RTS se ubican junto a los del RTS y este hecho confunde a los compradores a la hora de pedir la nota fiscal.

CUADRO N° 17
RECAUDACIONES IVA VS. RECAUDACIONES POR RTS
(En millones de bolivianos)

AÑO	IVA (mercado interno)	RTS¹	Participación del RTS en el IVA
1999	947	4.7	0.50%
2000	1,204	5.9	0.49%
2001	1,275	6.0	0.47%
2002	1,442	6.2	0.43%
2003	1,736	6.7	0.39%
2004	1,840	7.6	0.41%
2005	1,937	4.3	0.22%
2006	2,466	6.8	0.28%
2007	3,001	7.9	0.26%

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales
1. Régimen Tributario Simplificado
Elaboración propia

El cuadro N° 17 muestra la participación del Régimen Tributario Simplificado en las recaudaciones IVA mercado interno del SIN, cuales en ninguno de los nueve años no llegaron a representar ni siquiera el 1%, inclusive se ve una tendencia a la baja dado que el año 1999 participaba con un 0.5% y en el año 2007 cae su participación a 0.26%. Por tanto se debe analizar la manera de incorporar a estos regímenes especiales al régimen general porque no justifica el mantener estos regímenes donde la inspección de los mismos sencillamente no se los realiza por no contar con documentación que podría ayudar a llevar un control sobre sus ventas dando como resultado un bajo rendimiento en el nivel de las recaudaciones y a la vez, altos niveles de evasión.

6.3.1.2 PROPUESTA DE REDUCIR EL IVA IMPORTACIONES

Las recaudaciones de los tributos aduaneros correspondientes al IVA, depende de la tasa del IVA importaciones y de los controles y acciones que la Aduana Nacional pueda asumir como política de frontera. En la normativa aduanera existe el régimen de Despacho Fronterizo el cual esta dirigido a los pequeños comerciantes (que se encuentran en el régimen simplificado) que realizan sus compras hasta un monto de un mil dólares en el país vecino y lo introducen a territorio aduanero nacional sin la necesidad de un manifiesto de carga. Por tanto el efecto de la reducción de los tributos beneficiará en forma directa a los comerciantes minoristas.

La reducción del IVA importaciones en frontera implicará la rebaja de la alícuota del IVA mercado interno en frontera. Si la rebaja del IVA mercado interno fuera a 10%, el IVA importaciones tendría que ser de 11.11% lo cual implicará un disminución del 3.83%.

Esta reducción del IVA importaciones en frontera se tiene que acompañar con la disminución del Gravamen Arancelario en frontera del 20 al 10%. Los efectos de esta reducción se ejemplifican en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 18
COMPARACION EN LAS RECAUDACIONES TRIBUTARIAS CON TASAS ACTUALES Y TASAS PROPUESTOS

		Con Tasas Actuales	Con Tasas Propuestas	Diferencia
1	Valor Fob \$us.	100	100	
2	Flete (5% del valor Fob)	5	5	
3	Seguro (2% del valor Fob)	2	2	
4	Valor Cif \$us (1+2+3)	107	107	
5	Gravamen Arancelario (GA %)	20%	10%	
6	GA \$us (4*5)	21.4	10.7	10.70
7	Base imponible para IVA (4+6)	128.4	117.7	
8	IVA importaciones %	14.94%	11.11%	
9	IVA importaciones \$us (7*8)	19.18296	13.07647	6.11
10	Total Tributos (6+9)	40.58296	23.77647	16.81

El efecto de esta reducción se reflejaría en los costos tributarios de importación de mercancías de 40.58% a 23.77%. Además, por los Acuerdos de Complementación Económica (ACE-36), suscritos entre el MERCOSUR y Bolivia, las mercancías originarias de los países firmantes gozan de preferencias arancelarias, es decir de acuerdo al arancel aduanero, la liberalización del GA para algunos productos, alcanza inclusive al 100%. Esta nueva estructura tributaria se convierte en una especie de “competencia” para el piloto y un incentivo para el importador-contrabandista para que nacionalice sus mercancías en frontera, simultáneamente le proporcionaría seguridad por importar bajo control aduanero.

El resultado de este incentivo para la nacionalización de mercancías en la Frontera de Puerto Suárez con la reducción de los tributos aduaneros, tiene sus implicancias económicas y sociales. En lo económico el resultado en el mediano plazo será el incremento del número de contribuyentes y de las recaudaciones (aunque en el corto plazo afecte a las recaudaciones).

Otro impacto económico importante se sentirá en forma indirecta en el sector de transportes, esto debido a que actualmente los tránsitos aduaneros internacionales que ingresan desde el Brasil con destino a las aduanas interiores, en la mayoría de los casos se los realizan en el mismo medio de transporte en que arriban a la Aduana de Arroyo Concepción, o sea el medio de transporte brasilero. Con las mercancías nacionalizadas en frontera se beneficiarían los transportistas nacionales puesto que los únicos que podrían efectuar el tránsito de la mercancía nacionalizada sería las transportadoras nacionales.

Pero el efecto más importante se daría en el sector informal de la economía. En el régimen simplificado se encubren grandes contrabandistas, evadiendo tributos y sus efectos perniciosos en el mercado laboral en Bolivia. El contrabando viene a ser una de las principales venas del comercio informal de la cual se alimentan, generando una serie de distorsiones negativas para la sociedad en su conjunto.

Esta disminución de los tributos debe ir con un cambio en la manera de concebir la estructura de los regímenes tributarios, con la conformación de un solo régimen.

6.4 REFORMULACION DE LAS TARIFAS DE DEPÓSITOS ADUANEROS

Por la información detallada en los cuadros N° 12 y 13, el almacenaje de mercancías en general, mercancías peligrosas, contenedores y vehículos, las tarifas son mayores en las aduanas de frontera que en las aduanas de interior. Por tanto se debe reformular los servicios de almacenaje para que en frontera se tenga las tarifas más bajas con el objetivo de disminuir los costos de importación en Puerto Suárez.

Los recintos aduaneros en todo el territorio aduanero nacional fueron dadas en concesión a las empresas Almacenera Boliviana (ALBO S.A.) y Swissport-GBH-COTECNA con derechos al usufructúo y explotación por el uso de esos recintos por parte de los importadores y exportadores.

6.4.1 DEPÓSITOS ADUANEROS DE ARROYO CONCEPCIÓN

La empresa Swissport se adjudicó el derecho a la explotación del recinto de Arroyo Concepción que posteriormente cambio de nombre a Depósitos Bolivianos Unidos (DBU) de capitales peruanos y que no cumplió en lo más mínimo el plan de inversiones y por tanto, de acuerdo a contrato de concesiones, la Aduana Nacional rescindió el contrato y ejecutó su boleta de garantía y actualmente se encuentra en proceso de transición de la concesión a manos de la Aduana Nacional de Bolivia.

Este incumplimiento por parte de Swissport derivó en que el recinto aduanero de Arroyo Concepción se encuentre en situación deplorable, sin las condiciones

mínimas de seguridad, con reducido espacio para las operaciones y manipuleo de carga. Por esta situación recibió el mote de “chiquerinho” que en el lenguaje carioca significa cuchitril.

Este factor incide directamente en que sea nulo el control aduanero, menoscabando la autoridad que se debe tener para resguardar los intereses del país, en la lucha contra el contrabando.

Pero lo más inverosímil es que la aun concesionaria DBU continua usufructuando con los tránsitos aduaneros que ingresan al recinto de Arroyo Concepción⁵⁰, cobrando la tarifa establecidas de 12 dólares por MIC o camión por el solo hecho de ingresar a recinto y sin prestar ningún servicio. Si la carga tiene destino una aduana de la ciudad capital y requiere realizar un transbordo⁵¹, deberá cancelar la suma de 4 \$us/ton adicionales. Estos costos se encuentran detallados en los cuadros 12 y 13 del numeral 6.1.1.

6.5 REDUCCION DEL TIEMPO EN LA DESADUANIZACION DE MERCANCIAS

Referente a los tiempos establecidos para el despacho aduanero, todas las declaraciones de mercancías están sujetas al sistema selectivo o aleatorio que se determina con uno de los siguientes canales:

- Canal verde, levante de la mercancía es en forma inmediata.
- Canal amarillo, implica la revisión documental de la declaración.

⁵⁰ En promedio, al día ingresan entre 60 a 80 carretas con mercancías al recinto de Arroyo Concepción.

⁵¹ Transbordo es 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 lugar de destino.

- Canal rojo, implica la verificación de la mercancía y revisión documental.

De acuerdo a reglamento, el porcentaje de las declaraciones sujetas a canal rojo es del 20% del total de las declaraciones tramitadas el mes anterior.

Este 20% resulta alto por el gran flujo de despachos que existe y la poca disponibilidad de funcionarios, generando abultadas cargas de trabajo con el consiguiente efecto negativo en la calidad de la revisión documental y física, aumentando el riesgo de que exista omisión de pago de tributos por adulteración de los documentos. Asimismo, este porcentaje alto para la revisión (aforo), tiene su impacto directo en la demora para el levante de las mercancías incrementando el costo de nacionalización de la mercancía respecto al pago a los depósitos aduaneros y en especial al incumplimiento de plazos en la entrega de la mercancía en que incurre el importador.

Por tanto se plantea una reducción del porcentaje de las declaraciones sujetas a canal rojo. Se estima que un 10% reduciría notablemente la demora en los despachos con el consiguiente beneficio para el importador e incrementando la eficiencia en la fiscalización de los documentos aduaneros así como en la revisión física de las mercancías.

6.5 PROPUESTAS DE MODIFICACION DE LAS NORMATIVAS ADUANERAS

6.5.1 PROPUESTA DE MODIFICACION DE EXCLUSION DE CONTROL EN ZONA SECUNDARIA

El Régimen Tributario Simplificado (RTS) fue creado bajo el principio de que las personas naturales que tienen actividades como comerciantes minoristas no superen el capital máximo de Bs. 37.000 y en la cual se encuentran prohibidos la venta de aparatos electrónicos o electrodomésticos. En la práctica existen

establecimientos que comercializan mercancías con alto valor monetario y que fácilmente superan el capital establecido para este régimen.

La formulación de propuesta de reducir los niveles tributarios tiene como objetivo el desplazamiento de los que hoy se esconden en este régimen y pasen a formar parte del régimen general en la comercialización de mercancías con alto valor agregado, para lo cual es de obligatoriedad la emisión de facturas ya que los precios de mercado incluyen los impuestos de ley. Por tanto, debe existir un trabajo conjunto entre la Aduana Nacional y el SIN en estos establecimientos toda vez que hoy por hoy, en la zona secundaria existe libre circulación de personas y mercancías exentas del control de sus mercancías.

Por tanto, para el ejercicio de la potestad aduanera en todo el territorio nacional, se debe modificar el artículo 4° de la Ley General de Aduanas y de su Reglamento (D.S. 25870) referente a la zona secundaria que es el destino de la mayor parte del contrabando facilitando las transacciones de mercancías ilícitas sin control aduanero ni de Impuestos Nacionales.

6.5.2 PROPUESTA DE MODIFICACION DE LA NORMATIVA DE TRANSPORTADOR INTERNACIONAL

a) Transportador Internacional

Las mercancías son transportadas por medios y unidades de transporte. Medios de transporte son todos aquellos que permiten el transporte de mercancías mediante tracción propia o autopropulsión y, unidades de transporte son los contenedores, furgones, remolques, semiremolques, vagones o plataformas de ferrocarril, barcasas o planchones, paletas, eslingas, tanques y otros elementos utilizados para el acondicionamiento de mercancías para facilitar su transporte, susceptibles de ser remolcados y no tengan tracción propia.

Con respecto a los medios de transporte carreteros, se presentan una situación especial para los camiones tráilers. El registro y autorización que se extiende a los camiones tráilers y la manera de identificarlos es por su de placa de control. No se cuenta con registro de los remolques o chatas y la placa de los medios de transporte es utilizada e “instalada” en las unidades de transporte⁵². Esta situación permite que un camión tráiler pueda acoplar a cualquier unidad de transporte, dificultando el control aduanero en las carreteras⁵³.

Por tanto es menester modificar la normativa para el registro, autorizaciones y emisiones de placas de control personales las unidades transporte (chatas) que son acoplados a los camiones trailers.

b) *Tránsito aduanero*

Esta normativa es vulnerada sistemáticamente en toda la extensa frontera con el Brasil por los transportistas brasileiros que ingresan con mercancías las cuales son descargadas en depósitos clandestinos y posteriormente abandonan el país (contrabando a la negra) sin presentar el MIC/DTA que son otorgados en su país de origen al momento en que salen en calidad de exportación hacia Bolivia.

Esta situación se presenta por no existir la labor de represión de la Aduana y por tanto no existe riesgo en la internación ilegal, en consecuencia se debe plantear la necesidad de reestructurar la radio de acción del COA, en las fronteras de ingreso al país y no así en las ciudades o carreteras cercanas a las ciudades.

Paralelo a estas acciones, se debe llevar adelante acuerdos de complementación con las aduanas vecinas que permitan el funcionamiento en las fronteras de

⁵² La autorización de operaciones para transporte internacional otorgado por el Viceministerio de Transportes a empresas de transporte terrestre, las confiere a cada uno de sus medios de transporte y la forma de identificarlos es mediante la placa de control que solo cuenta el medio de transporte y no así los remolques.

⁵³ Brasil otorga placas de control diferentes tanto al tracto como a los remolques. Las empresas transportadoras nacionales en su mayoría no logran ingresar a prestar servicios de transporte de carga hacia el Brasil porque no pueden cumplir con los requisitos que exige su normativa referente al registro de las chatas lo que hace presumir que la mayoría de las chatas ingresaron vía contrabando.

aduanas binacionales y las cuales operan con bastante éxito en el lado argentino donde esta en funcionamiento las aduanas integradas.

6.5.3 PROPUESTA DE MODIFICACION DE EXCLUSIVIDAD DE DESPACHOS MEDIANTE AGENTE DESPACHANTE

En la gestión 2007 se estableció el número de 287 como máximo de despachantes de aduana para efectuar despachos aduaneros, pero en los registros de la Cámara Nacional de Despachantes de Aduana (CNDA) el registro de sus afiliados son de 169 quedando en acefalía 118 despachantes.

Por otra parte los importadores son personas naturales o jurídicas que pueden realizar importaciones de acuerdo a sus necesidades y para lo cual necesariamente deben acudir a un despachante de aduana para que, por medio de este, formalice la importación ante la aduana.

Este requisito impide que pueda realizar despachos directamente el importador y por tanto, se considera que se debe modificar esta normativa, en especial para aquellas empresas legalmente establecidas que realizan despachos cotidianos.

Los Despachos de Exportación en el pasado se realizaban por intermedio de un despachante de aduana, pero se prescindió de este requisito y actualmente el exportador puede tramitar directamente sus exportaciones ante la aduana o alternativamente puede acudir a los servicios de una Agencia Despachante. Esta situación significó un ahorro para el exportador tanto en términos monetarios como en la reducción de los tiempos en la presentación de sus declaraciones, porque puede el exportador (o un empleado de la empresa exportadora) registrar la exportación en el sistema a cualquier hora del día y saber la situación del tramite en que se encuentra.

Esta experiencia en exportaciones se debe aplicar en los despachos a consumo de las importaciones como un incentivo a las empresas con cultura tributaria, levantando la restricción de la necesidad de contratar los servicios de una Agencia Despachante, permitiendo que directamente la empresa legalmente establecidas (o si lo desea mediante un agente despachante) declaren, suscriban y presenten las declaraciones de importaciones.

Respecto a la licencia de despachante de aduana con duración indefinida, se debe modificar esta situación con evaluaciones periódicas a los despachantes de aduana porque son los que deben asesorar a los operadores de comercio exterior en el desarrollo de sus actividades y para ello deben estar continuamente capacitados y con conocimientos actualizados.

6.5.4 PROPUESTA DE MODIFICACION DE PORCENTAJE DE SELECTIVIDAD

Referente al control selectivo de las declaraciones a reconocimiento físico del 20%, este porcentaje resulta elevado en relación a la carga laboral de los funcionarios de aduana (Vista aduanero) que a su vez, entre sus funciones esta el realizar trabajos de gestión aduanera, lo cual implica que la revisión y verificación de la mercancía conlleva tiempo, demorando en algunos casos el despacho y lo mas esencial es que por premura de tiempo no se pueda efectuar un trabajo eficiente en la detección de fraudes documentales (contrabando técnico).

6.6 PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LAS FRONTERAS

En Bolivia no hubo Políticas de Estado contra la actividad ilícita del contrabando, que hayan intentado combatirla efectivamente, motivo por el cual en la actualidad no existe sensación de riesgo para la practica esta actividad, lo cual a originado que se convierta en un problema estructural y en consecuencia cualquier estrategia para lograr su disminución debe ser considerada para su posible aplicación.

Dada estas circunstancias, la estrategia tiene que partir en una primera instancia de un control del régimen simplificado y de los depósitos donde se almacenan sus mercancías comúnmente conocidos como “mercados negros”. El principio del control se planteó con la aplicación de la propuesta planteada en el acápite 6.3 en la cual uno de los mecanismos es la reducción en las tasas de tributos aduaneros con el objetivo eliminar el régimen tributario simplificado y reducir la cultura de informalidad que es el origen de la generación del contrabando y de encubrimiento a la corrupción.

Resultado de este cambio necesariamente deberá reflejarse en el comercio informal, disminuyéndola y la captación de mayores ingresos fiscales, y estos resultados deben manifestarse en los pobladores de esta frontera en la cual se intenta combatir el contrabando.

Para el logro del fortalecimiento de esta frontera se debe implementar políticas de largo aliento en la formulación de estrategias de frontera, que permitan mejorar las recaudaciones aduaneras y en particular en la región de Puerto Suárez.

6.6.1 ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO DE FRONTERA

Asumiendo como una prioridad de Estado, proteger e incentivar las actividades comerciales e industriales legalmente establecidos que operan en el país las cuales se hallan seriamente afectadas por el fenómeno del contrabando, las estrategias de fortalecimiento de frontera que se proponen en la presente investigación son las siguientes:

1. **Fortalecimiento económico.-** para lograr el fortalecimiento económico real de la frontera Puerto Suárez, y mejorar la calidad de vida de la población con la atracción de inversiones y la creación de fuentes de

trabajo, se debe analizar la necesidad de conformar tributos diferenciados similares a incentivos fiscales que creen potencial económico sostenible.

Paralelo a esto y dada que la tierra es apta para la producción agraria en esta parte del país y en procura de abaratar el consumo de productos de origen agrario, se debe fortalecer a la agricultura capacitando a sus productores en el uso sostenible de la tierra.

2. **Fortalecimiento de las Infraestructuras.-** Implementar la construcción del Recinto Aduanero en Arroyo Concepción mejorando las condiciones y capacidades para la atención del flujo de camiones que ingresan a este recinto aduanero en las áreas de:
 - a. Ampliación de Oficinas administrativas en Arroyo Concepción.
 - b. Construcción de almacenes acondicionados para el depósito de mercadería en Arroyo Concepción.
3. **Fortalecimiento del Control Fronterizo.-** Para lograr un efectivo control fronterizo por parte del ente conformado para ello, se debe reestructurar el Control Operativo Aduanero (COA), y la conformación de su cuartel de operaciones en las fronteras para el resguardo aduanero y no como ocurre en la actualidad en las ciudades capitales del país. Así como la dotación de equipos y materiales que permita una mayor y mejor cobertura institucional para la represión al contrabando, en la frontera con la república de Brasil.
4. **Certificados del SENASAG.-** La participación del Senasag en la importación de mercancías procedentes del reino animal y vegetal incide fuertemente en los costos de importación por su tasa del 5% sobre el valor CIF que es el “costo” de obtención de los Certificados de importación. Por

tanto se debe reformular esta Tasa a un porcentaje que solamente cubra el costo de la emisión del certificado y no con la actual tasa del 5% que conlleva una filosofía recaudadora que no es el fin en si de esta Institución.

5. **Fortalecimiento de Compromisos Multisectoriales.-** La coordinación con Instituciones, es un asunto clave para el éxito de la estrategia, especialmente se debe tratar de conseguir acuerdos con las siguientes Instituciones:

- Con las Fuerzas Armadas, para la ejecución de operativos de incautación de contrabando, que se caractericen por su gran magnitud.
- Con la Policía, para la ejecución de operativos corrientes de incautación de contrabando.
- Con el Ministerio Público, para la acumulación apropiada de pruebas sustanciales, que permitan viabilizar el procesamiento de los delincuentes operativos y de “cuello blanco” (autores intelectuales) de actos de defraudación de tributos aduaneros y contrabando.
- Con la prensa, para una difusión transparente de los operativos de contrabando, ante la opinión pública.
- Con el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) referido a controlar la facturación de las ventas, orientando y concientizando a la población a fin de crear la costumbre tributaria entre compradores y vendedores.

6. **Recursos Humanos.-** Capacitar los recursos humanos operativos de la Aduana Nacional de Bolivia en la región de Puerto Suárez, de manera que

se mejore sustancialmente la capacidad y conocimientos de los servidores públicos en temas como valoración, merceología, y procedimientos aduaneros de manera que se efectivice la interdicción del contrabando técnico en la frontera de la Aduana en Puerto Suárez, eliminando de esta manera la pérdida de ingresos por desconocimiento y/o incompetencia de los recursos humanos encargados de valorar y aplicación correcta de aranceles aduaneros.

7. **Nivel Salarial.-** El tratamiento salarial en frontera debe ser hasta un 50% mayores a los niveles de las ciudades, valorando y compensando de mejor manera a los funcionarios de frontera que al personal de las oficinas regionales de las ciudades de manera que se pueda dar mayor importancia e incentivo salarial y jerarquía en la estructura institucional a los servidores públicos que prestan servicios en la frontera y que además, se encuentren tanto o mejor capacitados que los funcionarios de las oficinas de ciudades, demostrando mejores conocimientos y aptitudes que los servidores públicos de la oficina central o regional.

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES DEL TRABAJO DIRIGIDO

Dada la situación geográfica de nuestro país, resulta casi imposible frenar el contrabando porque se afecta a la supervivencia de muchas poblaciones fronterizas que tienen como sustento a esta actividad y por ello cada intento termina en fracaso, sumado a esto el que siempre esta presente el tema de la corrupción por parte de los funcionarios llamados a combatir este flagelo.

La permisividad del Estado a la informalidad es el resultado de un consumado fracaso estatal de ofrecer oportunidades a sus habitantes y por ello la conformación de regímenes especiales que tienen por resultado un vigoroso comercio informal como cómplice que coadyuva a la realización de las mercancías provenientes del contrabando, porque es a este sector que gran parte de la población acude diariamente a adquirir sus productos y las transacciones que realiza en esta no emiten notas fiscales, lo que va en perjuicio de los ingresos del Estado.

Del análisis del contrabando realizado en la frontera Puerto Suárez se concluye claramente que el resguardo fronterizo no existe, que el contrabando ingresa y sale sin ninguna objeción, que existe una gran cantidad de depósitos clandestinos en los cuales acopian las mercancías y que las mercancías que ingresan a control aduanero son las que se encuentran en un buen porcentaje liberados del GA. Las mercancías internadas en forma ilegal son las que no se encuentran liberadas del GA y que deben realizar este pago que llega a ser del 15 o 20% de su valor CIF y es este pago que eluden los contrabandistas.

Del análisis de los costos de importación, se determinó que de cada 100 dólares importados, 40 se destina al pago de tributos (en algunos casos el porcentaje es mayor cuando la mercancía esta afectada por el ICE), debiendo sumarse a estos

los pagos de otros conceptos como ser las comisiones de la Agencias Despachantes y el pago de los Depósitos Aduaneros.

La propuesta central de la investigación es el de combatir al contrabando con la aplicación de tributos diferenciados en frontera, reduciendo las tasas del GA e IVA de manera que sea un incentivo para que se realicen los despachos en las administraciones aduaneras de frontera y a su vez permitan lograr incrementar el universo tributario.

A la reducción en los tributos de importación se suma la propuesta de reducción de las tarifas de Depósitos de Aduana considerando que actualmente las tarifas son mas bajas en aduanas interiores aspecto que resta competitividad a los recintos aduaneros de frontera.

Estos factores permitirán que se nacionalicen directamente en frontera las mercancías porque serán más competitivas respecto a las aduanas interiores, generando movimiento económico en las fronteras porque necesariamente se tendrá que realizar el transbordo de las mercancías a los medios nacionales con el consiguiente beneficio indirecto para los transportistas nacionales. Este aspecto incidirá en un mejor control en carretera por parte de efectivos del COA, porque actualmente el control se debe realizar tanto a mercancías nacionalizadas y mercancías en transito con destino a aduanas interiores.

También se propone que las nacionalizaciones no sean exclusivamente con la intervención de las Agencias Despachante, pudiendo hacerlo en forma directa el importador, como ocurre actualmente con las exportaciones.

Otra variable es la reducción del porcentaje de los canales de selectividad a reconocimiento físico, permitiendo que una mayor cantidad de declaraciones sean autorizadas inmediatamente al levante de las mercancías bajo el principio de buena fe normado en la Ley General de Aduanas, con el objetivo de optimizar los

tiempos de despacho aduanero y un trabajo más eficiente en la detección de fraudes documentales.

La Ley General de Aduanas, Ley 1990, y sus procedimientos, fue analizada en el marco legal, en el cual se observa la aplicación de la potestad aduanera en todo el territorio nacional y para su ejercicio se divide en zona primaria y zona secundaria, no existiendo un artículo en concreto referido al fortalecimiento de las fronteras.

Se planteó la necesidad de modificar la normativa referentes a la realización de control aduanero en las zonas secundarias dominadas en su integridad por los comercios informales y que de acuerdo al artículo 4, la aduana no esta facultada a realizar controles.

A su vez, se debe modificar la normativa en el registro, autorizaciones y emisiones de placas de control específicamente a las unidades transporte carretero (remolque o chatas) que son acoplados a los camiones trailers.

Referente a la evolución del contrabando en la frontera de Puerto Suárez, en la investigación de campo se ha podido analizar la evolución del contrabando y el mismo que ha tenido un comportamiento creciente que incide necesariamente en las recaudaciones aduaneras, incluso algunos años del periodo 1999-2007, los ingresos no recaudados fueron superiores a lo recaudado.

Otro factor importante es el fortalecimiento de las aduanas de frontera de Puerto Suárez mediante el equipamiento y dotación de infraestructuras apropiadas a este puesto fronterizo por donde se registra una mayor cantidad de mercancía de contrabando que ingresa a Bolivia, desde la República del Brasil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TEXTOS DE CONSULTA

ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA, **Manual de Organización de la Aduana Nacional de Bolivia, Doc. ANB**, La Paz, 2006.

ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA (ANB); **Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de la Aduana Nacional de Bolivia**, Documento de Trabajo, La Paz, 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, **Curso Multimedia auspiciado por la Aduana Nacional**, 2007

BENAVENTE, Gloria; **Deficiencias estructurales del Comercio Exterior de los Países de la Comunidad Andina de Naciones. Realidades y perspectivas**, Ed. CADES-CAN, Lima, 2004.

BRAVO Anguiano, Ricardo, **Metodología de la Investigación Económica**, Ed. Alhambra, México, 1994.

CHACHOLIADES, Miltiades; **Economía Internacional**, segunda edición, Ed. McGraw Hill Bogotá-Colombia, 1992.

CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS PRIVADOS DE BOLIVIA (CPEB); **Diagnóstico del Contrabando en Bolivia**, Pub. CEPB, La Paz, 2005.

CORNEJO Ramirez, Enrique, **Comercio Internacional, hacia una Gestión Competitiva**, Ed. San Marcos, Lima, Perú, 1996.

CRESPO, Roxana; **Estudios económicos: Ensayos sobre el Contrabando**, Ed. FADES – PIEB, La Paz, 2001.

DWIGHT, Justice; **Trabajo, Economía e Informalidad**, Ed. Trillas, México, 2002.

FABRI, Nicolás; **El sector informal, las micro, pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo en los países de América Latina**, Ed. CLACSO, Costa Rica, 1998.

INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR (IBCE); **Estudio de asimetrías y defectos estructurales del Comercio Exterior de Bolivia**, Consultoría – 2003, La Paz.

KRAMER L. Roland y Otros, **Comercio Internacional**, Compañía General de Ediciones, México, 1964.

MANKIW, Gregory N; **Principios de Economía**, Cuarta edición, Ed. Thomson, España, 2007.

MORALES, Juan Antonio y Otros, **Análisis económico de la implicaciones para Bolivia del Arancel Externo Común del Grupo Andino**, Ed. Ministerio de Finanzas, La Paz, 1978.

NATHAN, Christine; **Economía Informal: Del Concepto a la Acción**, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

ORTIZ, Uribe Frida Gisela y García Nieto María del Pilar, **Metodología de la Investigación, el proceso y sus técnicas**, Ed. Limusa, México, 2008.

PACHECO, Freddy; **El Contrabando en Bolivia: Orígenes y Perspectivas**, Ed. Laurel, Oruro, 2002.

Prebisch Raúl, "**Hacia la Dinámica del Desarrollo Latinoamericano**", FCE, México.

TORRES Gaytán Ricardo, **Teoría del Comercio Internacional**, Ed. Siglo XXI, México, décimo cuarta edición, 1987.

TREDINICK, Carol; **Reestructuración de la Aduana Nacional de Bolivia**, Pub. MCE, La Paz, 2005.

LEYES Y DOCUMENTOS LEGALES

Ley 1990-**Ley General de Aduanas** de 28 de julio de 1999.

Ley 2492-**Código Tributario Boliviano** de 2 de agosto de 2003.

Decreto Supremo DS No. 25870, **Reglamento a la Ley General de Aduanas** de 11 de agosto de 2000.

Texto Ordenado de la Ley 843 de 19 de febrero de 2001

NOTAS DE PRENSA

La Orfandad en las Fronteras; **Editorial de la Razón** de fecha 25/07/07.

CABEZAS, Orlando, **Economía Informal**, Sección Columnistas, La Razón, fecha 30/08/07.