

El fraude aduanero y su efecto en la renta aduanera en Bolivia

René Ernesto Paravicini Guzmán

BOLIVIA

1. INTRODUCCIÓN.

Los estados tienden a solventar las necesidades de sus habitantes a través del cobro de tributos, entre los que se encuentran aquellos relacionados al pago de aranceles por la aplicación de los diferentes regímenes aduaneros, así como el cumplimiento de las formalidades aduaneras para importar o exportar una mercancía.

En esas circunstancias, para evitar el pago de tributos aduaneros se realizan ciertas acciones para eludir los controles aduaneros y las prohibiciones establecidas, forjando y manipulando la documentación con lo cual se consigue la reducción o el no pago de estos tributos, ocasionando pérdidas de ingresos al Estado, la competencia desleal a otros importadores, la desorganización de los mercados, la mala distribución de la riqueza social e inclusive riesgos para los consumidores, por lo tanto, estas prácticas son consideradas a nivel mundial como delitos aduaneros que configuran el fraude aduanero.

En ese contexto, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Convenio de Kyoto, si bien se han abocado al desarrollo de estándares globales de simplificación y armonización de procedimientos aduaneros en pro de la facilitación del comercio internacional, han realizado también importantes contribuciones en cuanto al control aduanero, la valoración de mercancías y las reglas de origen que tienden a combatir el fraude aduanero; asimismo, se tienen interesantes experiencias de la Unión Europea en este ámbito de combate al fraude a través de la creación de sus oficinas denominadas Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF), Comité de Coordinación de la Lucha Contra el Fraude (COCOLAF) y el Fiscal Europeo que les permite hacer investigaciones externas e internas a instituciones y organismos comunitarios para recabar la información y pruebas para iniciar un proceso contra los infractores; también tenemos el tratamiento que le otorga la Comunidad Andina de Naciones, pues se ha avanzado mucho en la armonización de normas, procedimientos e instrumentos aduaneros, en cuanto a nomenclatura, valoración aduanera, tránsito internacional, armonización de regímenes aduaneros y cooperación.

En cuanto a las tendencias globales, la OMA señala que las Administraciones Aduaneras actualmente deberán llevar en cuenta nuevos aspectos que deberán afrontar para realizar un combate más efectivo al fraude aduanero, entre estos: la globalización, que está caracterizada por el crecimiento y desarrollo de nuevas formas de comercio internacional, como el e-business; el incremento de las inversiones en sistemas modernos de fabricación, gestión de la información y cadena logística, lo que hace que las empresas importadoras y exportadoras requieran la reducción de los tiempos de atención en los despachos aduaneros; las iniciativas de liberación del comercio a través de la multiplicación de acuerdos comerciales regionales, así como las reglas comerciales cada vez más complejas entre vendedores y compradores; y la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo internacional, el tráfico de drogas,

las infracciones a los derechos de propiedad intelectual, motivos sanitarios, tráfico de especies protegidas y patrimonio cultural; que requieren de procedimientos de control aduanero que a la vez sean rentables, previsibles y ágiles, pero sin dejar de lado la eficiencia en el control.

Es por ello que, los controles aduaneros tienen vital importancia para todos los países, por lo que, se fomenta la coordinación entre los diferentes Estados a nivel mundial, propendiendo a la estandarización de los procesos, procedimientos, sistemas de información, etc.; procurando también conciliar la información para detectar estos actos delictivos.

En Bolivia, se tiene datos del Banco Central de Bolivia que la defraudación tributaria por subvaloración de mercancías en la gestión 2005 habría alcanzado los 154 millones de dólares que representa el 8% de la Renta Interna y cerca del 35% de la renta aduanera de ese año, lo que significa que existen altos niveles de fraude aduanero, más aún cuando no se cuenta con datos sobre las otras modalidades de fraude aduanero, lo que invita a examinar los mecanismos que tiendan a vigorizar la gestión administrativa en la aduana a través de la implementación de mecanismos que de manera más eficaz contrarresten el fraude aduanero.

Es dentro de esa perspectiva que esta ponencia analiza el fraude aduanero partiendo de la concepción del fraude aduanero, sus modalidades, causas, actores, momentos en los que se puede cometerlos, así como realizando un estudio comparativo sobre el tratamiento que le otorgan la OMC, la OMA, el Convenio de Kyoto, también viendo las experiencias que tienen la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones, para finalmente entrar al análisis crítico del tratamiento del fraude en nuestro país.

2. DESARROLLO.

Debemos comenzar indicando el significado de la palabra fraude, la cual según el documento de "Lucha contra el Fraude de la Comunidad Andina" proviene del latín "fraus", que significa: acción contraria a la verdad y a la rectitud, que perjudica a la persona contra quien se comete (engaño), de manera que define al fraude aduanero como un tipo de fraude fiscal, que es el acto de eludir, frustrar las disposiciones aduaneras prescritas, con lo cual se perjudican los intereses económicos del país.

Para la OMA, el fraude aduanero es conocido como fraude comercial por cuanto se menciona a las actividades del comercio exterior, de manera que entre los objetivos del fraude como formas de lesionar las disposiciones aduaneras, tenemos las siguientes: a) Evadir o intentar evadir el pago de derechos, aranceles o impuestos al flujo de mercancías; b) Evadir o intentar evadir cualquier prohibición o restricción a que estén sujetas las mercancías; c) Recibir o intentar recibir cualquier reembolso, subsidio u otro desembolso al cual no se tiene derecho legítimo; y d) Obtener o intentar obtener en forma ilícita algún beneficio que perjudique los principios y las prácticas de competencia leal de negocios.

De esa manera, podemos definir el fraude aduanero como: Todo acto por el cual una persona engaña o trata de engañar a la aduana y, en consecuencia elude, en forma total o parcial, el pago de los derechos e impuestos de importaciones o exportaciones o la aplicación de las prohibiciones o de las restricciones previstas normativamente, por lo tanto, lesiona el comercio internacional, el cual se define como el proceso de compra de bienes y servicios entre partes particularmente interesadas en la ganancia. El elemento ganancia es importante porque el fraude se efectúa en los sitios donde las posibilidades de ganancia son mayores.

En ese contexto, las manifestaciones más significativas del fraude aduanero son:

- a. **La Subvaluación.** Consiste en rebajar dolosamente el precio de las mercancías, con lo que tiene una base imponible menor que disminuye el pago de impuestos y aranceles, afectando de tal manera los ingresos que el país debería percibir por el tráfico de dichas mercancías.
- b. **La Sobrevaluación.** Consiste en el incremento doloso del valor a declarar de una mercancía, y al igual que la subvaloración se presenta documentación alterada, con ello se espera incrementar el precio de la mercancía o a su vez obtener beneficios por parte del Estado o de terceros. Este tipo de manifestación de fraude, por

lo general se da en aquellos países con altas tasas de impuesto a la renta y con impuestos a la importación muy bajos.

- c. **Falsedad de origen.** Consiste en el forjamiento de documentos o certificados de origen de la mercadería, se comete con propósitos diversos: gozar de un régimen arancelario preferencial, evadir el pago de derechos antidumping, eludir restricciones cuantitativas o licencias obligatorias, etc. Este tipo de modalidad de fraude, por lo general se utiliza para beneficiarse indebidamente de las reglas respecto a los regímenes preferenciales y los cupos arancelarios que se fijan en función al país de origen. Las modalidades más frecuentes respecto de la falsedad de origen, pueden mencionarse en la falsificación de documentos que justifiquen un origen que otorgue una preferencia arancelaria, o en su defecto a la falsa declaración del país de origen en los documentos de la aduana.
- d. **Acogimiento indebido a una partida arancelaria que implique un menor pago de tributos.** Se presenta cuando se tiene varios niveles arancelarios para mercancías muy similares, donde ciertas partidas arancelarias tienen trato preferencial, por lo cual se desea acceder a esas preferencias falsificando documentos que sustenten la transacción y declarando de manera muy genérica la descripción de la mercancía.
- e. **El contrabando.** En términos generales el contrabando consiste en introducir o sacar mercancías de un país infringiendo las leyes y los reglamentos o medidas de prohibición y restricción o para eludir o tratar de eludir el pago de impuestos, tasas y aranceles o para evitar los controles con lo cual el país deja de percibir los ingresos provenientes del cobro de impuestos y/o aranceles por el tráfico de mercancías por su territorio.
- f. **Acogimiento indebido a un beneficio o exoneración tributaria.** Estas prácticas son transgresiones a la normativa relativa a la obligatoriedad de presentar autorizaciones previas o certificaciones para la importación de mercancías o aquellas que se acogen a los regímenes de perfeccionamiento activo, admisión temporal, regímenes especiales y de tránsito. En el caso de exoneraciones se da cuando una vez que se importa la mercancía exenta de la imposición, es transferida a un tercero que no cumple con los requisitos para gozar de la referida exención, así como también se da cuando se importan mercancías distintas a las que fueron exoneradas por Ley; en los regímenes especiales como el tránsito aduanero, se puede dar en el traslado de las mercancías a los depósitos aduaneros, ya que esta operación se realiza sin custodia, de manera que puede sufrir modificaciones, cambios o alteraciones, emitir los MIC/DTA falsos e inclusive el tránsito sólo puede ser documental; en las exportaciones se da en el cobro de CEDEIM, para ello se incurre en simulaciones de transacciones, donde se incluyen la falsificación de documentos que sustenten estas transacciones y el transporte de las mercancías, a fin de obtener la devolución de derechos correspondiente a mercancías que jamás se exportaron; en cuanto a las admisiones temporales se puede dar la figura de no reexportar mercancía al lugar de origen o en caso de una exportación temporal, no retornarlas al país o ingresar mercancía que no corresponde a la que salió del país, simulando importaciones o exportaciones de mercancías no trasladadas realmente.
- g. **Prácticas de competencia desleal.** Este tipo de prácticas se las identifica como toda actividad que resulte contraria a la buena fe comercial, al normal desenvolvimiento de actividades económicas que deben regir las actividades económicas, entre ellas tenemos: dumping de precios, que es vender a un precio inferior al costo del producto; el engaño, que es hacer creer a los compradores que el producto tiene un precio diferente, unas características mejores que las reales, etc.; la denigración, que es difundir información falsa sobre los productos de los competidores, o publicar comparativas no relevantes; la confusión, que consiste en buscar parecerse a un competidor para que el consumidor compre sus productos en vez de los del competidor (usos de marcas o diseños); la dependencia económica, que consiste en exigir condiciones exageradas al proveedor cuando se le compra casi toda la producción; la desviación de los clientes y explotación de la reputación ajena.
- h. **Otras modalidades de fraude aduanero.** Como: falsas declaraciones de calidad, cantidad, series, modelos, etc., que les permiten beneficiarse de porcentajes tributarios o aranceles inferiores, que se utilizan en mercancías peligrosas para la salud, o en etiquetas engañosas de origen o composición; ingresar mercancías falsificadas (cuando sin autorización se utiliza una marca registrada de fábrica o de comercio sobre una mercancía,

vulnerando los derechos de propiedad de marca) o piratas (cuando hay reproducción sin autorización de un artículo dado, lo que se constituye en vulneración de los derechos de autor); el registro de empresas ficticias, es la creación de empresas de papel, es decir que aunque registran domicilio, no se las ubica, ejercen sus actividades de manera indebida, a fin de beneficiarse de créditos, deducciones fiscales, etc.; la quiebra fraudulenta, se trata de liquidaciones organizadas de sociedades que trabajan durante periodos cortos, acumulando deudas en lo fiscal o aduanero, para luego declararse en bancarota, con lo cual evitan el pago de impuestos; importar o exportar mercancías consideradas parte del patrimonio histórico, arqueológico y cultural.

Asimismo, es dentro de esta contextualización del fraude aduanero que se debe también mencionar las causas para que se desarrolle el fraude aduanero, entre las cuales tenemos:

1. **Bienes y servicios no son disponibles en el país importador.** Cuando un país no cuenta con los bienes y servicios que demanda su población, se desarrollan las importaciones, por cuanto el mercado es favorable, pero ello trae consigo el impulso de negocios informales que ven un segmento de mercado atractivo para realizar prácticas comerciales indebidas, a fin de abaratar los costos e incrementar las utilidades, ejemplo: piratería del entretenimiento (música, videos, juegos, etc.), libros, software, etc.
2. **El precio.** El entorno económico y competitivo ha contribuido a acrecentar sensiblemente la importancia y complejidad de los precios, es por ello que en el mercado internacional se aprecia una diversidad de precios, misma que es provocada por los procesos productivos y de comercialización de los distintos países, lo que trae consigo una diferenciación de precios; beneficiándose aquellos que son más competitivos; otro factor que afecta directamente al precio son los tributos, ya que cualquier alteración provoca variaciones en las inversiones y el financiamiento de las empresas, así como también el comportamiento de los consumidores.
3. **El volumen de producción.** Hay países que cuentan con economías de escala que llegan hasta niveles muy elevados de producción y dado el descenso de los costos, tienen la capacidad de conformar grandes empresas, que al minimizar sus costos tienen la capacidad para reducir el precio de los bienes que producen, por tal motivo se van creando situaciones que favorecen el fraude aduanero, por ejemplo, China.
4. **La calidad.** Ciertos países producen bienes y servicios cuyas características son demandadas por los consumidores a nivel mundial. Con la globalización y las tecnologías de información los mercados presentan un sin número de productos con una diversidad de características, los cuales son requeridos por los consumidores de acuerdo a sus gustos, a manera de ejemplo: hay personas que gustan de ciertos equipos electrónicos, como celulares, que en su localidad no se comercializa, pero si lo importa su costo es demasiado alto, por lo tanto busca los mecanismos para adquirirlo sin pagar los debidos tributos, con lo cual incurre en el fraude aduanero.
5. **Ventajas comparativas.** Un país tiene ventaja comparativa en la producción de un bien si el costo de oportunidad de dicho país al producir dicho bien es menor que el coste de otros países. Dentro de este aspecto el fraude aduanero se da por los bienes que en un país su costo es alto o no se presenta en su mercado local, por lo que deberá ser importado de otro país.
6. **Política de los gobiernos.** Con el fin de regular la balanza comercial y la de pagos, se restringe y promueve, en su orden, las importaciones y exportaciones, para lo cual utilizan distintas herramientas como: aranceles, subvenciones, cuotas o contingentes, ventajas fiscales, etc., ocasionado el incremento o disminución de los precios, lo que a su vez repercute en los índices del fraude aduanero, todo ello dependerá del nivel de afectación al consumidor nacional e internacional.

Por lo visto, tenemos que las consecuencias del fraude aduanero son devastadoras para la economía nacional, toda vez que ocasiona la pérdida de ingresos para el Estado, trae consecuencias desfavorables para las empresas y la industria nacional, puesto que ocasiona su quiebre con resultados como el desempleo y el aumento de la pobreza; asimismo, ocasiona una desorganización de los mercados que no permiten que se creen y se desarrolle la industria nacional al competir de una manera desleal los productos que practican fraude, lo cual conlleva a que la economía

entre en conflictos sociales por la falta de trabajo y de ingresos económicos; asimismo, también implica adquirir mercancías que conllevan riesgos para la sociedad.

Por otro lado, se hace pertinente conocer a los actores del fraude aduanero, quienes están relacionados con los actores que realizan las operaciones de comercio exterior y al tratarse de un delito participativo que persigue la obtención de un beneficio o una ganancia para las partes que participan, también está relacionado con actos de corrupción, por lo tanto, los actores serían: el vendedor (exportador); el comprador (el importador); el comisionista (percibe un porcentaje de la transacción realizada por contactar al vendedor y comprador); agente de la compañía marítima o aérea (es el encargado de recibir las informaciones sobre el flete y las transmite a las autoridades competentes, avisa al importador sobre el arribo de las mercancías y le envía los documentos requeridos); la compañía aseguradora (emite la póliza de seguros cuya prima hace parte de la base imponible); el transportista (recibe las mercancías del exterior, elabora el MIC/DTA la Carta Porte, y la entrega en la aduana de destino); las instituciones que elaboran los certificados y autorizaciones previas (determinan si una mercancía proviene de un origen, la partida arancelaria permitida y la autorización para acogerse a una preferencia arancelaria); el agente despachante de aduana (que realiza el trámite aduanero, transmitiendo la DUI, adjuntando la documentación soporte necesaria de acuerdo al régimen y siendo el primer filtro como auxiliar de la función pública); y por último la propia administración aduanera (toda vez que el fraude puede perpetrarse por el cohecho cuando el funcionario acepta una dádiva a cambio de realizar u omitir un acto presentado por cualquiera de los actores mencionados, o también mediante el tráfico de influencias, cuando existe consanguinidad, afinidad o de poder que cohibe al funcionario a realizar el debido control).

Continuando con el análisis, se debe también contextualizar los momentos en los que se puede cometer el fraude aduanero, que pueden ser:

1. **En el inicio de las actividades de Comercio Exterior.** Cuando se elabora el contrato de compra-venta internacional en donde se expresa las obligaciones y derechos de las partes, y cuando no existe tal documento, la actividad de comercio exterior se inicia por medio de un pedido, que es un documento en el que el importador manifiesta su deseo de efectuar la compra y se lo realiza vía telefónica, fax, correo electrónico, Facebook o vista personal; después se prosigue con la entrega de una pro-forma, donde el vendedor informa al posible cliente las condiciones y precio que está dispuesto a ofrecer, cuya aceptación, tiene el valor, en la práctica comercial, de un pedido firme; seguidamente se extiende la factura al producirse la venta efectiva de la mercancía, la cual se convierte en un título de propiedad; después se procede a contratar los servicios de transporte y el seguro, cuyos importes serán considerados parte de la base imponible para el pago de tributos.

En esta etapa se produce la mayoría de manifestaciones de fraude aduanero, pues es aquí donde se dan las relaciones respecto al valor de las mercancías, la clasificación arancelaria, el origen, la consignación de modelos, series, datos de peso, calidad etc., de manera que al realizar el contrato o la factura, se subvalora o se sobrevalora la mercancía, de igual manera sucede con el transporte y los seguros, dando como resultado la disminución de los tributos a pagar o la exoneración o subvención de la mercancía. En cuanto al contrabando, una vez adquirida la mercancía se planifica la manera como hacerla llegar al país donde será distribuida, sin tener que pasar por las zonas de control aduanero.

2. **En las actividades de control aduanero durante el despacho.** En esta etapa las Administraciones Aduaneras tienen mayor incidencia en convalidar el fraude aduanero, pues una actuación indebida, sea por negligencia, ineficiencia en su proceso de control, falta de revisión o inclusive, actos de corrupción, ocasiona el levante de la mercancía, su nacionalización y consecuente libre tráfico de estas, mismo que su documentación soporte haya sido manipulada o sea ilegal.
3. **Actividades posteriores al despacho aduanero.** Cuando en el resultado de un Control Diferido o Fiscalización Posterior, se encuentran incumplimientos al Valor en Aduana, a requisitos en algún régimen aduanero, mala clasificación arancelaria que trae menor pago de tributos, etc., que requieren rectificaciones de las DUI o devolución de pagos en demasía en casos que no corresponden, ocasionan que el Sujeto Pasivo incurra en actos de corrupción para obtener la documentación requerida favorable; también están relacionados con el

incumplimiento de una obligación producto del régimen de reimportación, reexportación en el mismo estado o reexportación de los productos compensadores en los regímenes de perfeccionamiento activo.

Ahora bien, nos corresponde analizar el tratamiento que le dan los diferentes organismos internacionales al control aduanero a través del establecimiento de normas y acuerdos que los países miembros se comprometen a adoptar, así como también es importante ver sus experiencias en el combate al fraude aduanero.

2.1. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC).

La OMC es el único organismo internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Su principal propósito es asegurar que las corrientes comerciales circulen con la máxima facilidad, previsibilidad y libertad posible. Es la sucesora del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), establecido tras la segunda guerra mundial. Su propósito primordial es contribuir a que las corrientes comerciales circulen con fluidez, libertad, equidad y previsibilidad. Para lograr este objetivo, la OMC se encarga de: administrar los acuerdos comerciales; servir de foro para las negociaciones comerciales; resolver las diferencias comerciales; examinar las políticas comerciales nacionales; ayudar a los países en desarrollo con las cuestiones de política comercial, prestándoles asistencia técnica y organizando programas de formación; cooperar con otras organizaciones internacionales.

Las normas de la OMC -los acuerdos- son fruto de negociaciones entre los miembros. El cuerpo de normas actualmente vigente está formado por los resultados de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, celebrada entre 1986 y 1994, que incluyeron una importante revisión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) original. El GATT constituye ahora el principal compendio de normas de la OMC por lo que se refiere al comercio de mercancías.

2.2. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (OMA).

La OMA es la única organización intergubernamental centrada exclusivamente en las cuestiones aduaneras. Con sus miembros en todo el mundo, la OMA es ahora reconocida como la voz de la comunidad aduanera global. Es particularmente conocida por su trabajo en áreas que cubren el desarrollo de estándares globales, la simplificación y armonización de procedimientos aduaneros, la oferta comercial de seguridad de la cadena, la facilitación del comercio internacional, la mejora de la aplicación de aduana y las actividades de cumplimiento, la lucha contra la falsificación y la piratería, asociaciones público-privadas, la promoción de la integridad, y programas sostenibles de la capacidad mundial de aduanas. La OMA también mantiene la comunidad internacional del Sistema Armonizado nomenclatura de mercancías, y administra los aspectos técnicos de los Acuerdos de la OMC sobre Valoración Aduanera y Reglas de Origen.

Actualmente se encuentra integrada por 177 administraciones de aduanas que operan en todos los continentes y representan todas las etapas del desarrollo económico. Hoy en día, miembros de la OMA son responsables de procesar más del 98% del total del comercio internacional.

El entorno en el que la OMA y sus miembros operan seguirá siendo definido por las funciones básicas de la aduana: la recaudación de ingresos; la seguridad nacional; la protección de la comunidad; la facilitación del comercio; y la recopilación de datos comerciales.

2.3. TRATAMIENTO DEL FRAUDE ADUANERO SEGÚN EL CONVENIO DE KYOTO.

El Convenio Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, conocido como Convenio de Kyoto, adoptado el 18 de mayo de 1973 fue modificado en virtud de la enmienda que se introdujo en Bruselas el 26 de junio de 1999, en la cual se implementaron nuevas y actuales técnicas y prácticas aduaneras y se suplieron ciertas deficiencias, de allí nació el Convenio de Kyoto Revisado. Dicho convenio nace como un instrumento internacional destinado a minimizar las barreras existentes entre los regímenes aduaneros de los países firmantes. La intención es eliminar todos los obstáculos del comercio internacional.

El Convenio de Kyoto abarca no sólo los regímenes aduaneros sino también las prácticas aduaneras, en cuanto al primero hace mención al tratamiento aplicado por la aduana a las mercancías, y la segunda cubre otras reglas que

regulan otras actividades vinculadas con el tratamiento aplicable a las mercancías. Por ejemplo, los lugares habilitados para la llegada de los medios de transporte al territorio aduanero de un país, los recursos de apelación, el uso de la informática, derechos y obligaciones de las personas que intervienen en el despacho de las mercancías.

Respecto del control aduanero, el Convenio de Kyoto propugna la aplicación de las siguientes directrices que las administraciones aduaneras deberían implementar:

1. No deberían centrarse exclusivamente en controles de movimientos sino comenzar a implementar controles basados en auditorías, por ejemplo, desde la introducción de simplificaciones a los procedimientos hasta autorizar al comerciante a que él mismo realice su propia liquidación.
2. La gestión de riesgo es el elemento clave para alcanzar este objetivo, y por lo tanto, debería ser parte integrante del programa de control de una administración aduanera moderna.
3. Deberían implementarse medidas a los efectos de evaluar el cumplimiento y la ejecución de sus programas de control a fin de que estos sean eficaces y rentables.
4. La cooperación entre la aduana y el sector comercial es fundamental. Permite acompañar los cambios que ocurren en las prácticas comerciales, así como recabar datos para ser empleados por el mecanismo de evaluación y de revisión dentro de la aduana y proporciona indicios para evaluar el potencial de cumplimiento voluntario de las empresas.
5. Un programa de control aduanero moderno requiere un permanente respaldo por parte de la gerencia ejecutiva de las empresas, así como personal debidamente entrenado, motivado y remunerado, así como una legislación, una organización y procedimientos adecuados.
6. La asistencia mutua entre las administraciones aduaneras debería aumentar progresivamente, y de este modo podrían manejar mejor hechos como la globalización del comercio, mercados y fraudes, y también formar la base para constituir un flujo de información permanente en el marco del comercio internacional.
7. Debería hacerse extensivo el uso de la tecnología de la información y del comercio electrónico, especialmente en los procedimientos de desaduanamiento. Estas técnicas son indispensables para que el control aduanero sea eficaz y rentable, y contribuya a facilitar el intercambio comercial.

Estas directrices permiten promover las mejores prácticas aduaneras en relación con la gestión aduanera moderna, lo cual facilita la implementación de un control aduanero, a fin de evitar el fraude aduanero entre los países miembros, así como también de aquellos que no lo son.

2.4. EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA (UE).

Durante el proceso de integración de la Unión Europea se aprecia diferentes acciones en cuanto al comercio exterior, tales como: la **Unión Arancelaria** (1968) para lo cual se suprimieron todos los derechos de aduana y todas las restricciones entre los países miembros de la Comunidad y se introdujo el AAC (un arancel exterior que se aplica a las mercancías procedentes de terceros países). Con el pasar del tiempo se va creando la legislación aduanera para tratar las actividades relacionadas con el comercio exterior dentro de la Comunidad.

Para 1993, las aduanas perdieron su función de servicio encargado de la recaudación de los impuestos especiales y del IVA y entró en vigencia el **mercado interior** entre los Estados Miembros. En ese momento los trámites se vuelven más ágiles y desaparecen las formalidades aduaneras. En el mismo año la Comunidad pasó a constituir un único territorio, sin fronteras interiores, en el seno del cual se garantizaba la libre circulación de mercancías. El transporte o el tránsito de mercancías de terceros países dentro de la Comunidad se efectúa bajo el régimen del Convenio TIR (Transporte Internacional de Mercancías por Carretera) o del Convenio ATA (Admisión Temporal de Mercancías).

La Unión Europea se ocupa de muy diversas políticas, entre las que resaltan las de comercio y transporte, que las analizaremos a continuación:

- **Aduanas.** - “Libre comercio en Europa”. La unión aduanera fue de los primeros éxitos de la UE. Con ella se abolieron los derechos de aduanas en las fronteras exteriores de los países miembros y se estableció un sistema uniforme de tasación de las importaciones.
- **Comercio exterior.** - “El compromiso con un comercio libre y justo”. El libre comercio entre los países miembros es uno de los principios en los que se sustenta la UE, que está comprometida con la liberalización del comercio mundial en beneficio de todos los países del mundo.
- **Lucha contra el fraude.** - “Proteger los intereses del contribuyente”. Luchar contra el contrabando, falsificación, evasión del pago, subvenciones malogradas, etc., y demás fraudes. Para combatirlo, la Oficina Europea de Lucha contra el fraude (OLAF) cuenta con un personal de 400 miembros que defienden los intereses financieros de la Unión Europea y sus contribuyentes.
- **Transportes.** - “Por una movilidad sostenible”. Los europeos disfrutaron de un grado sin precedente de movilidad personal, y las mercancías se envían rápida y eficazmente desde las fábricas a los clientes, a menudo en distintos países.

En ese contexto, las principales instituciones avocadas a la lucha contra el fraude aduanero en la UE son: La Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF), el Comité de Coordinación de la Lucha Contra el Fraude (COCOLAF) y el Fiscal Europeo. A continuación, veremos las acciones que llevan a cabo estas instituciones.

- a. **La Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude.** La OLAF tiene por objetivo reforzar el alcance y eficacia de la lucha contra el fraude y otros comportamientos ilegales que vayan en deterioro de los intereses de la UE.

Las competencias de la OLAF se centran en: efectuar investigaciones administrativas externas en el marco de la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecta a los intereses financieros de la UE; investigar actos de corrupción a petición de las instituciones y organismos comunitarios; contribuir con la preparación de disposiciones legales y reglamentarias, así como también el de desarrollar infraestructura para la recopilación de información en el ámbito de la lucha contra el fraude; y actuar como interlocutor directo de las autoridades policiales y judiciales.

En lo que se refiere a las investigaciones internas, la oficina puede acceder inmediatamente y sin previo aviso a toda la información escrita de la que dispongan las instituciones, órganos u organismos comunitarios. Puede pedir información oral a toda persona afectada y también efectuar controles in situ de los agentes económicos.

En caso de que descubra la posibilidad de implicación de un funcionario, informará a la institución o mantendrá el secreto absoluto a efectos de una posible investigación nacional. Todas las informaciones comunicadas a la Oficina gozan de una protección adecuada. Al concluir una investigación, la Oficina redactará un informe que incluya recomendaciones sobre lo que debe hacerse. Este informe se comunica a los Estados Miembros (en el caso de investigaciones externas), y a las instituciones, órganos u organismos (en el caso de las internas). Los informes de la OLAF en esta materia pueden constituir una fase preparatoria previa a las diligencias penales nacionales.

- b. **El Comité de Coordinación de la Lucha Contra el Fraude (COCOLAF).** El Comité coordina la acción de la Comisión y los Estados Miembros, así como de estos últimos entre sí, en el ámbito de la lucha contra el fraude.

El Comité podrá ser consultado por la Comisión sobre cualquier cuestión relativa a: La prevención y represión del fraude y de cualquier actividad ilegal que atente contra los intereses financieros de la UE; la cooperación entre autoridades competentes de los Estados Miembros y, entre éstos y la Comisión, en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Comunidad; la salvaguardia de los intereses financieros de la Unión, incluida la protección de las monedas y billetes de euro; y la protección jurídica de los intereses financieros de la Comunidad, incluyendo los aspectos policiales y judiciales.

- c. Fiscal Europeo.**- El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que se firmó en Roma el 29 de octubre de 2004, prevé la posibilidad de crear una Fiscalía Europea que se encargue de proteger los intereses económicos de la Unión Europea.

En ese contexto, la UE para contrarrestar el fraude aduanero ha previsto una serie de acciones, tales como: controles y verificación in situ de los operadores económicos afectados en busca de posibles irregularidades; un sistema integrado de gestión y control de determinadas ayudas comunitarias; el blindaje de la legislación y de la gestión de los contratos contra el fraude, con apoyo en las experiencias de la OLAF, para implementar prácticas que permitan evitar el fraude aduanero.

2.5. TRATAMIENTO DEL FRAUDE ADUANERO EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN).

La CAN es una organización subregional de tipo comunitario con una integración comercial caracterizada por ser una Zona de Libre Comercio (eliminar aranceles entre sí) y establecer un arancel común ante terceros, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, que ha avanzado en la armonización de una serie de normas, procedimientos e instrumentos aduaneros, contándose a la fecha con normativa comunitaria sobre: Control Aduanero (Decisión N° 454), que establece al conjunto de medidas que deben ser adoptadas por las administraciones aduaneras con el objeto de asegurar el cumplimiento de las legislaciones aduaneras en el control anterior, durante el despacho y posterior al despacho; Nomenclatura NANDINA (Nomenclatura Arancelaria Común de los países miembros de la Comunidad Andina) a 8 dígitos basada en el Sistema Armonizado y aperturas nacionales y códigos complementarios y suplementarios contenidos en el ARIAN (Arancel Integrado Andino); Valoración Aduanera, desarrollándose lo dispuesto en la OMC y adoptándose la Declaración Andina del Valor (DAV); Tránsito Aduanero Internacional; Documento Único Aduanero (DUA), que incluye los datos para la declaración en aduana, con la intención de estandarizar los datos requeridos en dicho documento y armonizar los procedimientos aduaneros para el intercambio electrónico de información entre las administraciones aduaneras; armonización de regímenes aduaneros, en desarrollo del Convenio de Kyoto; asistencia y cooperación aduanera, el Programa Común de Formación Aduanera.

En ese contexto, la CAN ha implementado acciones de la Secretaría General encaminadas a la defensa comercial intracomunitaria, siendo que en lo referente a las importaciones que provienen de terceros países se dispone de la Decisión N° 452; en lo referente a los derechos antidumping y compensatorios se cuenta con las Decisiones Nos. 456 y 457; y en cuanto a los obstáculos técnicos al comercio, se ha homologado la codificación y emisión de certificados de origen, que minimiza el efecto provocado por la manipulación de documentos para beneficiarse de exoneraciones tributarias, aunque todavía se encuentra vulnerable en cuanto a las mercancías provenientes de terceros países.

En cuanto a la lucha contra el fraude aduanero, las medidas mencionadas tienen el objeto de establecer el marco legal para las actividades de prevención, persecución y represión que priorizan el tema de asistencia mutua, la cooperación e intercambio de información entre las administraciones aduaneras y establecer su compromiso de promover la creación y mantenimiento de una red de transmisión de datos.

2.6. EL FRAUDE ADUANERO EN BOLIVIA.

Comenzaremos viendo el marco normativo que el Estado Plurinacional de Bolivia aplica para combatir el fraude aduanero en el contexto en que se desenvuelve el comercio exterior de nuestro país, para con ello determinar las obligaciones que son inobservadas, sean ellas delito o contravenciones.

El Código Tributario Boliviano diferencia los ilícitos tributarios en delitos y contravenciones, siendo que en cuanto a los delitos tributarios, hace una diferenciación en cuanto a defraudación tributaria y defraudación aduanera, donde el primero está referido al no pago o pago de menos de la deuda tributaria establecida mediante determinación de una declaración, en cuanto que el segundo, refiere al Sujeto Pasivo que dolosamente perjudique a la Administración Tributaria a percibir tributos a través de ciertas conductas y además cuando la cuantía de los tributos omitidos sea mayor o igual a 50.000 UFV, siendo esas conductas la descripción falsa en las Declaraciones de Mercancías; la realización de operaciones aduaneras declarando cantidad, calidad, valor, peso u origen diferente a las mercancías objeto de despacho aduanero; la inducción a error a la Administración Tributaria que resulte en un pago incorrecto de los tributos

de importación; y la utilización indebida de documentos relativos a inmunidades, privilegios o concesión de exenciones; lo cual implica que la defraudación aduanera para ser sancionada como delito debe comprarse el dolo y la cuantía de la operación por tributos omitidos debe ser superior a 50.000 UFV, que conlleva una pena de 5 a 10 años y una multa del 100% de la deuda tributaria.

Adicionalmente, el Código Tributario Boliviano establece a la omisión de pago como una contravención tributaria, donde la conducta contraventora es la acción u omisión de no pagar o pagar de menos la deuda tributaria, no efectuar las retenciones a que está obligado u obtener beneficios indebidos y valores fiscales, es decir, si la cuantía de tributos omitidos es inferior a 50.000 UFV, ante una acción de pago de menos en la determinación de una deuda tributaria, se puede aplicar la omisión de pago con la sanción pecuniaria del pago del 100% del monto calculado para la deuda tributaria sin pena corporal.

Asimismo, el Código Tributario Boliviano en su Artículos 165 bis y ter, sanciona otros tipos de contravención aduanera cometidas en el desarrollo de una operación o gestión aduanera cuando se incurra en actos u omisiones que quebranten el Código Tributario Boliviano o disposiciones administrativas aduaneras que no constituyan delitos, como son los errores de transcripción, cita de disposiciones no pertinentes, vencimiento de plazos, la falta de entrega de información oportuna a la Administración Aduanera, etc., que también se encuentran normadas por la Aduana Nacional en su Anexo de Contravenciones Aduaneras.

Después de ver el marco normativo, debemos ver la estructura de los ingresos que percibe el Estado Plurinacional de Bolivia para que visualicemos cómo surge la renta aduanera y cómo se ve afectada por el fraude aduanero. Para esto podemos comenzaremos mencionando que el Estado Plurinacional de Bolivia es una economía abierta basada en la explotación de recursos naturales fundamentalmente relacionados con los Sectores Hidrocarburos y Minería. Esto determina que la principal fuente de ingresos, para el financiamiento de la política pública y el funcionamiento operativo de los gobiernos locales y el Tesoro General de la Nación (TGN), provenga de la recaudación de impuestos y regalías de las actividades extractivas.

Los ingresos fiscales que aportan al TGN tienen tres componentes principales que son: **1)** Los ingresos tributarios que comprenden la Renta Interna (corresponde a los impuestos del IVA, RC-IVA, BE, IT, ICE, ISTGB, ISE, IPBI, IPVA, IMTIV, IEHD, IUE, AA-IUE, ICM y el ITF), la Renta Aduanera y los Impuestos Municipales; **2)** Las regalías (corresponden al pago por el derecho de explotación de recursos naturales no renovables, extraídos del subsuelo, que realizan los productores al Estado); y finalmente **3)** Las contribuciones a la seguridad social (aportes patronales y laborales que reciben las Cajas de Salud para proporcionar prestaciones médicas y económicas), las donaciones (corresponden a recursos provenientes de organismos financiadores externos y gobiernos extranjeros de manera voluntaria) y las transferencias (son recursos provenientes del sector público o privado que reciben las entidades públicas en cumplimiento a disposiciones legales y contractuales).

En ese contexto en cuanto a la Renta Aduanera, tenemos que en gran medida dependen de las importaciones bolivianas que se rigen por el nivel arancelario que se aplica a las importaciones de bienes. La norma está en concordancia a las disposiciones de la normativa internacional, es decir, el Código de Valoración del Acuerdo General sobre Arancel Aduanero y Comercio (GATT) y la nomenclatura de la NANDINA, así como la NALADISA que es aplicada en el marco de la ALADI. Los productos originarios de los Países Miembros de la CAN y de la ALADI, de los cuales forma parte Bolivia tienen Acuerdos de Complementación Económica y cuentas con preferencias arancelarias de hasta el 100%.

Asimismo, viendo un poco de la historia reciente, tenemos que hasta 1985 se aplicó la llamada **“Estrategia de Sustitución de Importaciones”** que fue acompañada de varias restricciones arancelarias y para-arancelarias a los productos provenientes del exterior. La crisis económica de la primera mitad de la década de los años 80, sin embargo, condujo a un nuevo modelo económico basado en una **“Estrategia de Inserción Internacional Hacia Afuera”**, que buscaba una asignación más eficiente de los recursos donde los precios debían ser determinados por el mercado y no así por la intervención del Estado. En este contexto, desde 1985 se dejaron de aplicar licencias o permisos previos para las importaciones y se unificaron las tasas arancelarias de los diversos productos llegando hasta una tasa arancelaria del

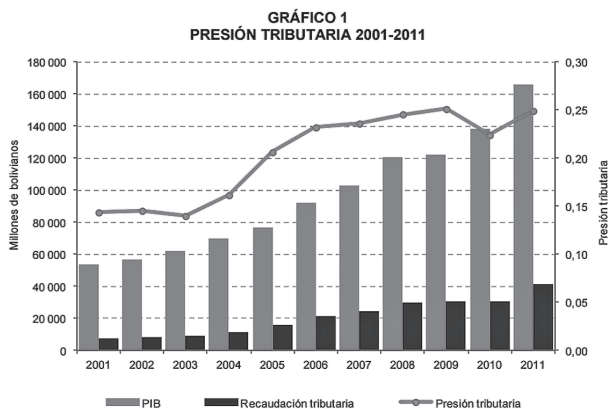
10% sobre el valor CIF frontera; siendo menor inclusive para materias primas (5%) y bienes de capital (0%) de acuerdo a nóminas específicas, así como para los productos sujetos a los diversos acuerdos comerciales que se firmaron. Mediante **Ley de Aduanas N° 1990**, de 28 de julio de 1999, se determina que, salvo lo dispuesto en los Acuerdos o Convenios Internacionales ratificados constitucionalmente, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo establecerá la alícuota del gravamen arancelario aplicable a la importación de mercancías y cuando corresponda los derechos de compensación y de los derechos antidumping.

Los aranceles e impuestos aplicados en la importación (sobre el valor CIF-Frontera) son los siguientes: **a)** Arancel de importación variable de 0%; 5%; 10%; 15%; 20% y 35%; **b)** Tasa de almacén aduanero 0,50%, según el servicio prestado y tiempo de permanencia; **c)** Aporte gremial 0,30%, según la Cámara a la que se está asociado; **d)** Despacho aduanero 0,1% al 2,5%, que es una comisión variable que se paga a la agencia despachante de aduana; **e)** Impuesto al Valor Agregado (IVA) 14,94%, grava sobre el valor de mercadería más el arancel; **f)** Impuesto al Consumo Específico (ICE), impuesto variable, que grava licores, tabaco y bienes suntuarios; **g)** Impuesto a los Hidrocarburos (IEDH), según el producto a ser importado. La mayoría de gravámenes del sistema arancelario boliviano son ad valorem sobre valores CIF. Algunos ítems se gravan con derechos específicos, otros con la combinación de ambos.

También es importante ver los impactos que han tenido la aprobación de leyes y decretos supremos en los ingresos aduaneros, en ese sentido, tenemos que la política aduanera fue modificada por el Gobierno de Evo Morales mediante su **Plan Nacional de Desarrollo (PND)**, donde se plantea el restablecimiento de medidas arancelarias y para-arancelarias enfocadas a proteger sectores estratégicos. Por tanto, mediante **Decreto Supremo N° 29349**, de 21 de noviembre de 2007, se establece la nueva estructura arancelaria con alícuotas de Gravamen Arancelario en cero por ciento (0%), cinco por ciento (5%), diez por ciento (10%), quince por ciento (15%) y veinte por ciento (20%). Posteriormente, el **Decreto Supremo N° 0125**, de 13 de mayo de 2009, incorpora a la estructura arancelaria una nueva alícuota de Gravamen Arancelario de treinta y cinco por ciento (35%), con el objetivo de adoptar políticas destinadas a la protección de la industria nacional e incentivar el consumo de productos hechos en Bolivia sin que afecten los precios de la canasta básica del consumo o repercutan en el abastecimiento del mercado interno. Asimismo, se aprobaron los Aranceles Aduaneros de Importaciones Bolivia 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 que incorporan las modificaciones en las enmiendas del Sistema Armonizado de la Organización Mundial de Aduanas y los cambios de la Nomenclatura Común de Designación y Codificación de Mercancías de los Países Miembros de la Comunidad Andina (NANDINA). Mediante el **Decreto Supremo 1272**, de 27 de junio de 2012, el Gobierno de Evo Morales aprobó una nueva estructura arancelaria con tasas de entre 30 y 40% para diferentes tipos de prendería. La medida, según la norma, busca proteger a las trabajadoras y trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales por cuenta propia y gremialistas en general, quienes gozarán de un régimen de protección especial, mediante una política de intercambio comercial equitativo y de precios justos para sus productos, así como la asignación preferente de financiamiento para incentivar su producción. También es importante destacar la aprobación del **Decreto Supremo N° 1443**, de 19 de diciembre de 2012, que aprueba los despachos anticipados bajo canal verde en frontera; y el **Decreto Supremo N° 2295**, de 18 de marzo de 2015, que aprueba los despachos en frontera de mercancías de fácil reconocimiento aprobadas con Resolución Ministerial, bajo parámetros de tiempos determinados para el despacho aduanero, asimismo, aprueba la autorización del levante de mercancías con observaciones y sin la emisión del Informe de Variación del Valor, remitiendo el despacho aduanero a control posterior.

En ese contexto, es importante ver el impacto que esas medidas han tenido sobre las recaudaciones aduaneras dentro de una perspectiva macroeconómica global, para lo cual primero debemos ver el comportamiento de las mencionadas recaudaciones (conforme a datos de la AN en millones de Bs.), donde en la gestión 2010 alcanzaban a 7.616,7; en la gestión 2011 alcanzaban a 10.722 (variación porcentual de 40,8%); en la gestión 2012 alcanzaban a 11.892,8 (variación porcentual de 10,9%); en la gestión 2013 alcanzaban a 13.431,5 (variación porcentual de 12,9%); en la gestión 2014 alcanzaban a 15.451,7 (variación porcentual de 15%); en la gestión 2015 alcanzaban a 14.940,1 (variación porcentual negativa de 3,3%) y en la gestión 2016, de enero a mayo, alcanzaban a 4.998 (variación porcentual en relación al mismo período de 14,8%).

Entonces cómo explicar esta situación de incremento en las recaudaciones y posterior caída de las mismas. En ese sentido, vemos que en la economía nacional hubo un incremento en la presión tributaria (indicador cuantitativo que relaciona los ingresos tributarios de una economía y el (PBI), permite medir la intensidad con la que un país grava a sus contribuyentes a través de tasas impositivas), es decir que, en el año 2004, fruto de la creación de nuevos impuestos a nivel nacional alcanzó a 16% y continuó subiendo hasta alcanzar el 25% del PIB el año 2009. En el año 2010 se observa una disminución y posteriormente una recuperación hacia el año 2011 en el que se registra una presión tributaria 26% tal como se observa en el gráfico 1.



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Instituto Nacional de Estadística.

De esa manera, siendo que la presión tributaria pesa más en las grandes empresas que son responsables por el 60,3% de los ingresos fiscales del Estado, se tiene que cuando la economía boliviana a partir del año 2004 registra un crecimiento asociado al creciente ciclo económico mundial como efecto del alza de los precios internacionales de las materias primas, minerales e hidrocarburos conjuntamente con cambios sociales y económicos del gobierno del presidente Evo Morales, la tendencia de crecimiento en las recaudaciones es creciente entre 2004 y 2008. Pero, en la gestión 2009 se desacelera el crecimiento en las recaudaciones, situación que se debe a que en el año 2008 comienza la crisis financiera internacional, sin embargo, los efectos de la misma se hacen evidentes en Bolivia en el año 2009, vía reducción de las exportaciones debido a la caída en los precios internacionales de los minerales y una menor demanda de gas natural del Brasil. La caída en las exportaciones de minerales motivó también que se redujeran en ese año las importaciones, de insumos y bienes de capital que representan aproximadamente un 70% de las importaciones bolivianas, algo muy parecido a lo que se tiene en las gestiones 2015 y 2016, pero fruto de la caída de los precios del petróleo. Por lo cual, podemos ver que la desaceleración económica lleva a la caída de la importación de maquinaria y materia prima de las empresas e industrias más grandes del país que son las responsables por la mayor cuantía de impuestos que recauda la Aduana Nacional y el Estado, aspecto que se acentúa por el establecimiento de mayores aranceles que incentivan el contrabando por los mayores costos de oportunidad asociados a las importaciones legales y por una renuncia implícita del control del valor durante el despacho aduanero para llevarlo a un control diferido, pese a las medidas de la Aduana Nacional de mejorar los tiempos de despacho aduanero y facilitar la operativa aduanera.

Vale señalar la dificultad de contar con estadísticas del fraude aduanero en nuestro país, pero como un indicador tenemos los resultados de la investigación del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) (2006) que indican que en el año 2005 la subfacturación aduanera habría alcanzado a 504 millones de dólares, un 21% del total de las importaciones, en cuanto que la defraudación por subvaloración de mercancías habría alcanzado en ese año los 154 millones de dólares, que representan el equivalente al 8% de la renta interna que en ese año fue de 1.885 millones de dólares, según cifras del BCB. La renta aduanera perdida por subvaloración se estima en 35 millones de dólares para el

año 2005, cerca del 35% de la renta aduanera, lo cual es muy significativo y más aún cuando no se tienen datos sobre las otras modalidades de fraude aduanero.

Continuando con el análisis del fraude aduanero en Bolivia, vamos a retomar los resultados de la investigación del estudio del IBCE (2006), **en relación a la valoración aduanera** en nuestro país, que identificó entre los principales problemas por los que atraviesa la Aduana Nacional a los siguientes: Existe normativa, pero el contenido técnico es insuficiente, en especial en definiciones y procesos relativos a la determinación del valor; el manejo de la “duda razonable” no es el más adecuado y hasta a veces es discrecional; la base de datos carece de un registro de importadores y demás operadores de comercio exterior, que permita clasificarlos según criterios de riesgo; el número de técnicos que se dedican a la valoración aduanera es insuficiente y la capacitación es limitada, por lo que se pierde la perspectiva técnica del fraude aduanero; ausencia de control posterior referido a estudios e investigaciones sobre el “Valor en Aduana” a empresa e importadores por sectores de la economía, regímenes aduaneros o determinados aspectos del Acuerdo sobre Valoración; los sistemas de información que apoyan los controles están muy focalizados en los precios referenciales y no así a estudios del valor; deficiencias en la aplicación del Acuerdo que han generado una considerable cantidad de recursos ante la Autoridad de Impugnación Tributaria (AIT).

Por lo señalado, podemos ver que la Aduana Nacional se avocó en mayor medida a tratar la subvaluación y el contrabando como las principales manifestaciones del fraude aduanero, siendo que además existen otras manifestaciones de fraude aduanero y, que como vimos, esta figura delictiva tiene como una de sus características, la planificación del ilícito desde origen con la finalidad de desestabilizar el mercado nacional y ocasionar posible quiebre de empresas nacionales, por lo cual, requiere de la Aduana Nacional un tratamiento global de todos estos tipos de fraude, para lo cual se hace pertinente realizar estudios para afrontarlos y reducir esta afectación económica.

En ese sentido, las otras manifestaciones del fraude aduanero han quedado relegadas a un segundo plano, como ser los controles sobre tráfico de especies protegidas, patrimonio cultural, propiedad intelectual, Drawback, falsedad de origen, acogimiento indebido a exenciones o beneficios por mala clasificación arancelaria, las prácticas de competencia desleal (estudios sobre dumping de precios, engaño, denigración, confusión, dependencia económica, etc.), falsedad en las declaraciones de calidad o cantidad, mercancías falsificadas o piratas, uso indebido de los regímenes aduaneros, registros de empresas ficticias y quiebras fraudulentas.

No debemos olvidarnos que la Aduana Nacional es la institución encargada de controlar el flujo internacional de mercancías dentro de una política de Estado para el desarrollo productivo y social de Bolivia, por lo tanto, la Aduana Nacional debe contribuir con su acción a vislumbrar la preservación y desarrollo del mercado interior, sin perder de vista la dinámica del comercio exterior y las prácticas fraudulentas que se producen para desestabilizar la política económica, política comercial, política agrícola, seguridad alimentaria, seguridad pública, etc.

En ese contexto, se podría considerar estrategias para el control aduanero tales como: imponer criterios de selección de operaciones y operadores aduaneros objeto de control en cada una de las fases del procedimiento aduanero; en ese sentido, sería conveniente comenzar protegiendo la libre circulación de mercancías en la zona secundaria, conforme establece el Decreto Supremo N° 708, con la finalidad de proteger los intereses legítimos de los ciudadanos y operadores económicos, para respetar las exigencias de rapidez y fluidez del comercio exterior, por lo que, se hace necesario implementar controles eficaces en zona primaria, tanto en la entrada como en la salida, con la finalidad de aplicar las políticas definidas por el Estado Plurinacional; asimismo, no se puede concebir una Aduana Nacional encargada de cumplir esas tareas de control sin contar con un sistema informático que englobe toda la operativa aduanera con una automatización de los servicios aduaneros, regímenes aduaneros, registro total de operadores, acceso directo a certificaciones e información de otras entidades públicas que tengan relación con las operaciones aduaneras y también con aduanas extranjeras para el intercambio de información, es decir, un sistema informático que permita la integración de todos los actores del comercio exterior, lo que coadyuvaría a una efectiva gestión aduanera.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la gestión aduanera debe vigorizar los controles en cada una de las fases de control aduanero (antes, durante y posterior), toda vez que cada uno presenta características especiales y diferentes. El control anterior requiere de una investigación directa sobre los operadores de comercio exterior que debe incluir perfiles de riesgo considerando los importadores, proveedores, países y procedencia (China, zonas francas, etc.), y sobre las mercancías que requieren autorizaciones previas o certificaciones. El control durante el despacho aduanero requiere contar con un mayor fortalecimiento de la capacitación personal y de la implementación de un sistema informático acorde a lo que se mencionó. El control posterior debe evitar la doble revisión a aquellos despachos bajo canal rojo y amarillo y avocarse a aquellos despachados bajo canal verde, bajo perfiles de riesgo que no incluyan sólo valor, sino por sectores de la economía, regímenes aduaneros u otros aspectos del Acuerdo sobre Valoración, para este cometido es muy importante la información que pueda recabarse de terceros, por eso, es muy importante que se tenga información en línea y en coordinación con otras instituciones públicas como el SIN, el SENASAG, IBMETRO, DIPROVE, etc., que puedan proporcionar información sobre los operadores de comercio exterior y certificaciones emitidas.

Asimismo, el proceso en cualquier una de sus fases involucra propiciar la cooperación entre las administraciones Aduaneras de los Estados miembros de cada uno de los acuerdos con los que tiene el Estado Plurinacional de Bolivia (CAN, MERCOSUR, ALADI, etc.) y además involucra la participación y colaboración de todos los operadores económicos: fabricantes, importadores, exportadores, transportistas, agentes de carga en puertos, agentes despachantes de aduana, los concesionarios de aeropuertos, depósitos aduaneros, empresas courier, etc., para lo cual es importante tener procedimientos simplificados de despacho en aduanas, encaminados a reforzar la competitividad de la economía boliviana, por lo cual, se debe alentar los proyectos actuales que realiza la Aduana Nacional como son los operadores OEA, los despachos en frontera de mercancías de fácil reconocimiento, los despachos anticipados en frontera, el Proyecto del SUMA, la adquisición de un helicóptero para el combate al contrabando, la reinstalación de los remates por internet, etc. En ese sentido, se advierte que se requiere ejercer los controles adecuados a cada fase del control aduanero, sin dejar de lado ni descuidar cada uno de ellos, porque el suceso depende de una aplicación conjunta y eficiente, generando riesgos.

Tocando un tema en especial que abarca una de las mayores atenciones por parte de la Aduana Nacional en cuanto al fraude aduanero, es el referido a la valoración aduanera, donde la Administración Aduanera ha tropezado con problemas de índole técnico para la determinación del valor de las mercancías, toda vez que conforme analizamos, hay un manejo inadecuado de la duda razonable, el cálculo del valor en aduana utilizando el Método del Último Recurso en base a listas de precios referenciales no actualizadas, siendo que los aspectos tecnológicos, el intercambio de información con administraciones aduaneras extranjeras, la utilización de datos de los propios operadores económicos y la existencia de estudios del valor que deben practicarse por tipos de mercancías, actividad económica y niveles de riesgo, son trascendentales en este proceso, pues la tendencia debería ser aplicar el Valor de Transacción con algunos ajustes como determinan los Artículos 1 y 8 del Acuerdo y no aplicar el Método del Último Recurso ni tampoco dejar de lado el Control del Valor durante el despacho aduanero ni el Control Diferido Inmediato, que conllevan parámetros de riesgo y alimentan de mayor información sobre criterios de riesgo para realizar un mejor control del fraude aduanero, toda vez que su no aplicación podría llevar a una caída de las recaudaciones, porque el combate del fraude es integral, es decir, en todas las etapas del proceso de control.

Otro elemento de vital importancia es el relativo al talento humano. Es importante brindar estabilidad laboral al personal de la aduana, al igual que su permanente capacitación, con lo cual se propenderá a conseguir óptimos niveles de desempeño técnico en todas las fases de control, para lo cual se debería incentivar la formación principalmente en merceología y clasificación arancelaria, derecho tributario, auditoría, valoración para lo cual debería crearse una Escuela Nacional de Aduanas que brinde la inducción a los nuevos funcionarios y otorgue una capacitación especializada acorde a los requerimientos de la institución, como ser el comportamiento del fraude aduanero; asimismo, desarrollar intercambios de larga duración de funcionarios de aduanas en relación con puestos en las administraciones aduaneras de otros estados miembros de los acuerdos y otros países importantes.

CONCLUSIONES.

Las ideas vertidas en la presente ponencia, llevan a considerar que el fraude aduanero constituye un fenómeno de implicación mundial relativo a las actividades de comercio exterior y representa el engaño al Estado a través de la violación al ordenamiento jurídico nacional e internacional con perjuicio económico y social. El fraude aduanero al tiempo de perjudicar al Estado, produce beneficios particulares tanto a los operadores de comercio exterior como a los servidores públicos a cargo del control aduanero por acciones u omisiones calificadas como delitos o contravenciones aduaneras, por lo cual, la investigación del fraude implica un adecuado control en todas las fases de control y la adecuación correcta de la conducta y sanción apropiada que es indispensable para minimizar este tipo de fraudes, utilizando necesariamente tecnología de punta, acuerdos con las administraciones aduaneras extranjeras para el intercambio de información y adopción de una sola normativa a nivel andino, del Mercosur y la ALADI, cooperación de los operadores económicos e instituciones públicas y capacitación permanente y de alto nivel del personal, siendo que además se debe llevar en cuenta que es fundamental proporcionar un nivel de protección adecuado a los ciudadanos y a los operadores económicos, garantizando al mismo tiempo la fluidez necesaria para las operaciones de comercio exterior, lo que implica mantener una tramitación ágil y libre transitabilidad dentro del territorio nacional, lo cual provocará el mayor uso de los servicios públicos aduaneros, minimizando el número de evasores.

En este marco, es indispensable que el Gobierno Central deba implementar planes estratégicos para la modernización de la Aduana Nacional que le permita cumplir a cabalidad con su labor acorde con el actual Modelo de Desarrollo Económico y las prácticas de comercio internacional basadas en la globalización de la economía mundial.

BIBLIOGRAFÍA.

- NUÑEZ ORTEGA, Fausto Marcelo. *Corrupción: Tendencias Globales y el fraude aduanero. Caso Ecuatoriano*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito-Ecuador, publicación 2012.
- SECRETARIA GENERAL DE LA CAN. *Lucha contra el Fraude*, Lima-Perú, Ediciones EIRL, 2007.
- CEPAL – NACIONES UNIDAS. *Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución del ingreso – El caso de Bolivia (Estado Plurinacional de)*, Santiago-Chile, Publicación de las Naciones Unidas, 2014.
- ADUANA NACIONAL. *Boletín de Recaudaciones de la Aduana Nacional – gestiones 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 (de enero a mayo)*. En www.aduana.gob.bo.
- INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR – IBCE. *Nota de Prensa IBCE E-227/2008*, <http://ibce.org.bo/noticias-detalle.php?id=71>.
- INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR – IBCE. *Nota de Prensa IBCE E-972/2012 – Aduana Nacional de Bolivia quiere erradicar la defraudación aduanera en 5 años*, <http://ibce.org.bo/noticias-detalle.php?id=416>.
- FUENTES VÉLEZ, Jorge Ricardo. *Apuntes para una política aduanera boliviana y un programa de acción para la Aduana Nacional de Bolivia*, Investura Holística, <http://investuraholistica.blogspot.com/2010/06/apuntes-para-una-politica-aduanera.html>
- ALAVA BRAVO, Fátima. *Fraude Comercial*, El Liberal, <http://elliberal2.blogspot.com/2013/09/fraude-comercial.html>