

“Guía de la Ronda Uruguay para la Comunicad Empresarial”

UNCTAD/OMC COMMONWEALTH SECRETGARIAT

1996

Páginas 91 a 104

Capítulo 3

Valoración de las mercancías en aduana

Resumen

Cuando los derechos de aduana se perciben ad valorem (por ejemplo, el 10 % del valor del producto importado), la incidencia real del gravamen depende de la manera como la administración de aduanas determina el valor imponible. En virtud del Acuerdo sobre Valoración en Aduana, la administración de aduanas debe determinar el valor sobre la base del precio pagado o por pagar por el importador en la transacción objeto de valoración. A raíz de una Decisión adoptada en la Ronda Uruguay, la administración de aduanas puede rechazar el valor de transacción cuando tiene motivos para dudar de la veracidad o exactitud de la cuantía declarada por el importador o de los documentos presentados por él. A fin de proteger a los importadores en tales situaciones, las administraciones de aduanas tienen la obligación de darles la oportunidad de justificar el precio declarado. Cuando la administración de aduanas no se conforma con las justificaciones dadas, debe comunicar al importador, por escrito, sus motivos para no aceptar el valor de transacción declarado.

Cuando el valor de transacción no es aceptable, el Acuerdo limita las facultades discrecionales de las administraciones de aduanas prescribiendo cinco métodos específicos para determinar el valor imponible. Al aplicar esos métodos, las administraciones de aduanas deben consultar a los importadores y tener en cuenta sus pareceres.

Varios países en desarrollo que utilizan actualmente sistemas de valoración basados en la Definición del Valor de Bruselas, elaborada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), tendrán que ajustarse a las reglas del Acuerdo sobre Valoración en Aduana durante el período de transición de cinco años (es decir, antes del 1° de enero de 2000) que se les ha concedido para adoptar el sistema establecido por el Acuerdo.

1. Tipos de derechos de aduana

Los derechos de aduana se perciben *ad valorem* (por ejemplo, el 20 % del valor del producto importado) o con carácter específico (por ejemplo, \$2 por kilogramo o por litro). También se perciben, en el caso de

algunos productos, derechos mixtos, que combinan una tasa *ad valorem* y un derecho específico (el 10 % del valor más \$2 por kilogramo).

Con pocas excepciones, la mayoría de los países perciben derechos *ad valorem*. Los gobiernos prefieren esos derechos por tres razones generales. En primer lugar, resulta más fácil a las autoridades estimar el producto recaudable de los derechos *ad valorem*, que se determinan en función del valor, que los ingresos fiscales de los derechos específicos, que son función del volumen o del peso. En segundo lugar, los derechos *ad valorem* son más equitativos que los específicos, puesto que su incidencia es menor sobre los productos baratos y más alta sobre los artículos caros. Por ejemplo, un derecho específico de \$2 por litro tendrá una incidencia del 50 % en una botella de vino que cueste \$4 y una incidencia del 10 % en un vino más caro que cueste \$20 por botella. Un derecho *ad valorem* del 10% tendría una incidencia de \$0,20 en la botella barata y de \$2 en la cara. En tercer lugar, en las negociaciones internacionales sobre reducciones arancelarias resulta mucho más fácil comparar el nivel de los aranceles y negociar reducciones si los derechos se perciben *ad valorem*.

Ahora bien, la incidencia del derecho *ad valorem* depende en gran medida de los métodos que se empleen para determinar el valor imponible. Por ejemplo, si la administración de aduanas fija el valor en \$1.000, la aplicación de un gravamen *ad valorem* del 10 % dará lugar a un derecho de \$100. En cambio, si determina que el valor es de \$1.200, el importador tendrá que pagar un derecho de \$120 por las mismas mercancías. Los efectos benéficos de las consolidaciones arancelarias en el comercio quedarían considerablemente reducidos si las administraciones de aduanas usaran precios distintos de los de facturación para determinar el valor en aduana. Por consiguiente, las reglas aplicadas en la valoración de las mercancías son de importancia esencial para que la incidencia de los derechos, a los ojos del importador, no sea más alta que la indicada por las tasas teóricas que figuran en el arancel del país importador.

Preámbulo

2. Las reglas del Acuerdo sobre Valoración en Aduana

Las reglas detalladas del GATT sobre valoración de las mercancías en aduana están contenidas en el Acuerdo sobre Valoración en Aduana (título completo: Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994). El sistema de valoración del Acuerdo se basa en criterios simples y equitativos que tienen en cuenta las prácticas comerciales. Dispone que todos los países deben armonizar su legislación sobre la base de las reglas del Acuerdo para conseguir la uniformidad en la aplicación de las normas, de manera que los importadores puedan determinar con seguridad, antes de efectuarse la importación, las cantidades pagaderas en concepto de derechos.

2.1 La norma principal: el valor de transacción

La norma fundamental del Acuerdo es que el valor en aduana debe basarse en el precio realmente pagado o por pagar cuando las mercancías se venden para su exportación al país de importación (por ejemplo, el precio facturado), ajustado, según convenga, mediante la adición de ciertas cantidades pagadas por el comprador, tales como el costo de envases y contenedores, accesorios de embalaje, cánones y derechos de licencia (véase el recuadro 5). Se excluyen las comisiones de compra y los descuent-

Recuadro5

DETERMINACIÓN DEL VALOR EN ADUANA: ELEMENTOS ADMITIDOS PARA EL AJUSTE DEL PRECIO PAGADO POR LAS MERCANCÍAS

(AVA, Artículo 8)

Para obtener el valor de transacción, el Artículo 8 del Acuerdo sobre Valoración en Aduana dispone que los pagos efectuados por los conceptos siguientes pueden añadirse al precio que el importador ha pagado realmente o ha de pagar (es decir, el precio de facturación) por las mercancías:

- Las comisiones y los gastos de corretaje, salvo las comisiones de compra;
- Los costos y gastos por concepto de envases y embalaje;
- Los accesorios, es decir los bienes (materiales, piezas y elementos, herramientas, matrices, etc.) o servicios (diseños, planos, etc.) suministrados gratuitamente o a precios reducidos por el comprador para que se utilicen en la producción de las mercancías importadas;
- Los cánones y derechos de licencia;
- El producto que corresponda al vendedor por la reventa o utilización posterior de las mercancías importadas;
- Los gastos de transporte y seguro hasta el lugar de importación y otros gastos conexos, si el país basa su valoración en precios CIF.

El artículo puntualiza también que no podrán hacerse otras adiciones, aparte de los elementos indicados anteriormente, al precio pagado o por pagar, para la determinación del valor de transacción. Además, enumera los gastos o costos que no deben añadirse al valor en aduana, siempre que se distingan del precio realmente pagado o por pagar. Éstos son los siguientes:

- Los fletes después de la importación en el territorio aduanero del país importador;
- Los gastos de construcción, armado, montaje, mantenimiento o asistencia técnica realizados después de la importación;
- Los derechos e impuestos aplicables en el país de importación.

tos especiales obtenidos por los agentes y concesionarios exclusivos, elementos que no deben tenerse en cuenta para determinar el valor en aduana. El Acuerdo de la Ronda de Tokio limitaba estrictamente la facultad discrecional de la administración de aduanas para rechazar el valor de transacción al reducido número de casos que se enumeran en el recuadro 6. Esto era motivo de preocupación

Recuadro 6

CASOS EN QUE LA ADMINISTRACIÓN DE ADUANAS PUEDE RECHAZAR EL VALOR DE TRANSACCIÓN DECLARADO POR EL IMPORTADOR

1. Cuando no hay venta.
2. Cuando se imponen restricciones a la enajenación o el uso de las mercancías por el comprador. No hay obligación de aceptar el valor de transacción si el contrato de compraventa impone ciertas restricciones al uso o la enajenación de las mercancías, salvo que:

- La restricción se imponga por ley (por ejemplo, las prescripciones de embalaje);
- La restricción limite la zona geográfica en que puedan venderse las mercancías (por ejemplo, un contrato de distribución que limita las ventas a los países europeos);
 - La restricción no afecte el valor de las mercancías (por ejemplo, la obligación de no vender el nuevo modelo importado antes de una fecha determinada).

3. Cuando la venta o el precio están supeditados a ciertas condiciones cuyo valor no puede determinarse (por ejemplo, el vendedor establece el precio de las mercancías importadas a condición de que el comprador adquiera también otras mercancías en cantidades especificadas).

4. Cuando parte del producto de la reventa ulterior por el comprador revierte al vendedor.

5. Cuando existe una vinculación entre el comprador y el vendedor y esa vinculación influye en el precio.

para muchos países en desarrollo, que consideraban que la norma recortaba injustificadamente la capacidad de sus administraciones de aduanas para contrarrestar la práctica de los comerciantes de subvalorar las mercancías importadas para reducir la incidencia de los derechos de aduana. Ésta era una de las razones por las que muchos países en desarrollo eran reacios a adherirse al Acuerdo en la época anterior a la creación de la OMC.

La Decisión relativa a los casos en que las administraciones de aduanas tengan motivos para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado (también llamada Decisión sobre la Carga de la Prueba), adoptada a raíz de una iniciativa de los países en desarrollo en la Ronda Uruguay, subsana esa laguna. En el acuerdo de la Ronda de Tokio, la carga de la prueba recaía en la administración de aduanas que rechazaba el valor de transacción declarado por el importador. La decisión de la Ronda Uruguay atribuye la carga de la prueba al importador cuando la administración de aduanas tiene "motivos para dudar de la veracidad o exactitud de los datos o documentos presentados como prueba" de las declaraciones hechas por los importadores.

Para que en tales casos la administración de aduanas se base en criterios objetivos al rechazar el valor de transacción, el nuevo Acuerdo dispone que la legislación nacional debe conferir ciertos derechos al importador. En primer lugar, cuando la administración de aduanas manifiesta dudas respecto de la veracidad o exactitud del valor declarado, el importador tiene derecho a presentar una justificación en particular documentos u otros datos para probar que el valor declarado por él refleja el valor exacto de las mercancías importadas. En segundo lugar, cuando la administración de aduanas no está conforme con las explicaciones dadas, el importador tiene derecho a pedirle que le comunique por escrito las razones que tiene para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado. Esta disposición está destinada a proteger los intereses del importador, reconociéndole el derecho a apelar de la decisión ante instancias superiores y, de ser necesario, ante un tribunal u otro órgano independiente, dentro de la administración de aduanas.

La regla según la cual el valor de transacción declarado por el importador debe utilizarse para la valoración de las mercancías se aplica no sólo a las transacciones entre partes independientes, sino también a las transacciones entre partes vinculadas. En estas últimas, que suelen verificarse entre las empresas transnacionales y sus filiales o sucursales, se fijan precios de transferencia que no siempre reflejan el valor exacto o verdadero de las mercancías importadas. Aun en estos casos, el Acuerdo exige que la administración de aduanas entable consultas con el importador para averiguar el tipo de vinculación, las circunstancias de la transacción y si la vinculación ha influido en el precio. Si la administración de aduanas, tras ese examen, considera que la vinculación no ha influido en el precio declarado, el valor de transacción se determinará sobre la base de ese precio. Además, para que en la práctica el valor de transacción no pueda rechazarse simplemente porque exista una vinculación entre las partes, el Acuerdo confiere al importador el derecho a

exigir que se acepte el valor si demuestra que dicho valor se aproxima mucho a los valores de referencia calculados sobre la base:

Del valor en aduana determinado en transacciones de importación efectuadas en el mismo momento o en un momento aproximado entre compradores y vendedores no vinculados de mercancías idénticas o similares; o

Del valor ajustado o computado calculado para mercancías idénticas o similares (véase más adelante).

2.2 Otras cinco normas

¿Cómo debe determinar la administración de aduanas el valor imponible cuando decide rechazar el valor de transacción declarado por el importador?

Para proteger los intereses del importador y garantizar que en esos casos el valor se determine según criterios *equitativos y neutrales*, el Acuerdo limita las facultades discrecionales de la administración de aduanas a la aplicación de las cinco normas que enuncia. Además, insiste en que esas normas deben aplicarse en el orden en que aparecen en el texto, y sólo cuando resulte que la primera norma no puede utilizarse, podrá la administración de aduanas recurrir a las normas siguientes para determinar el valor.

Las normas que han de utilizarse según su orden se examinan a continuación.

2.2.1 El valor de transacción de mercancías idénticas

Si no puede determinarse sobre la base del valor de transacción, el valor en aduana se establecerá utilizando un valor de transacción ya determinado para mercancías idénticas.

2.2.2 El valor de transacción de mercancías similares

Cuando no resulta posible determinar con el método anterior el valor en aduana, éste debe determinarse sobre la base del valor de transacción de mercancías similares.

En estos dos métodos las transacciones elegidas deben referirse a mercancías vendidas para la exportación al país importador en el mismo momento, o en un momento aproximado, que las mercancías objeto de valoración.

En el recuadro 7 se describen las reglas que han de seguirse para determinar si las mercancías utilizadas a efectos de establecer el valor en aduana son idénticas o similares a las mercancías exportadas.

Recuadro 7

REGLAS PARA DETERMINAR SI LAS MERCANCÍAS SON IDÉNTICAS O SIMILARES

(AVA, Artículo 15:2)

Para determinar si las mercancías son idénticas o similares a las de la transacción objeto de valoración, se tienen en cuenta las características que a continuación se describen.

Las mercancías son idénticas si:

Las mercancías son similares si:

Son iguales en todo, incluidas sus características físicas, calidad y prestigio comercial,

Tienen características, composición y materiales semejantes a las de las mercancías objeto de valoración;

Pueden cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con las mercancías objeto de valoración.

Además, para que sean consideradas idénticas o similares, las mercancías tienen que haber sido producidas:

- en el mismo país
- y por el mismo productor

que las mercancías objeto de valoración.

Sin embargo, cuando no existan transacciones de importación que se refieran a mercancías idénticas o similares *producidas por la misma persona en el mismo país que las mercancías objeto de valoración*, se tendrán en cuenta las mercancías producidas por una persona diferente en el mismo país.

2.2.3 El valor ajustado mediante deducciones

Los dos métodos siguientes son el método de la deducción y el método del valor reconstruido.

El valor ajustado por deducciones se determina sobre la base del precio de venta unitario, en el mercado nacional, de las mercancías importadas objeto de valoración o de mercancías idénticas o similares, después de deducir elementos como los beneficios, los derechos y gravámenes de aduana, el transporte y el seguro y otros gastos efectuados en el país de importación.

2.2.4 El valor reconstruido

El valor reconstruido se determina sumando al costo de producción de las mercancías objeto de valoración "una cantidad por concepto de beneficios y gastos generales igual a la que suele añadirse tratándose de ventas de mercancías de la misma especie o clase que las mercancías objeto de valoración efectuadas por productores del país de exportación en operaciones de exportación al país de importación".

2.2.5 El método de recambio

Cuando el valor en aduana no pueda determinarse por ninguno de los cuatro métodos antes descritos, podrá determinarse usando de manera flexible cualquiera de los métodos anteriores, siempre que los criterios aplicados sean compatibles con el Artículo VII del Acuerdo General. Sin embargo, el valor así determinado no deberá basarse en los siguientes factores, entre otros:

El precio de mercancías vendidas para la exportación al mercado de un tercer país;

Valores en aduana mínimos;

Valores arbitrarios o ficticios.

Por regla general, el Acuerdo dispone que, cuando no se acepta el valor de transacción, el valor en aduana debe determinarse utilizando los criterios antes descritos *sobre la base de la información de que se pueda disponer en el país de importación*. Sin embargo, reconoce que, para determinar un valor reconstruido,

podrá ser necesario *examinar los costos de producción de las mercancías objeto de valoración* y otras informaciones que deban obtenerse fuera del país de importación. En el Acuerdo se sugiere, por consiguiente, que, para no imponer una carga excesiva al importador, la norma del valor reconstruido se utilice solamente cuando *el comprador y el vendedor estén vinculados entre sí* y el productor esté dispuesto a proporcionar a la administración de aduanas del país importador los datos necesarios sobre los costos y a dar facilidades para su comprobación ulterior.

3. Los países en desarrollo y el Acuerdo

Antes del 1° de enero de 1995, sólo 11 de los países en desarrollo miembros del GATT se habían adherido al Acuerdo sobre Valoración en Aduana. La creación de la OMC en esa fecha modificó la situación. Como se ha dicho anteriormente, el Acuerdo por el que se establece la OMC prescribe que los países miembros deben aceptar todos los acuerdos multilaterales negociados en la Ronda Uruguay. Como el Acuerdo sobre Valoración en Aduana es uno de esos acuerdos multilaterales, los países en desarrollo miembros de la OMC pasan automáticamente a ser partes en él.

Se ha dado a los países en desarrollo un plazo de cinco años para poner en práctica las disposiciones del Acuerdo¹. Por lo tanto, los países miembros originales de la OMC que se acojan a esta disposición no tendrán que aplicar el Acuerdo hasta el 1° de enero de 2000.

Esta moratoria tiene por objeto darles tiempo para tomar medidas que les permitan pasar gradualmente de sus sistemas actuales al sistema de valoración del Acuerdo². Para facilitar ese cambio, el Acuerdo exhorta a los países desarrollados y a las organizaciones internacionales como la OMA a prestar asistencia técnica en la preparación de medidas de aplicación y en la formación de personal.

4. Consecuencias para las empresas

El objetivo básico del Acuerdo es proteger los intereses de los comerciantes honrados exigiendo a la administración de aduanas que acepte, para determinar el valor imponible, el precio realmente pagado por el importador en una transacción determinada. Esto se aplica tanto a las transacciones entre partes independientes como a las transacciones entre partes vinculadas. Se reconoce que pueden variar los precios obtenidos por importadores diferentes por los mismos productos. El simple hecho de que el precio conseguido por un importador dado sea más bajo que el pagado por otros importadores del producto no puede utilizarse para rechazar el valor de transacción. En esas situaciones la administración de aduanas sólo puede rechazar dicho valor cuando tiene motivos para dudar de la veracidad o exactitud del precio declarado de las mercancías importadas. Aun en este caso, debe dar al importador la oportunidad *de* justificar su precio y, si esa justificación no es aceptada, tiene que comunicarle por escrito los motivos por los cuales rechaza el valor de transacción y decide determinar el valor imponible por otros métodos. Además, al reconocer al importador el derecho a ser consultado en todas las etapas de la determinación del valor, el Acuerdo vela por que se usen objetivamente las facultades discrecionales que tiene la administración de aduanas para cuestionar el valor declarado.

¹ El Comité de Valoración en Aduana, establecido en virtud del Acuerdo, puede prorrogar ese plazo respecto del país en desarrollo que lo pida presentando la justificación correspondiente.

² Varios países en desarrollo utilizan un sistema basado en las Definiciones del Valor de Bruselas (DVB), sistema de valoración elaborado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Aparte del derecho del importador a ser consultado en todas las etapas de la determinación del valor imponible, el Acuerdo dispone que la legislación nacional en materia de valoración en aduana debe reconocer a los importadores:

El derecho a retirar de la Aduana las mercancías importadas cuando sea previsible un retraso en la determinación del valor en aduana, dejando una cantidad suficiente, en concepto de fianza o depósito, para cubrir el pago de los derechos a que puedan estar sujetas las mercancías.

El derecho a presumir que toda información de carácter confidencial que haya de comunicarse a la administración de aduanas será tratada como tal.

El derecho a recurrir, sin penalización, ante un órgano independiente, dentro de la administración de aduanas, y ante una instancia judicial contra las decisiones de la administración de aduanas.