

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/VAL/W/32  
11 de marzo de 1999

(99-0985)

Comité de Valoración en Aduana

Original: inglés

## VÍNCULOS ENTRE EL ACUERDO SOBRE VALORACIÓN EN ADUANA Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

El Consejo del Comercio de Mercancías (CCM), en su reunión de 8 de julio de 1998, pidió que los órganos subsidiarios del CCM incluyeran el punto "facilitación del comercio" en los órdenes del día de sus reuniones formales. Se pidió a los órganos que trataran los aspectos de la facilitación del comercio que consideraban relacionados con sus respectivos acuerdos con miras a introducir los resultados de estos debates en los debates informales del CCM sobre facilitación del comercio en abril de 1999. El Comité de Valoración en Aduana incluyó por primera vez el punto "Facilitación del comercio" en su orden del día de la reunión de 9 de noviembre de 1998. Se celebró una reunión informal el 12 de febrero de 1999 para debatir más a fondo el tema. Se acordó en esta reunión que la Secretaría prepararía un documento exponiendo los vínculos entre el Acuerdo sobre Valoración en Aduana (en adelante, el Acuerdo) y la facilitación del comercio. Al tratar este tema deben considerarse dos aspectos: los vínculos entre la facilitación del comercio y las disposiciones del Acuerdo que se relacionan estrictamente con la valoración en aduana, y los vínculos entre la facilitación del comercio y la aplicación del Acuerdo que podrían también incluir las prácticas y procedimientos aduaneros.

### I. LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y LAS DISPOSICIONES DEL ACUERDO

1. El Acuerdo establece los métodos y las normas que los Miembros deben aplicar para valorar en aduana las importaciones. La valoración en aduana es parte integrante del proceso comercial y puede desempeñar una función importante al facilitar u obstaculizar el comercio. Esto se debe a que es el valor de las mercancías importadas, determinado en la frontera, lo que hace efectivos los tipos de los derechos, evaluados *ad valorem*. Es evidente que la existencia de métodos armonizados, transparentes, estables y equitativos para valorar las importaciones es esencial para permitir a los comerciantes prever a qué precios pueden comprar y vender sus productos y para que puedan mantenerse competitivos y viables. Se trata de elementos esenciales del proceso de adopción de decisiones comerciales. La existencia de estos métodos permite también a los comerciantes aprovechar las economías de escala, al tener la certeza de que los métodos de valoración en todos los países con los que comercian tienen los mismos requisitos de procedimiento, documentación e información.

2. La importancia para los comerciantes de la estabilidad y transparencia de los métodos de valoración ya se había reconocido cuando los redactores originales del GATT crearon el artículo VII, "Valoración en aduana". En especial, el párrafo 5 del artículo VII establece que:

"Los criterios y los métodos para determinar el valor de los productos sujetos a derechos de aduana o a otras cargas o restricciones basados en el valor o fijados de algún modo en relación con éste, deberían ser constantes y dárseles suficiente publicidad para permitir a los comerciantes calcular, con un grado razonable de exactitud, el valor en aduana."

El mismo Acuerdo en el preámbulo establece que los Miembros reconocen "la necesidad de un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración en aduana de las mercancías que excluya la utilización de valores arbitrarios o ficticios", y que "la determinación del valor en aduana debe basarse en criterios sencillos y equitativos que sean conformes con los usos comerciales ...". Los Miembros

reconocen también que "... la base para la valoración en aduana de las mercancías deber ser en la mayor medida posible su valor de transacción"; es decir, "el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación". La intención era que se utilizaran siempre que fuera posible los criterios más simples y equitativos. Como consecuencia de ello, el Acuerdo parece ser, por su carácter mismo, un instrumento de facilitación del comercio.

3. Las normas de valoración, que figuran en la Parte I, constituyen la mayor parte del Acuerdo. Algunas de estas normas han sido reconocidas por órganos internacionales, como la Cámara de Comercio Internacional, como las "mejores prácticas aduaneras". En especial, las normas relacionadas con los procedimientos de recurso, la rapidez y facilidad con que se despachan las mercancías y la transparencia de las leyes y reglamentos aduaneros son elementos esenciales del proceso de transacción comercial. Estas normas se han incorporado a los artículos 11, 12, 13 y 22 del Acuerdo.

4. El artículo 11, que se refiere a los procedimientos de apelación, es un ejemplo de las "mejores prácticas aduaneras". El artículo establece que:

"1. En relación con la determinación del valor en aduana, la legislación de cada Miembro deberá reconocer un derecho de recurso, sin penalización, al importador o a cualquier otra persona sujeta al pago de los derechos.

2. Aunque en primera instancia el derecho de recurso sin penalización se ejercite ante un órgano de la administración de Aduanas o ante un órgano independiente, en la legislación de cada Miembro se preverá un derecho de recurso sin penalización ante una autoridad judicial.

3. Se notificará al apelante el fallo del recurso y se le comunicarán por escrito las razones en que se funde aquél. También se le informará de los derechos que puedan corresponderle a interponer otro recurso."

El Comité Técnico de Valoración en Aduana en su opinión consultiva 17.1 recomendó que "el importador no estará sujeto al pago de una multa o a la amenaza de su imposición por el solo hecho de que haya decidido ejercitar el derecho de recurso."

5. En relación con la transparencia, el artículo 12 establece que:

"Las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general destinados a dar efecto al presente Acuerdo serán publicados por el país de importación de que se trate con arreglo al artículo X del GATT de 1994."

Además, el artículo 22 se refiere a las obligaciones de notificación de los Miembros y establece que:

"Cada Miembro se asegurará de que, a más tardar en la fecha de aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo para él, sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén en conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo.

Cada Miembro informará al Comité de las modificaciones introducidas en aquellas de sus leyes y reglamentos que tengan relación con el presente Acuerdo y en la aplicación de dichas leyes y reglamentos."

Este artículo debe leerse conjuntamente con las Decisiones referentes a la notificación y comunicación de las legislaciones nacionales y la lista de cuestiones, adoptadas por el Comité (G/VAL/5). En su esencia la primera Decisión establece que:

- "i) Los Miembros presentarán lo antes posible, en uno de los tres idiomas oficiales de la OMC, los textos completos de su legislación nacional (leyes, reglamentos, etc.) sobre valoración en aduana a la Secretaría, la cual los comunicará como documentos del Comité a los demás Miembros en el idioma en que hayan sido presentados ...".

La segunda, cuyo objeto es facilitar la comprensión de la legislación de cada Miembro, obliga a los Miembros a responder a quince preguntas de la lista de cuestiones sobre legislación. Estas cuestiones figuran en el documento G/VAL/5.

6. En relación con el despacho de mercancías, el artículo 13 establece que:

"Si en el curso de la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas resultase necesario demorar la determinación definitiva de ese valor, el importador de las mercancías podría no obstante retirarlas de la Aduana si, cuando así se le exija, presta una garantía suficiente en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado que cubra el pago de los derechos de aduana a que puedan estar sujetas en definitiva las mercancías. Esta posibilidad deberá preverse en la legislación de cada Miembro."

7. A fin de facilitar la aplicación del Acuerdo para los países en desarrollo, el Acuerdo contiene disposiciones sobre Trato especial y diferenciado en la Parte III y el Anexo III. Facilitar la aplicación del Acuerdo, de modo que todos los Miembros puedan aplicarlo en el momento oportuno, contribuirá a la aplicación global del mismo y, por consiguiente, reforzará su contribución a la facilitación del comercio. El párrafo 1 del artículo 20 permite a los países en desarrollo que no son Parte en el Acuerdo de la Ronda de Tokio retrasar la aplicación de las disposiciones del Acuerdo por un período de tiempo no superior a cinco años, durante el cual el Miembro realizará la transición al sistema de valoración de la OMC. Además, el párrafo 2 del artículo 20 permite a los países retrasar la aplicación del método del valor reconstruido (artículo 6) durante tres años más. El párrafo 3 del artículo 20 estipula que los países desarrollados Miembros proporcionarán asistencia técnica a los países en desarrollo para facilitar la aplicación del Acuerdo. El Anexo III contiene disposiciones que permiten a los países en desarrollo solicitar una prórroga de cinco años al Comité y seguir utilizando un sistema de valores mínimos después de aplicar el Acuerdo en los términos y condiciones limitados que acuerde el Comité. Por último el Anexo III contiene disposiciones que permiten a los países en desarrollo Miembros negarse a pedir a un importador que invierta el orden de los métodos de valor deductivo y valor reconstruido, y pedir que se lleve a cabo un estudio de las importaciones a su país, desglosadas por agentes, distribuidores y concesionarios exclusivos.

## **II. FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y APLICACIÓN DEL ACUERDO**

8. Como se indica en la introducción del presente documento, los vínculos tratados en la presente sección no solamente se refieren a la aplicación de las disposiciones del Acuerdo sino también a las prácticas y procedimientos aduaneros que puedan contribuir a la aplicación eficaz del sistema de valoración de la OMC. Algunas de estas prácticas se han determinado ya en los debates en el Comité. Comprenden la tramitación antes de la llegada de los datos transmitidos electrónicamente por los comerciantes a las administraciones aduaneras, técnicas como la evaluación del riesgo, el despacho posterior a la entrada, los servicios de auditoría y el despacho rápido para comerciantes autorizados. Además, hay varios convenios e instrumentos internacionales relacionados con las prácticas y los procedimientos aduaneros. No es la intención del presente documento tratar estos instrumentos y convenios puesto que ya se han explicado con considerable detalle en un documento de la Secretaría preparado para los debates sobre facilitación del comercio en el Consejo del Comercio de Mercancías (G/C/W/80 y Add.1). Son especialmente importantes los anexos III a VIII de ese documento. También se ha compilado información adicional, después del Simposio de facilitación del comercio celebrado los días 9 y 10 de marzo de 1998, en los documentos G/C/W/113 y 115. En especial tienen interés particular la sección de G/C/W/113 titulada "Procedimientos y prescripciones en materia de importación y exportación, incluyendo los problemas relacionados con

los trámites aduaneros y el cruce de fronteras". Las cuestiones y problemas planteados sobre este tema en el Simposio y las sugerencias para resolver estas cuestiones figuran bajo varios epígrafes: Requisitos de documentación; Procedimientos oficiales; Automatización y utilización de tecnología de la información; Transparencia, previsibilidad y coherencia; Modernización de la administración del paso de fronteras.

9. En relación con los temas que se debaten, el Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto) tiene particular importancia. El Convenio de Kyoto, concluido en mayo de 1973, consta de dos partes. La primera contiene 19 artículos que establecen las disposiciones generales esenciales para la aplicación del instrumento. La segunda parte consta de 31 anexos (26 de los cuales han entrado en vigor) dedicados cada uno a un procedimiento aduanero específico.<sup>1</sup> Un anexo entra en vigor cuando cinco Partes Contratantes lo hayan aceptado. Cada anexo está formado por un conjunto de definiciones que aclaran los principales términos aduaneros utilizados y las normas que regulan la aplicación del procedimiento considerado. Estas disposiciones adoptan la forma ya sea de *Normas*, cuya aplicación general e incorporación en la legislación nacional se consideran esenciales para la armonización y la simplificación, ya la forma de *Prácticas recomendadas* que son disposiciones que se reconocen como un progreso hacia la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros, y cuya aplicación se considera deseable. Ambas categorías pueden ir acompañadas de *Notas* cuyo objeto es indicar las posibles formas de aplicar la Norma o Práctica pertinente recomendada.

10. El Convenio de Kyoto está abierto a la adhesión de cualquier Estado y de las uniones aduaneras o económicas. En el momento actual, el Convenio de Kyoto tiene 59 Partes Contratantes. Los 31 anexos son los instrumentos de armonización de los procedimientos aduaneros, puesto que contienen los principios que se han de incorporar en la legislación nacional. Cuando un Estado adhiere al Convenio debe aceptar por lo menos un anexo. Después, cada uno de los restantes anexos puede aceptarse por separado. Los países pueden seleccionar los anexos que les permitan limitar sus obligaciones a las secciones específicas de su legislación que deseen modernizar o armonizar con la práctica internacional.

11. Se enumeran a continuación los anexos de A a J del Convenio de Kyoto, con una descripción general de los temas que abarca cada uno:

- a) Anexo A: Formalidades anteriores a la presentación de la declaración de mercancías  
Este anexo se refiere a las formalidades aduaneras anteriores a la declaración de mercancías, al almacenamiento temporal de las mercancías, las formalidades aduaneras aplicables a los medios comerciales de transporte y el procedimiento aduanero en los almacenes (no está en vigor).
- b) Anexo B: Despacho de mercancías para consumo interno  
Este anexo se ocupa del despacho de mercancías para consumo interno, la exención de los derechos y tasas de importación aplicadas a las mercancías declaradas para el consumo interno y la reimportación sin modificar las mercancías.
- c) Anexo C: Despacho de las mercancías exportadas  
Este anexo se ocupa de la exportación directa.
- d) Anexo D: Origen de las mercancías  
Este anexo se ocupa de las normas de origen, relativas a las pruebas documentales del origen y al control de las pruebas documentales del origen.

---

<sup>1</sup> La expresión "procedimiento aduanero" en este contexto abarca todas las disposiciones relativas a una determinada esfera de la actividad aduanera.

- e) Anexo E: Procedimientos de despacho condicional y tráfico de perfeccionamiento  
Este anexo se ocupa del tránsito aduanero, el transbordo, los almacenes de aduanas, el reintegro de los derechos de aduanas, la admisión temporal sujeta a la reexportación sin modificar las mercancías, la admisión temporal para el perfeccionamiento activo, la reposición de mercancías en franquicia arancelaria (no está en vigor) y la exportación temporal para el perfeccionamiento pasivo.
- f) Anexo F: Procedimientos aduaneros especiales  
Este anexo se ocupa de las zonas francas, la elaboración de mercancías para el consumo interno, los servicios aduaneros aplicables a viajeros, las formalidades aduaneras aplicadas al tráfico postal, a los envíos urgentes, al reembolso de impuestos y derechos de importación y el transporte de mercancías por cabotaje (no está en vigor).
- g) Anexo G: Relaciones entre las personas que realizan actividades de comercio internacional y las administraciones aduaneras  
Este anexo trata de la información facilitada por las autoridades aduaneras y la relación entre las autoridades aduaneras y terceros.
- h) Anexo H: Diferencias e infracciones  
Este anexo trata de los recursos sobre cuestiones aduaneras e infracciones aduaneras (no está en vigor) y aplicaciones de la informática en las aduanas (no está en vigor).
- j) Anexo J: Aplicaciones de la informática en las aduanas  
Este anexo trata de las aplicaciones de la informática en las aduanas (no está en vigor).

12. Un Grupo de Trabajo de la OMA empezó a revisar el Convenio de Kyoto en 1995; se previó finalizar la revisión en abril de 1999 para su adopción por el Consejo de la OMC en junio de 1999. Se prevé que las modificaciones entrarán en vigor en el 2000/2001 si así lo acuerdan los dos tercios de las actuales Partes Contratantes. Las modificaciones serán vinculantes para todas las Partes Contratantes que acepten los cambios introducidos en el Convenio. La revisión ha resultado necesaria debido a los radicales cambios acaecidos en el comercio, los transportes y las técnicas administrativas, y debido a que el Convenio no ha contribuido de manera significativa a la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros en el mundo. Una razón de ese fracaso es el reducido número de Partes en los distintos anexos. Además, esas Partes han presentado un elevado número de reservas en relación con algunos anexos importantes y pocas partes han suscrito las normas. El Convenio revisado comprenderá disposiciones de modernización del comercio electrónico, la gestión de los riesgos, la automatización y los controles basados en auditorías y contendrá nuevas directrices de aplicación que deberían facilitar la adopción de procedimientos actualizados.

13. El Convenio revisado estará formado por un cuerpo principal, un anexo general y varios anexos específicos relativos a distintos procedimientos específicos. El cuerpo principal incluirá el preámbulo, las definiciones, el alcance, la estructura (la explicación de la estructura del Convenio), la administración, las normas de adhesión y las normas para la introducción de modificaciones. El anexo general establece las disposiciones básicas y las definiciones de aplicación general a todos los procedimientos aduaneros. Estos principios no se repiten en ninguno de los anexos específicos y constituyen un conjunto general de procedimientos de aduanas modernos. Al contrario del Convenio de 1973, no se podrán formular reservas a ninguna norma del anexo general, el cual deberá aceptarse en su totalidad. Sin embargo, hay períodos de aplicación de distinta duración para algunas normas contenidas en el anexo general. Las Partes podrán decidir si aceptan anexos específicos, pero una vez que lo hayan hecho, todas las normas que contienen son obligatorias. Además, todos los anexos y capítulos comprenden "Directrices" con información pormenorizada sobre la aplicación de las

disposiciones de los anexos, procedimientos simplificados y mejores prácticas. Estas disposiciones no forman parte de los textos jurídicos y deben actualizarse periódicamente.

14. Algunas normas del anexo general son similares a las del Acuerdo sobre Valoración en Aduana, reconocidas como "las mejores prácticas aduaneras" destinadas a facilitar el comercio. Por ejemplo, en el capítulo 3 del anexo, la Norma 3.43 se refiere al despacho de mercancías y dice que cuando se ha determinado la existencia de una infracción,

"La aduana no esperará que finalice el procedimiento administrativo o jurídico antes de despachar las mercancías, a reserva de que las mercancías no estén sujetas a confiscación y de que el declarante abone los derechos e impuestos y dé una garantía que asegure el cobro de todos los derechos e impuestos adicionales y las sanciones exigibles."

Además, el capítulo 10 se refiere a los recursos en materia aduanera; su Norma 10.1 establece que en la legislación nacional se incluirá un derecho de recurso en asuntos aduaneros. La Norma 10.3 establece que a la persona directamente afectada por una decisión u omisión de la aduana se le facilitarán, a petición suya, los motivos de esta decisión u omisión dentro de un período especificado en la legislación nacional. Ello podrá o no conducir a un recurso. Las Normas 10.4 y 10.5 dicen que en la legislación nacional se incluirá el derecho a interponer un recurso inicial ante la aduana. Si la aduana desestima un recurso, el apelante tendrá el derecho de recurrir de nuevo a una autoridad independiente de la administración aduanera.

### III. CONCLUSIÓN

15. Por último, vale la pena señalar que la plena aplicación del Acuerdo sobre Valoración en Aduana puede contribuir al desarrollo económico mundial, facilitando el comercio de los importadores en sus mercados internos y de los exportadores que buscan mercados nuevos o más amplios en el exterior. Como se ha mencionado en el párrafo de la introducción, el Acuerdo contiene las normas para valorar las importaciones, en virtud de las cuales se aplican tipos de derechos calculados *ad valorem*. El Acuerdo constituye un sistema armonizado, transparente, estable y equitativo para valorar las importaciones. Esto crea un sistema de derechos y obligaciones para los importadores que los informa de lo que pueden esperar de las autoridades aduaneras, les da el derecho de recurso, la posibilidad de proseguir sus negocios incluso en espera de una decisión aduanera y la seguridad de que sus suministradores están familiarizados con los procedimientos de despacho aduanero y conocen precisamente la documentación y los requisitos administrativos necesarios. Análogamente, los exportadores pueden tener certeza del precio al que sus productos se venderán en el exterior y pueden determinar qué mercados les permitirán seguir siendo competitivos y viables. La aplicación del Acuerdo, acompañada de la modernización de los procedimientos y la administración de aduanas simplificará o eliminará los obstáculos administrativos, logísticos o de procedimiento que se interponen al movimiento transfronterizo de mercancías. Esto contribuirá a que los comerciantes reduzcan los costos y los retrasos relacionados con el comercio. En cuanto a los gobiernos, una autoridad aduanera fuerte que se desempeñe en un entorno de normas establecidas que se aplican y de comerciantes satisfechos, contribuirá a un mejoramiento general de las cuentas nacionales y del desarrollo económico.

---