

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

**G/VAL/W/95**

19 de marzo de 2002

(02-1416)

---

## Comité de Valoración en Aduana

### HISTORIA DE LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO SOBRE VALORACIÓN EN ADUANA

#### Documento de antecedentes de la Secretaría

En su reunión de 26 de febrero de 2002, el Comité acordó que la Secretaría preparase, bajo su propia responsabilidad, una descripción fáctica de la historia de la negociación del Acuerdo sobre Valoración en Aduana. El documento se solicitó en el contexto de los debates del Comité en relación con el párrafo 12 de la Declaración Ministerial de Doha (WT/MIN(01)/DEC/1): Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación, y en particular a los incisos del párrafo 7 del documento JOB(01)/152/Rev.1. Cabía esperar que un examen de la historia de la negociación del Acuerdo proyectase alguna luz sobre los antecedentes de las disposiciones del Acuerdo relacionadas con los cinco incisos del párrafo 7. La estructura del documento tiene como objeto dar cuenta desde un punto de vista histórico de las negociaciones del Código de Valoración en Aduana de la Ronda de Tokio, en primer lugar, y del Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la Ronda Uruguay, en segundo lugar. Además, en un anexo al documento se presenta la lista de los textos que el Comité Técnico de la Organización Mundial de Aduanas acordó considerar pertinentes para los debates sobre las cuestiones relacionadas con la aplicación. Por último, a pesar de que no se hayan escatimado esfuerzos para presentar una historia completa de la negociación del Acuerdo, es preciso reconocer que también se celebraron negociaciones en contextos informales de los que no queda constancia.

---

#### A. TRABAJOS SOBRE VALORACIÓN EN ADUANA ANTERIORES A LA RONDA DE TOKIO

1. El artículo VII del GATT de 1994 representa el primer intento coronado por el éxito de lograr un acuerdo internacional sobre los principios generales de la valoración en aduana. El artículo VII, acordado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, celebrada en Ginebra en 1947, exponía los principios y directrices generales para la elaboración de legislaciones nacionales sobre valoración en aduana. Sin embargo, los principios eran de orden general y no promovían una uniformidad significativa en los métodos de valoración en aduana, por lo que permitían una amplia variedad de prácticas nacionales. En 1952 las PARTES CONTRATANTES adoptaron el informe del Grupo de Trabajo sobre el examen de la resolución del CCI por la que se recomienda la revisión de las medidas adoptadas por las Partes Contratantes para dar efectos a los principios del artículo VII.<sup>1</sup> En 1954 las PARTES CONTRATANTES formaron el Grupo de Trabajo Técnico con el mandato de que realizase un estudio técnico y fáctico de las contestaciones presentadas por los gobiernos al cuestionario sobre valoración.<sup>2</sup> Como resultado de ello se presentó a las PARTES CONTRATANTES el estudio comparativo completo de los sistemas de valoración existentes.<sup>3</sup> En la Ronda Kennedy de negociaciones comerciales se siguieron examinando los problemas de valoración,

---

<sup>1</sup> IBDD, primer suplemento, página 102 (versión inglesa solamente).

<sup>2</sup> L/228 y Add.1-10

<sup>3</sup> IBDD, tercer suplemento, páginas 103-125.

particularmente en relación con el "precio de venta americano". Sin embargo, el acuerdo que se redactó nunca llegó a aplicarse.

2. En diciembre de 1969, se creó en el GATT el Comité del Comercio de Productos Industriales para examinar, entre otras cuestiones, la conveniencia de armonizar los sistemas de valoración y los procedimientos especiales de valoración, estos últimos relativos a los asuntos en que no podían aceptarse los valores facturados. En aquel momento, cerca de cien gobiernos aplicaban la Definición del Valor de Bruselas (DVB), bien como partes del convenio o dentro del ámbito de la legislación o la práctica nacionales, lo que convertía a este sistema en el más aplicado con diferencia. Los Estados Unidos, Australia, el Canadá, Sudáfrica y Nueva Zelandia no utilizaban la DVB y aplicaban diferentes sistemas de valoración. Incluso entre los países que aplicaban la DVB se manifestaba una considerable diversidad en cuanto a su aplicación e interpretación. El método de la DVB se basaba en el valor c.i.f. mientras que los Estados Unidos, Australia y el Canadá contaban con sistemas basados en el valor f.o.b. Si bien ambos grupos utilizaban los valores facturados en la mayoría de los casos, en las situaciones en que no podían presentarse facturas o en que el precio facturado parecía inaceptable, los dos grupos determinaban el valor para fines aduaneros con arreglo a métodos extremadamente diferentes.

*i) Sistemas utilizados antes de la Ronda de Tokio*

3. Vale la pena explicar algunos de los sistemas utilizados antes de la elaboración del Código de la Ronda de Tokio. La principal diferencia entre los países que utilizaban la DVB y los Estados Unidos y el Canadá era de orden filosófico. La DVB se basaba en un concepto "teórico" de valoración (a saber, en un precio al que las mercancías deberían venderse de concurrir un conjunto explícito de circunstancias) que especificaba un conjunto de procedimientos para determinar el precio al que deberían valorarse las mercancías. Los sistemas estadounidense y canadiense se basaban en un concepto "positivo" (a saber, el precio al que se venden de hecho las mercancías importadas o similares en unas condiciones especificadas). Sin embargo, en la práctica los tres sistemas permitían operar ajustes importantes en un precio de referencia básico y podían de este modo utilizarse de modo neutral o proteccionista.

4. En 1973, la Secretaría del GATT preparó un estudio exhaustivo titulado: Obstáculos al comercio que se plantean en el ámbito de la valoración en aduana.<sup>4</sup> Este estudio describía con gran detalle los sistemas de valoración predominantes en los países desarrollados, y en algunos países en desarrollo en aquel momento. En particular, el sistema de los Estados Unidos era de gran complejidad e incorporaba originalmente cinco métodos de valoración, clasificados por orden de preferencia. Éstos eran: el valor extranjero (el precio en el mercado del país exportador); el valor de exportación (el precio de exportación efectivo de las mercancías "ofrecidas libremente"); el valor en los Estados Unidos (el precio de productos importados comparables en los Estados Unidos); el costo de producción (costo estimado de producción más beneficio de las mercancías en el país exportador); y el precio de venta americano (el precio de mercancías comparables en la producción nacional en los Estados Unidos, utilizado únicamente para productos específicos con nombre). Para varios productos incluidos en lo que se conocía como la Lista definitiva, las normas de los Estados Unidos disponían que el derecho debería calcularse sobre la base del "valor extranjero" o del "valor de exportación", según cual de los dos fuera más elevado. Además, en el caso de algunos productos químicos, el valor para fines aduaneros se determinaba sobre la base de los precios a los que artículos comparables de producción nacional se vendían en el principal mercado de los Estados Unidos para el consumo doméstico. Según el sistema canadiense, el criterio primario para determinar el valor era el "valor corriente en el mercado" que era el precio de mercancías similares para consumo doméstico en el país exportador en el momento y en el lugar desde el que se enviaran las mercancías directamente al

---

<sup>4</sup> Documento del GATT COMTD/W/195, 2 de agosto de 1973 (no existe en versión española).

Canadá. Este enfoque rechazaba explícitamente el valor de exportación como base para la valoración. En el caso de que el valor corriente en el mercado no pudiera determinarse, las aduanas canadienses podían examinar los "costos de producción más beneficio" en el país exportador, y, cuando ello no fuera posible, había de determinarse el valor gravado por el derecho "en el modo que decida el Ministro de Finanzas". En el caso de Australia y Nueva Zelandia, el valor imponible se determinaba según cual fuera el más elevado entre el precio efectivo facturado f.o.b. o el valor corriente en el mercado interno, que era el precio al que el exportador estuviera vendiendo o dispuesto a vender a cambio de efectivo, en la fecha de exportación, la misma cantidad de mercancías idénticamente similares, para su consumo en el mercado nacional.<sup>5</sup>

5. El estudio realizado en 1973 por la Secretaría también ponía de relieve los principales problemas que planteaban los procedimientos de evaluación en aquel momento. Por lo general se trataba de: i) problemas derivados de las diferencias en las prácticas en materia de la determinación del valor, cuando no fueran aceptables los precios facturados; ii) la determinación del valor imponible sobre la base de los precios nacionales en los países exportadores; iii) la determinación del valor imponible sobre la base de los precios nacionales en el país importador; iv) los sistemas para determinar valores mínimos; y v) otros problemas como la falta de información o la insuficiencia de instancias de recurso contra las decisiones adoptadas por las aduanas, así como las prácticas no conformes con el artículo VII del GATT de 1994.<sup>6</sup> El informe añadía que "[los países en desarrollo] señalaron que las prácticas adoptadas por los países para determinar el valor sobre la base bien de los precios nacionales en el país exportador bien de los precios nacionales en el país importador planteaban problemas especiales a su comercio. La práctica de percibir un derecho sobre la base del valor corriente del mercado nacional en el país exportador ejercía un efecto particularmente desfavorable para ellos, en la medida en que, en el caso de un número considerable de productos, los precios nacionales en esos países se situaban a unos niveles artificialmente elevados, debido a las escaseces de la oferta, los estrangulamientos de los transportes y los desequilibrios estructurales."<sup>7</sup>

ii) *Comité del Comercio de Productos Industriales*

6. La base del trabajo realizado dentro del Comité del Comercio de Productos Industriales en el sector de la valoración fue la ofrecida por las notificaciones específicas formuladas por algunas partes contratantes acerca de las dificultades encontradas en determinados mercados. Esas notificaciones figuran en el documento COM/IND/W/8 del GATT y en los puntos 137 a 171 del documento MTN/3B/2 del GATT. Mientras que la labor no se encaminaba hacia la adopción de un sistema común de valoración, su orientación era hacia la interpretación de las disposiciones del artículo VII del GATT de 1994 y la elaboración de normas para su aplicación. El Comité del Comercio de Productos Industriales preparó dos proyectos, uno que contenía un "proyecto de principios" y otro que contenía un "proyecto de notas interpretativas". Esas eran las directrices generales para las reglamentaciones y prácticas aduaneras nacionales y formaban la base del trabajo futuro. Pueden consultarse en el documento MTN/NTM/W/7. A pesar de no haberse logrado un acuerdo completo en el seno del Comité, a la vista del avance realizado, se acordó que se remitirían los textos a las administraciones nacionales para que procedieran a su examen y estudiaran los cambios que podría entrañar su aceptación.

---

<sup>5</sup> *Ibid*, páginas 4-5.

<sup>6</sup> *Ibid*, páginas 8-9.

<sup>7</sup> *Ibid*, página 15.

B. NEGOCIACIONES DE LA RONDA DE TOKIO<sup>8</sup>

7. Durante la fase preparatoria de la Ronda de Tokio (1974), se decidió en el Grupo 3 b) interrumpir el debate sobre la valoración en aduana para dar más tiempo a las administraciones nacionales para el examen de los dos proyectos preparados por el Comité del Comercio de Productos Industriales. Una vez lanzada la Ronda de Tokio en 1975, se acordó en la reunión de 5 de marzo de 1975 del Grupo "Medidas no arancelarias" que las negociaciones deberían comenzar inicialmente en el sector de la valoración en aduana. Se creó un Subgrupo del Grupo "Medidas no arancelarias" denominado "Cuestiones aduaneras". En su primera reunión de los días 20 a 26 de mayo de 1975 (MTN/NTM/4) las principales posturas fueron las siguientes: los países cuyos sistemas estaban basados en la DVB recordaron que cerca de 100 países utilizaban ese criterio y que las CE sugerían que la DVB sería la base apropiada de un sistema común internacional. Otros países (el Japón, los Países Nórdicos) consideraron que los proyectos de principios y de notas interpretativas elaborados por el Comité del Comercio de Productos Industriales constituirían una base apropiada para la labor futura del Subgrupo. Los Estados Unidos y el Canadá consideraron que la DVB presentaba algunos defectos graves y que no era una base apropiada para el sistema común. No veían el interés que presentaba intentar establecer un sistema común y opinaban que el Subgrupo debería concentrarse en buscar soluciones a los problemas particulares que se habían identificado. Algunos países en desarrollo señalaron que las prácticas mediante las cuales se determinaba el valor en aduana sobre la base de los precios nacionales bien en los países exportadores bien en los países importadores planteaba problemas particulares a sus exportaciones. Se acordó que los países que desearan proponer elementos concretos para su inclusión en cualquier nuevo conjunto de normas internacionales deberían comunicar dichas propuestas a la Secretaría. Éstos se distribuyeron en el documento MTN/NTM/W/20 y addenda.

8. En la reunión de los días 3 y 4 de octubre de 1975 del Subgrupo (MTN/NTM/7) se acordó que éste debería continuar su examen de las presentaciones por escrito y que debería darse prioridad a cuatro aspectos de los sistemas de valoración que se habían identificado como problemáticos en las presentaciones: i) los procedimientos de examen judicial y administrativo; ii) la publicación de leyes, reglamentos y decisiones administrativas; iii) un tratamiento preciso y justo de las transacciones que no se llevasen a cabo en condiciones de igualdad y plena competencia; y iv) la neutralidad de los sistemas de valoración. En la reunión de los días 16 a 18 de marzo de 1976 (MTN/NTM/13) el Subgrupo estudió las observaciones concretas que se habían recibido sobre los cuatro ámbitos problemáticos (se distribuyeron las observaciones en el documento MTN/NTM/W/33 y addenda). En un debate general del trabajo futuro, se manifestaron con claridad diferencias fundamentales entre las CE, los Países Nórdicos y el Japón, por una parte, y los Estados Unidos y el Canadá por otra. El primer grupo apoyó una propuesta formulada por el Japón (MTN/NTM/W/33/Add.3) en sentido de que la Secretaría debería preparar un proyecto de acuerdo que incorporase los diversos elementos contenidos en el Proyecto de principios y en el Proyecto de notas interpretativas del Comité del Comercio de Productos Industriales así como otras propuestas que se hubieran presentado al Subgrupo. Los Estados Unidos y el Canadá mantuvieron que las negociaciones deberían tener como fin la solución de problemas específicos. Se acordó que la Secretaría prepararía una lista de cuestiones planteadas y de elementos que puedan incluirse en cualquier nuevo conjunto de normas o principios internacionales que hayan de adoptarse en las negociaciones comerciales multilaterales.

9. En la reunión de los días 5 al 8 de julio de 1976 (MTN/NTM/18), el Subgrupo examinó la lista de cuestiones preparada por la Secretaría (MTN/NTM/W/51) y acordó que debería prepararse una versión revisada que indicase los ámbitos de consenso general y los ámbitos en que se manifestaban divergencias. Esta versión no sería vinculante para ninguna delegación, pero

---

<sup>8</sup> En relación con la historia oficial de la redacción del Código de Valoración del GATT, pueden consultarse los documentos enumerados en el documento TA/INF/1/Rev.8, páginas 61 a 68.

constituiría una base para el debate. En la reunión de los días 26 a 28 de octubre de 1976 (MTN/NTM/23) se examinó la lista de cuestiones revisada (MTN/NTM/W/51/Rev.1). Se acordó que los principios contenidos en la primera parte del documento deberían distribuirse por separado y conservarse como futura referencia. En esa reunión, también se acordó que se elaborase una lista de títulos que se considerasen importantes para la inclusión en el conjunto de normas por elaborar. Esta lista se distribuyó ulteriormente en el documento MTN/NTM/W/65 y addenda 1-3. En la siguiente reunión, de 21 de febrero de 1977 se sostuvo un debate sobre esta lista de cuestiones (MTN/NTM/27).

*i) Las CE presentan el proyecto de Código*

10. En la reunión del Subgrupo de noviembre de 1977 (MTN/NTM/38), las CE presentaron un proyecto de código de valoración (MTN/NTM/W/122). Éste contenía uno de los elementos de los anteriores principios y notas interpretativas del Comité del Comercio de Productos Industriales pero era mucho más detallado en la medida en que se proponía establecer un nuevo sistema internacional completo de valoración en aduana. De hecho, en cuanto a su estructura y contenido, se trataba de una versión temprana del Código de la Ronda de Tokio y del actual Acuerdo de la Ronda Uruguay. Era particularmente interesante el cambio en la posición de las CE con respecto a la confrontación del enfoque "positivo" y el enfoque "teórico" tal como figuraban en la DVB. Al adoptar el enfoque positivo, el delegado de las CE declaró que ello representaba "un cambio fundamental para la Comunidad Europea (MTN/NTM/W/126)". El enfoque "positivo" se combinaba con los métodos jerárquicos de valoración lo que constituía lo que las CE consideraban "los elementos que nos parecen buenos del sistema estadounidense de valoración". El proyecto se proponía esencialmente "recoger los mejores elementos de los tres sistemas [estadounidense, de las CE y canadiense] y combinarlos para formar un nuevo conjunto de normas ..." en su declaración, el delegado de las CE añadió que "el artículo 1 [dispone] que el precio pagado o pagadero por las mercancías importadas se aceptará como base para determinar su valor en aduana siempre que no exista una vinculación entre el comprador y el vendedor ... nos damos cuenta, por supuesto, de que compradores y vendedores pueden caer en la tentación de concertar la transacción de suerte que el precio sólo refleje una pequeña parte del valor de las mercancías y el resto se transfiera de uno a otro por algún método indirecto. Por ello hemos dispuesto, en el artículo 7 de nuestro proyecto (actualmente artículo 8), que se añadirán algunos elementos al precio pagado o pagadero si estos elementos no han sido incorporados al precio básico. Sin embargo, el concepto fundamental es el de que, siempre que el precio pagado o pagadero refleje plenamente todo lo que el comprador ha de pagar para obtener las mercancías, ese precio se aceptará como base para la valoración en aduana ...". Al examinar los artículos 2 y 3 del proyecto, el delegado añadió: "puede ocurrir que, en su búsqueda, la aduana descubra cierto número de ventas de mercancías idénticas a diversos compradores, efectuadas a precios ligeramente diferentes, o que el comprador pueda presentar pruebas de que el vendedor vende mercancías idénticas a otros compradores a precios diferentes. En estos casos hace falta una norma sobre el precio que se ha de tomar en consideración. La norma que nosotros proponemos es la de que el valor se debe basar en el promedio de los precios". En las observaciones formuladas a modo de conclusión, la delegación añadió, "no habrá escapado a la atención de los países en desarrollo que en nuestros métodos básicos de valoración no hacemos ninguna referencia al precio de las mercancías en el mercado interno del país exportador y que lo hemos excluido como método de reserva. Hemos obrado así porque aceptamos la validez de los argumentos expuestos por los países en desarrollo en reuniones anteriores del Subgrupo, según los cuales en muchos casos los precios de su mercado interno son artificiales y no constituyen una expresión justa del valor de sus mercancías en el comercio de exportación".

11. Los Estados Unidos y los Países Nórdicos acogieron con satisfacción la propuesta como una contribución positiva y una base para futuras negociaciones, pero el Japón y Australia manifestaron que deseaban orientarse hacia la armonización sobre la base de la DVB, el Canadá estaba preocupado por el hecho de que el proyecto iba mucho más lejos que lo previsto en el artículo VII y exigiría cambios fundamentales en sus prácticas de valoración y la India reservaba su postura sobre la cuestión del trato diferenciado en la valoración en aduana en relación con los países en desarrollo.

12. En el momento en que se celebró la reunión de los días 8 y 9 de febrero de 1978, la mayoría de los miembros del Subgrupo de cuestiones aduaneras aceptó el proyecto de código de valoración presentado por las CE como base para futuras negociaciones (MTN/NTM/40). La evolución del proyecto de las CE a lo largo de las negociaciones que dieron lugar al proyecto definitivo en 1979 puede seguirse en los siguiente documentos principales:

- MTN/NTM/W/122 (8 de noviembre de 1977).
- MTN/NTM/W/162 (21 de junio de 1978).
- MTN/NTM/W/175/Rev.1 (6 de noviembre de 1978).
- MTN/NTM/W/206 (14 de diciembre de 1978).
- MTN/NTM/W/223 (2 de marzo de 1979).
- MTN/NTM/W/222/Rev.1 (Trato especial y diferenciado - 27 de marzo de 1979).
- MTN/NTM/W/229/Rev.1 (Proyecto definitivo, 8 de abril de 1979, abierto a las firmas el 12 de abril de 1979).
- MTN/NTM/W/229/Rev.1/Add.1 (Protocolo - 22 de octubre de 1979, abierto a las firmas el 1º de noviembre de 1979).

ii) *Historia de la redacción de las disposiciones a las que se refieren los incisos del párrafo 7*

13. Al preparar este historial de la redacción, la Secretaría examinó todas las propuestas y documentos de expresión de postura nacional presentados en el curso de las negociaciones de la Ronda de Tokio con miras a ceñirse a la evolución de las disposiciones a que se refieren los incisos del párrafo 7. Una observación general que se deduce de esa investigación es que los documentos oficiales no son particularmente explícitos en cuanto a las justificaciones de esas disposiciones. Las actas de las reuniones del Subgrupo y los propios proyectos no tratan suficientemente el debate técnico de las disposiciones del proyecto definitivo. Una segunda observación es que las disposiciones a que se refieren los incisos, se debatieron de hecho durante la Ronda de Tokio y que el principal promotor de los incisos del párrafo 7, la India, en general planteó opiniones similares durante esos debates, particularmente en lo relativo a los incisos 57, 58, 60 y 61. Una tercera observación consiste en que las actuales disposiciones en relación con los incisos 57, 58 y 59 se introdujeron en el documento MTN/NTM/W/206 y que las relacionadas con los incisos 60 y 61 se incorporaron al documento MTN/NTM/W/223. Por último, cabría señalar que, en las negociaciones, formuló propuestas un grupo de países que se identificaron únicamente como "cierto número de delegaciones" sin especificar de qué delegaciones se trataba.

14. A continuación se presentan algunas observaciones concretas, ordenadas con arreglo a los incisos del párrafo 7

- *Inciso 57 (Se incluirá en el apartado b) iv) del párrafo 1 del artículo 8 el costo de servicios tales como los de ingeniería, creación y perfeccionamiento y diseño, que el comprador, de manera directa o indirecta, haya suministrado gratuitamente o a precios reducidos para que se utilicen en la producción de las mercancías importadas.)*

15. El apartado b) iv) del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la OMC se propuso en primer lugar en 1978 mediante el documento MTN/NTM/W/206, distribuido "a petición de cierto número de delegaciones". El artículo 7 del proyecto de las CE (MTN/NTM/W/122) contenía adiciones que cabía aportar al valor en aduana y el artículo 8 del proyecto contenía elementos que no había que incluir en el valor en aduana. El párrafo d) del artículo 8 de ese proyecto excluía específicamente del valor en aduana "los honorarios pagados por la expedición, fuera del país importador, de los documentos necesarios para la introducción de las mercancías en dicho país". Las CE daban como única razón de esta exclusión que no era "procedente" incorporar dichos elementos al valor en aduana (MTN/NTM/W/126). También se

presentaba esta norma de exclusión en el documento MTN/NTM/W/175, distribuido "a petición de cierto número de delegaciones".

16. En el documento MTN/NTM/W/167/Rev.1, el Brasil proponía un nuevo apartado k) del párrafo 1 del artículo 7, que excluía explícitamente del valor de la transacción el costo de "ingeniería, perfeccionamiento, grafismo y diseño y los planos y croquis relacionados con las mercancías importadas". En un proyecto ulterior, distribuido "a petición de cierto número de delegaciones", se propuso que se incluyesen esos servicios en el valor de transacción, sin especificar el origen de las aportaciones (párrafo 1 b) iv) del artículo 9 del documento MTN/NTM/W/175/Rev.1). Luego se propuso el párrafo 1 b) iv) del artículo 8 en su forma actual en el documento MTN/NTM/W/206. No obstante, la India siguió cuestionando la forma actual del párrafo 1 b) iv) del artículo 8 hasta 1979, momento en el que propuso volver al párrafo 1 b) iv) del artículo 9 del documento MTN/NTM/W/175/Rev.1 (véase el documento MTN/NTM/W/218, de 9 de febrero de 1979, observaciones en relación con el artículo 8). Sin embargo, esta propuesta finalmente no se incorporó al Proyecto Definitivo.

- *Inciso 58 (El método residual para determinar el valor en aduana previsto en el artículo 7 incluirá todas las demás eventualidades, a fin de permitir la valoración basada en el precio en el mercado interno o en el precio de exportación en un país tercero con los ajustes que proceda.)*

17. El artículo 5 del proyecto de las CE excluía explícitamente 1) el coste de producción de las mercancías, 2) el precio de venta en el país importador de mercancías idénticas, similares o comparables, 3) el precio de mercancías idénticas, similares o comparables en el mercado nacional del país exportador, o 4) el precio de mercancías idénticas, similares o comparables vendidas a un país distinto del país importador. Las CE consideraban que esas bases de valoración no eran "satisfactorias" y se oponían al principio de evitar valoraciones "arbitrarias o ficticias". Las CE declararon que aceptaban "la validez de los argumentos expuestos por los países en desarrollo en reuniones anteriores del Subgrupo, según los cuales en muchos casos los precios de su mercado interno son artificiales y no constituyen una expresión justa del valor de sus mercancías en el comercio de exportación" (véanse el párrafo 10 *supra* y los párrafos 15 y 26 del documento MTN/NTM/W/126).

18. España se manifestó en contra del criterio del precio en el mercado interno del país exportador porque: i) la aplicación de esos métodos resultaría muy difícil en la práctica, considerando la demora que entrañaría y el problema de cómo obtener hasta la verificación más elemental de los datos facilitados; y ii) los costos por las ventas en el mercado interior pueden ser diferentes de los de las ventas para la exportación. España también se oponía a basar la valoración en el precio de exportación a países terceros porque la competencia en el país al que se exportasen las mercancías constituiría un elemento importante entre los que afectan al precio, y porque sería difícil comprobar los datos en un "país tercero" de importación lejano (MTN/NTM/W/172, observaciones sobre el artículo 5*bis* en MTN/NTM/W/162).

19. La primera revisión del proyecto de las CE proponía unos apartados a) y d) del párrafo 1 del artículo 5*bis* que consideraba como métodos residuales el del precio del mercado interno del país exportador y el de los precios de exportación a países terceros (MTN/NTM/W/162, distribuido por varias delegaciones). No obstante, el Brasil redactó un nuevo artículo 5*bis* propuesto que no aceptaba el "precio en el mercado interno" y el "precio de exportación a países terceros" como métodos de reserva (MTN/NTM/W/167/Rev.1). El documento MTN/NTM/W/175, distribuido "a petición de cierto número de delegaciones", incluía el "precio interno" y el "precio de exportación a países terceros" en el texto o en las notas interpretativas. El documento MTN/NTM/W/175/Rev.1 proponía una cláusula general de reserva sobre la base de cualesquier criterios razonable compatibles con el Código y con el artículo VII del GATT que no excluía ningún método. La India había propuesto una

cláusula similar en el documento MTN/NTM/W/188 de septiembre de 1978. El proyecto definitivo del artículo 7, tal como se aplica actualmente, se incorporó en el documento MTN/NTM/W/206 de diciembre de 1978. No obstante, en febrero de 1979, la India insistió en una cláusula de reserva más amplia y propuso eliminar el párrafo 2 del artículo 7 en el que se enumeraban las exclusiones en función del método de reserva, con objeto de considerar todas las posibles eventualidades (MTN/NTM/W/218). La India declaró que "dado que el artículo 7 es un artículo al que ha de recurrirse en última instancia, cuando no sea posible aplicar los demás artículos, sería más práctico mantener solamente un primer párrafo de carácter general, como era el caso en el documento MTN/NTM/W/175/Rev.1". Este argumento no llegó a incorporarse al Proyecto Definitivo.

- *Inciso 59 (Deberá modificarse el Acuerdo para que se tome en cuenta el valor más alto cuando se constate más de un valor de transacción de mercancías idénticas o similares.)*

20. La propuesta de las CE no pedía que se basase el valor en aduana en el valor más bajo sino en el valor promedio (MTN/NTM/W/122, artículos 2.2 y 3.2) en el caso de más de un valor de transacción de mercancías idénticas o similares. Las CE declararon, "Puede ocurrir que, en su búsqueda, la aduana descubra cierto número de ventas de mercancías idénticas a diversos compradores, efectuadas a precios ligeramente diferentes, o que el comprador pueda presentar pruebas de que el vendedor vende mercancías idénticas a otros compradores a precios diferentes. En estos casos hace falta una norma sobre el precio que se ha de tomar en consideración. La norma que nosotros proponemos es la de que el valor se debe basar en el promedio de los precios" (MTN/NTM/W/126, párrafo 11). No obstante, la primera revisión del proyecto de las CE ya incorporaba el principio del valor "más bajo", si bien no aportaba razones técnicas (MTN/NTM/W/162). España propuso que, por el contrario, se utilizase la "media ponderada" (importaciones totales divididas por el número total de unidades) en lugar del valor más bajo. España adujo que "el elegir el [valor] más bajo podría dar ocasión a introducir un valor excepcional" (MTN/NTM/W/172 y MTN/NTM/W/189). En el documento MTN/NTM/W/175/Rev.1 se volvía a la propuesta del precio más bajo y, por último, el documento MTN/NTM/W/206 incluía el proyecto de las disposiciones con el texto que se aplica en la actualidad.

- *Inciso 60 (Deberán tenerse en cuenta las comisiones de compra al determinar el valor en aduana de las mercancías importadas, ya que son un componente legítimo del costo descargado de las mercancías importadas.)*

21. El apartado b) del artículo 7 del proyecto de las CE mencionaba de forma específica y exclusiva "comisiones de venta". En la revisión de ese proyecto presentada por el Brasil en el documento MTN/NTM/W/167/Rev.1, así como en los documentos MTN/NTM/W/175/Rev.1 y MTN/NTM/W/206 sólo se mencionaban "comisiones de venta". Sin embargo, en las observaciones formuladas en el documento MTN/NTM/W/189, España incluía las "comisiones de compra". El documento MTN/NTM/W/196 distribuido "a petición de cierto número de delegaciones", proponía suprimir "de venta" dejando únicamente "comisiones". La India también proponía una cláusula general para "comisiones" sin distinguir entre las comisiones de venta o de compra (MTN/NTM/W/218, comentario del artículo 8). El artículo 26 del documento MTN/NTM/W/222/Rev.1, "distribuido a petición de varios países en desarrollo", proponía que, al establecerse una legislación nacional, el código debería disponer que quede comprendido en el valor en aduana, total o parcialmente, el valor de cualquier elemento adicional no especificado en el párrafo 1 del artículo 8. Por último, el documento MTN/NTM/W/223, distribuido a petición de cierto número de delegaciones, incorporaba el proyecto tal como está en vigor actualmente.

- *Inciso 61 (Deberán considerarse automáticamente "vinculadas" las personas asociadas entre sí, por ser una de ellas agente, distribuidor o concesionario exclusivo de la otra, cualquiera que sea la designación utilizada.)*

22. Las cuestiones relativas a las "personas vinculadas" se contaron entre los asuntos más controvertidos de las negociaciones. El proyecto de las CE, no hacía en el apartado 2) del artículo 16 que contenía la definición de las personas vinculadas ninguna referencia específica a agentes exclusivos, distribuidores exclusivos o concesionarios exclusivos. La cuestión se presentó en el documento MTN/NTM/W/206, y el texto actual se incluyó en el documento MTN/NTM/W/223 y se incorporó al Proyecto Definitivo.

23. En el documento MTN/NTM/W/218, la India formuló comentarios sobre el proyecto contenido en el documento MTN/NTM/W/206. Concretamente, en relación con el párrafo 5 del artículo 15 de este último documento, la India proponía suprimir las palabras "cuando pueda aplicárseles alguno de los criterios establecidos en el párrafo 4 del presente artículo" con objeto de considerar los agentes exclusivos, distribuidores exclusivos o concesionarios exclusivos como personas vinculadas. Según el razonamiento de la India "las ventas hechas a agentes exclusivos, distribuidores exclusivos o concesionarios exclusivos no pueden considerarse como realizadas en condiciones de plena competencia y no es posible aceptar que los precios de tales ventas sean la base determinante de la valoración en aduana" (MTN/NTM/W/218, página 7). Posteriormente, en marzo de 1979, varios países en desarrollo distribuyeron las enmiendas propuestas al proyecto de código con objeto de atender a las necesidades comerciales, financieras y de desarrollo de dichos países (MTN/NTM/W/222/Rev.1). En ese texto proponían añadir un artículo 28 que dice: "al establecer su legislación nacional, las partes en desarrollo podrán disponer que se aplicarán las disposiciones del párrafo 5 del artículo 15 como si no existieran al final de dicho párrafo las palabras 'cuando pueda aplicárseles algunos de los criterios establecidos en el párrafo 4 del presente artículo'".

24. En la reunión sostenida por el Subgrupo el 3 de abril de 1979, "las delegaciones de países en desarrollo" reiteraron que en su opinión el texto del documento MTN/NTM/W/229 y Corr.1 (el Proyecto Definitivo) "no era ecuánime en lo tocante a los comerciantes vinculados entre sí y los no vinculados, que en ciertos aspectos favorecía a las firmas y empresas de los países desarrollados, que no trataba de forma adecuada el problema de las reducciones de precio que no estuviesen libremente al alcance de cualquier otro comprador ni tampoco la cuestión de los agentes o distribuidores exclusivos". Esas delegaciones estimaban que se causaría un perjuicio grave a sus intereses en materia de exportación e importación si cualquier acuerdo que se adoptara en esta esfera no recogía los puntos contenidos en el documento MTN/NTM/W/222/Rev.1. Concluyeron que en tales circunstancias, y a menos que los puntos señalados se incluyeran en el documento MTN/NTM/W/229, se veían en la imposibilidad de aceptar el proyecto de acuerdo ...". En esta misma reunión, "las delegaciones de países desarrollados acogieron con satisfacción el texto contenido en los documentos MTN/NTM/W/229 y Corr.1 y pusieron de relieve que su adopción constituiría una parte importante de la transacción global resultante de las negociaciones. Señalaron que a su juicio el texto representaba un compromiso equitativo, ecuánime y razonable entre los importadores y los exportadores y constituía un todo equilibrado. Subrayaron que las disposiciones del Acuerdo no tenían por objeto favorecer a una clase de comerciantes en perjuicio de otra ... los problemas especiales con que tropezaran los países en desarrollo podrían superarse provisionalmente mediante la cláusula sobre formulación de reservas prevista en el artículo 23. Todas las dificultades que planteara el funcionamiento del Acuerdo podrían examinarse también a la luz de la experiencia ... el texto representaba el máximo que podría lograrse como solución negociada ..." (MTN/NTM/67, párrafos 3 y 4).

25. Por último se añadió un Protocolo al Acuerdo que disponía, en su párrafo 6, que las Partes en el Acuerdo: "reconocen que ciertos países en desarrollo han expresado la inquietud de que la aplicación del artículo 1 del Acuerdo pueda ocasionar problemas en lo relacionado con las importaciones efectuadas en sus países por agentes, distribuidores y concesionarios exclusivos. Las Partes en el Acuerdo convienen en que si en la práctica se presentan tales problemas en los países en desarrollo que apliquen el Acuerdo, se realizará un estudio sobre la cuestión, a petición de dichos países, con miras a encontrar soluciones apropiadas" (MTN/NTM/W/229/Rev.1/Add.1).

Esta disposición constituye en la actualidad el párrafo 5 del Anexo III de la actual versión del Acuerdo.

C. PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE LA RONDA DE TOKIO Y LA RONDA URUGUAY DE 1994

26. El Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la Ronda de Tokio entró en vigor el 1º de enero de 1981 y fue aceptado por todos los países desarrollados. Los países en desarrollo, la Argentina, el Brasil y la India, se adhirieron a él acogiéndose a las disposiciones que retrasaron su aplicación durante cinco años. La mayor parte de los restantes países en desarrollo se mostraron renuentes a adherirse al Acuerdo. Por lo tanto, durante la mayor parte del decenio de 1980, los trabajos del Comité de Valoración en Aduana de la Ronda de Tokio se refirieron a cuestiones de aplicación. El examen de la legislación y el tratamiento de las cuestiones interpretativas ocupaban la mayor parte de las reuniones del Comité. Una de las principales preocupaciones era cómo alentar a más países en desarrollo a adherirse al Acuerdo. Los problemas expuestos por muchos países en desarrollo durante la negociación del Código no desaparecieron sino que de hecho se convirtieron en obstáculos para una adhesión más amplia de las partes contratantes. Desde los debates iniciales en torno al Código de la Ronda de Tokio, las principales dificultades en materia de aplicación citadas por algunos países en desarrollo se han relacionado con el temor de que el Acuerdo no permitiera a sus administraciones de aduanas luchar contra la subvaloración y el fraude, y de que el Acuerdo contribuyera a una pérdida de ingresos. En los trabajos preparatorios de la Ronda Uruguay, esas inquietudes se expresaron sistemáticamente y resultó evidente que constituirían un problema para los negociadores.

27. Durante este período, se adoptaron dos decisiones relativas a la interpretación del Acuerdo por el Comité de Valoración en Aduana de la Ronda de Tokio que están relacionadas con la cuestión a que se refiere el inciso 57. Ambas decisiones fueron adoptadas posteriormente por el Comité de Valoración en Aduana de la OMC, en su primera reunión de mayo de 1995, y figuran en el documento G/VAL/5 de la OMC. La primera es la Decisión sobre el significado de la palabra "undertaken" empleada en la versión inglesa del párrafo 1 b) iv) del artículo 8 del Acuerdo, adoptada el 3 de marzo de 1983 (VAL/M/6, párrafo 18) y en la que se dispone que, "el Comité acordó que, "en la versión inglesa del párrafo 1 apartado b) iv) del Acuerdo, la palabra undertaken debía entenderse en el sentido de carried out." Hizo observar que esta interpretación no afectaba a las versiones española y francesa del Acuerdo." La segunda decisión es acerca de la armonización terminológica de la expresión "creación y perfeccionamiento" en el párrafo 1 b) iv) del artículo 8. En la reunión del Comité de los días 9 y 10 de mayo de 1985, el Presidente declaró que,

"Se han celebrado consultas y, a la luz de las mismas, propongo que se resuelva la cuestión incluyendo la declaración que figura a continuación en el acta de la reunión, quedando entendido que ello es sin perjuicio de los derechos y obligaciones dimanantes del Acuerdo y que los miembros del Comité pueden volver a abordar la cuestión en caso de que sea necesario.

Las Partes en el Acuerdo consideran que las expresiones "creación y perfeccionamiento" en español, "travaux d'étude" en francés y "development" en inglés, que se utilizan en el párrafo 1 b) del artículo 8 se interpretan en el sentido de que excluyen la "investigación" en español, "recherche" en francés y "research" en inglés, tal como se indica en el párrafo 6 del documento VAL/W/24/Rev.1. Sin embargo, un signatario, Argentina, considera que, tal como se emplean los vocablos "creación y perfeccionamiento" (en español) en el párrafo 1 b) del artículo 8, no cabe una interpretación que autorice a excluir alguna parte del valor de la 'creación y perfeccionamiento'."

D. LA RONDA URUGUAY

28. Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, la finalidad de la negociación de los Códigos de la Ronda de Tokio (incluido el Código de Valoración en Aduana) era mejorar la claridad o ampliar[los], como mejor convenga. Las negociaciones sobre el Código de Valoración en Aduana tuvieron lugar en el Grupo de Negociación sobre los Acuerdos de las NCM, uno de los 14 grupos constituidos para la realización de las negociaciones en la esfera del comercio de mercancías. En los debates formales e informales, los países en desarrollo recalcaron que se requería mayor flexibilidad en el Acuerdo para permitir a las administraciones de aduanas desplazar la carga de la prueba hacia el importador cuando el precio declarado fuese inferior al constatado en transacciones anteriores de una mercancía idéntica. La incapacidad de las administraciones de aduanas para solucionar eficazmente el problema de la subvaloración dio lugar a una considerable pérdida de ingresos. La India adujo que su experiencia en la aplicación del Acuerdo mostraba que la norma de que el valor de transacción debía aceptarse había acentuado todavía más la tendencia hacia la subvaloración, ya que los importadores estaban seguros de que las aduanas no podrían rechazar los precios declarados a un nivel más bajo como consecuencia de acuerdos colusorios.<sup>9</sup> El Brasil y algunos otros Miembros apoyaron esta postura. Esos Miembros mantenían que las disposiciones (artículo 17 del Acuerdo y párrafo 7 del Protocolo sobre los Códigos de la Ronda de Tokio) no bastaban para tratar el problema de la subvaloración ya que con frecuencia había colusión entre los exportadores y los importadores. El resultado negociado de esas preocupaciones fue la Decisión Ministerial relativa a los casos en que las administraciones de aduanas tengan motivos para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado. Es importante señalar que, a pesar de que esta flexibilidad fuese pedida por los países en desarrollo, el texto se ha redactado de un modo tal que pueden acogerse a sus disposiciones todos los países signatarios.

29. Durante las negociaciones, los países en desarrollo plantearon otras dos cuestiones consideradas como consideraciones importantes para su aceptación del Acuerdo. Estaban relacionadas con las disposiciones del Acuerdo y su Protocolo y se referían a los valores mínimos establecidos oficialmente y a las importaciones en países en desarrollo por agentes exclusivos, distribuidores exclusivos y concesionarios exclusivos. En relación con los valores mínimos, el artículo 7 del Acuerdo prevé la determinación del valor para fines aduaneros sobre la base de valores aduaneros mínimos fijados oficialmente. El párrafo 3 del Protocolo del Acuerdo, que contenía disposiciones para el trato especial y diferenciado dado a los países en desarrollo, permitió a los países en desarrollo formular una reserva para mantener esos valores durante un período de transición limitado "en las condiciones que acuerden las Partes en el Acuerdo". Los países en desarrollo propusieron que este período de transición fuese suficientemente largo.

30. En relación con la cuestión de los agentes y distribuidores exclusivos, con arreglo a la DVB, que habían adoptado la mayoría de los países en desarrollo, en los casos adecuados, las aduanas podían incluir en el valor imponible, descuentos especiales obtenidos por esos agentes. Éste no era el caso según el Código de la Ronda de Tokio en el que el concepto de que debería aceptarse con generalidad el valor de transacción exigía a las aduanas aceptar en todos los casos, a menos que se probase la existencia de una relación, el precio obtenido por los agentes exclusivos, sin consideración del nivel de descuento especial o de la finalidad para la que se obtuviese. La India y otros países en desarrollo habían aducido que la aceptación de este principio podía dar lugar a que el gobierno perdiese una cantidad considerable de ingresos aduaneros. En la medida en que no sería posible que mediante otras medidas impositivas se recaudasen los ingresos perdidos, el declive en la recaudación

---

<sup>9</sup> Documento MTN.GNG/NG8/W/9 del GATT, de 30 de septiembre de 1987.

de ingresos podía presentar graves repercusiones en los esfuerzos del gobierno en materia de desarrollo económico.<sup>10</sup>

31. El resultado de las negociaciones sobre estas preocupaciones es la Decisión Ministerial sobre los textos relativos a los valores mínimos y a las importaciones efectuadas por agentes exclusivos, distribuidores exclusivos y concesionarios exclusivos. La primera parte de esta Decisión aclara las disposiciones incluidas en el Protocolo (desplazado al párrafo 2 del Anexo III del Acuerdo de la OMC) en relación con los valores mínimos oficialmente establecidos. En cuanto a la segunda parte de esta decisión se refiere a los agentes exclusivos, distribuidores exclusivos y concesionarios exclusivos. El Acuerdo los trata como partes no vinculadas de modo que no se añaden descuentos especiales al valor de transacción. El Protocolo con arreglo a la Ronda de Tokio (párrafo 5 del Anexo III del Acuerdo de la OMC) reconocía que en el caso de algunos países en desarrollo el cambio de sus prácticas actuales en relación con las importaciones, operado por esos agentes, distribuidores y concesionarios, puede plantear problemas y disponía que si así se pedía, las partes en el Código deberían acordar emprender un estudio de la cuestión con miras a encontrar soluciones apropiadas. El texto de la Decisión adoptada pone de relieve que, si bien los países en desarrollo podrían seguir sin cambiar sus prácticas vigentes en relación con los descuentos por esos agentes durante la prórroga de cinco años, no obstante, durante ese período estos países podrían, con la asistencia del CCA (OMA), llevar a cabo estudios adecuados sobre la importación de agentes exclusivos, así como en otros sectores identificados como esferas de posibles inquietudes para ellos. El texto insta al CCA a ofrecer asistencia técnica a los países en desarrollo que la pidan para este fin, de conformidad con las disposiciones del Anexo II del Acuerdo de la OMC.

32. Aparte de esas tres Decisiones Ministeriales, el Código cambió muy poca cosa durante las negociaciones de la Ronda Uruguay. El Protocolo se convirtió en el Anexo III del Acuerdo, se aclaró el papel del Comité Técnico de la OMC y se introdujeron cambios en la redacción del Acuerdo para armonizarlo desde el punto de vista jurídico con el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. La adopción de esos tres textos permite esperar que faciliten la aplicación del Acuerdo por parte de los países en desarrollo.

---

<sup>10</sup> Rege, Vinod, "Developing Country Participation in Negotiations Leading to the Adoption of the WTO Agreements on Customs Valuation and Preshipment Inspection - A Public Choice Analysis", World Competition, Law and Economics Review, volumen 22, número 1, marzo de 1999, página 78.

## ANEXO

### TEXTOS DEL COMITÉ TÉCNICO DE VALORACIÓN EN ADUANA (OMA)

#### **Inciso 57**

- Comentario 18.1: Relación entre los artículos 8.1 b) ii) y 8.1 b) iv).
- Estudio de caso 1.1: Informe sobre el estudio de un caso con especial referencia al artículo 8.1 b): ingeniería, creación y perfeccionamiento, trabajos artísticos, etc.
- Estudio de caso 8.2: Aplicación del artículo 8.1.

#### **Inciso 58**

- Opinión consultiva 12.1: Flexibilidad según el artículo 7 del Acuerdo.
- Opinión consultiva 12.2: Orden de prioridad al aplicar el artículo 7 del Acuerdo.
- Opinión consultiva 12.3: Utilización de informaciones de fuentes extranjeras al aplicar el artículo 7.

#### **Inciso 59**

- Comentario 1.1: Mercancías idénticas o similares a los efectos del Acuerdo.

#### **Inciso 60**

- Comentario 17.1: Comisiones de compra
- Nota explicativa 2.1: Comisiones y corretajes en relación con el artículo 8 del Acuerdo.
- Nota explicativa 5.1: Comisiones de confirmación.

#### **Inciso 61**

- Opinión consultiva 21.1: Interpretación de la expresión "asociadas en negocios" en el artículo 15.4 b).
  - Nota explicativa 4.1: Consideración de la vinculación con arreglo al artículo 15.5 en relación con el artículo 15.4.
  - Estudio de caso 9.1: Agentes, distribuidores concesionarios exclusivos.
  - Estudio de caso 11.1: Aplicación del artículo 15.4 e) - Transacciones entre personas vinculadas.
-