

# LA MISION DE LA ADUANA EN EL REGIMEN DE APERTURA DEL COMERCIO EXTERIOR

Dr. César Guzmán-Barrón S.  
Profesor de Comercio Exterior  
Pontificia Universidad Católica del Perú

## INTRODUCCION

La actual política de apertura llevada a cabo por nuestro país ha determinado modificaciones importantes en la misión de la aduana. Con la dación del Decreto Legislativo 668, "Ley de Comercio Exterior", el gobierno peruano optó por la liberalización del comercio exterior, dando un giro de casi 180 grados con el régimen existente en ese momento. A partir del Decreto Legislativo 668, los operadores de comercio exterior tuvieron que adaptarse a las nuevas reglas de juego o retirarse del mercado. Evidentemente, la aduana se vio precisada a reestructurarse con el fin de cumplir adecuadamente su misión.

Han pasado un poco más de tres años desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 668, y es necesario hacer una evaluación de las funciones que cumple la aduana en el comercio exterior peruano.

## 1. FUNCION DE LA ADUANA EN EL REGIMEN DE APERTURA

Hasta julio de 1990, en nuestro país, con diferentes matices podemos considerar que se aplicaba un sistema de control y de regulación del comercio exterior. En la década del 70 se estableció un control excesivo en materia de comercio exterior, liberalizándose tímidamente durante los cuatro primeros años de la década de los 80, para luego regresar a un régimen de control y regulación. La aduana no ha sido ajena a estos cambios de política de comercio exterior. Sin embargo, debemos tener en cuenta que la aduana por sí misma no tiene una política propia, sino que se encarga de

*Dentro de la política de apertura por la que atraviesa nuestro país, el tema de aduanas no ha sido la excepción, pues se han logrado modificaciones importantes en el campo de las importaciones y las exportaciones. Con la suscripción del tratado por el que se crea la Organización Mundial del Comercio, que busca la uniformidad a nivel mundial, el Perú ha incorporado muchos acuerdos importantes, dentro de los cuales está el relativo al sistema de valoración GATT. En el presente artículo, el doctor César Guzmán Barrón resalta la misión fundamental del sistema de aduanas y la necesidad de que tenga una función más activa en temas como el anti-dumping y los derechos compensatorios. La idea central es clara: en temas como el de aduanas, el camino es dejar un amplio margen de acción a los particulares, estableciendo un sistema de mayor libertad con menos control.*

aplicar la política de comercio exterior que esté vigente.

Hasta los 90, la aduana debía controlar aplicando, además del arancel, una serie de mecanismos paraarancelarios destinados a restringir la entrada al país de mercancías importadas. Por ejemplo, para dedicarse antes a la importación, la persona tenía que ser una persona jurídica inscrita en el registro de importadores, y la aduana tenía la obligación de verificar que quien importaba estuviera inscrito en el registro de importadores. Además, el importador debía obtener una licencia previa aplicable a todo tipo de mercancías. Adicionalmente, hasta 1990 existía una amplia lista de productos de importación prohibida<sup>1</sup>, que respondía a una doble necesidad: ahorrar divisas para el país y proteger la industria nacional. Por otro lado, la aduana tenía que aplicar un sistema escalonado de aranceles. Se llegó a tener 64 aranceles para una sola partida arancelaria, dependiendo de si el producto era de primera o segunda prioridad, o si quien lo importaba tenía alguna resolución exoneratoria o liberatoria de derechos. De manera que un mismo producto podía pagar un 5% de derechos *ad valorem* como un 115%, dependiendo de quién y qué importaba.

Hoy, en materia de importaciones, la aduana se encuentra con instrumentos de política de comercio exterior que han variado substancialmente.

Primero, ya no hay registro de importadores. En consecuencia, la aduana no tiene por qué verificar si la persona está o no autorizada a dedicarse a la actividad de importación.

En segundo lugar, la aduana tampoco debe verificar, o casi no tiene que verificar, si los productos están o no en una lista de importación prohibida, pues esta lista ha sido reducida a su mínima expresión. Hoy no tenemos ni el 10% de partidas arancelarias prohibidas, y en consecuencia la tarea es mucho más sencilla. Lo que sí debe verificar la aduana es una tarea que siempre tuvo y siempre tendrá: que este producto no atente contra la moral, ni contra la salud ni contra la seguridad nacional. Por ejemplo, si una colección de libros trae el mapa del Perú cercenado, evidentemente la aduana tendrá que decomisarla. Se trata de una misión natural y normal reconocida a cualquier aduana en el mundo. En algunos casos, cuando son productos fitozoosanitarios, se exigirá algunos certificados de internamiento que permitan el ingreso

de esa mercadería, emitidos ya sea por el Ministerio de Salud o por el Ministerio de Agricultura.

En materia arancelaria, la aduana, en la gran mayoría de los productos, tan sólo aplica un arancel del 15%, con lo que su labor se ve simplificada.

En consecuencia, la tarea más importante de la aduana en materia de importaciones será la determinación de cuál es la partida arancelaria correspondiente y cuál es el valor de la mercadería importada, así como aplicar los derechos arancelarios que correspondan. Naturalmente, allí no quedará su tarea, sino que en función de dónde proceda la mercadería aplicará los derechos de aduana, pues aparte del arancel nacional existen reducciones arancelarias producto de las negociaciones que el Perú ha suscrito con diferentes países. Así por ejemplo, si se trata de un producto procedente de un país miembro del Grupo Andino, se verificará si ese producto está dentro de los programas de liberación; si procede de un país miembro de la ALADI, se aplicarán los acuerdos de complementación.

Por eso, el funcionario de aduana es un técnico aforador, un técnico que determina la partida arancelaria que corresponde a un producto, y para eso llega a estudiar inclusive química, física, etc., para efectos de determinar cuál partida arancelaria le corresponde a determinado producto. Una vez que se ha determinado cuál es la partida correspondiente, la segunda tarea es saber si el valor declarado por el importador es el adecuado o no. Le corresponde, por tanto, la función de valorar.

Si esta es la función principal de la aduana en materia de importaciones, ¿hasta qué punto se ve limitada por la labor encomendada a las empresas verificadoras dentro del denominado Sistema de Supervisión de Importaciones? En efecto, a partir del Decreto Legislativo 659, se encarga a las empresas supervisoras la verificación antes del embarque de cuál es el valor del producto, y de manera referencial, cuál es la partida arancelaria. Luego, el importador presenta ante la aduana un certificado de inspección emitido por la empresa supervisora, que si bien no obliga, sí tiene un peso sustantivo en la valoración. Es decir, la valoración ya viene prehecha y la partida arancelaria viene de igual forma. Es más, en la versión original del Decreto Legislativo 659 se estableció que el valor era fijo, no revisable y que el importador

<sup>1</sup> La lista era de casi el 50% del arancel nacional. El arancel está compuesto por 4,000 partidas aproximadamente.

podía con el valor determinado por la verificadora pagar los derechos de importación en el banco, y presentarse en la aduana con los derechos ya pagados para que ésta le facilitara el despacho. Con la dación de la Ley 25405, se permitió que la aduana tuviera una misión más directa en la determinación del valor, y además especificó que la partida arancelaria y el valor determinados por las empresas verificadoras eran puramente referenciales. La empresa verificadora determina que el precio sea el adecuado a las condiciones del mercado del país importador y del país proveedor. Por tanto, la aduana retoma la función de determinar la partida arancelaria y del valor de la mercancía para que sobre ella se apliquen los derechos de importación correspondientes.

En el campo de las exportaciones, la aduana tampoco tiene mucho que investigar: ya no hay retribuciones por exportaciones no tradicionales, ni autorizaciones para exportar. Ahora, la exportación es libre.

## **2. COMO EJERCE LA ADUANA SU ACTUAL FUNCION**

### **a. La valoración aduanera.**

La aduana, al valorar hoy en día, aplica de una manera mixta dos sistemas distintos. Primero, la noción positiva propia del GATT, que en la práctica se utiliza con variaciones por las empresas verificadoras para importaciones mayores a US\$ 2,000 FOB. Y segundo, la noción teórica de valor, propia del Sistema de Bruselas, que la aduana aplica a las importaciones por un valor menor a US\$ 2,000 FOB. De acuerdo con el Sistema de Bruselas, el valor de la aduana corresponde al precio adoptado en condiciones de libre competencia, pero previa verificación e investigación realizada por la aduana con el fin de determinar que ése sea el valor real. La verificación y la investigación se basan en cinco criterios: el lugar, el precio, el tiempo, el nivel comercial y la vinculación entre las partes. Estos criterios aplicados a la determinación del valor permitirán conocer cuál es el valor de la mercancía. Por eso se le llama la noción teórica, porque es el precio de la mercancía en el momento del aforo, cuando se va a numerar la declaración y se van a aplicar los derechos correspondientes, mas

no cuando se compró, porque podrían haberse comprado dos meses o quince días antes. Este sistema de valoración ha sido poco a poco dejado de lado en el mundo y ha sido incorporado un concepto muy similar, pero reglamentado de manera distinta en el artículo VII del GATT<sup>2</sup>. En este artículo se establece el sistema de valoración positiva, vale decir, creer en la declaración de valor hecha por el importador. Basta que entre las partes no exista ninguna otra relación que la de comprador y vendedor para que el valor declarado deba ser aceptado. Este sistema de valoración no parte del valor en que se vendería la mercadería en el momento en que ingresó en la aduana, sino del valor en que se vendió la mercadería.

Al suscribir el Perú el acta final que crea la Organización Mundial de Comercio (OMC), se ha incorporado en la legislación<sup>3</sup> el acuerdo de valoración del GATT. Sin embargo, se ha acogido a la exención a favor de los países en desarrollo, que permite su aplicación en diez años. Por ello, la actual es una situación intermedia establecida por el Decreto Supremo 063-92-EF, en virtud del cual el sistema de valoración tiene en cuenta lo que se llama Precio Usual de Competencia, sistema similar al del artículo VII del GATT, pero sobre la base de un derecho de investigación similar al sistema de Bruselas.

La aplicación del sistema de valoración del GATT va a tener una consecuencia inmediata muy importante, pues se va a depender de la buena fe de las partes porque se cree automáticamente en el valor declarado por el importador, siempre y cuando no exista entre ellos vínculo comercial alguno.

### **b. La OMC y su incidencia en la función aduanera**

La Organización Mundial de Comercio se ha convertido en el tercer soporte del desarrollo mundial. El primer soporte es el Banco Mundial, el segundo es el Fondo Monetario Internacional y el tercero es la Organización Mundial de Comercio, creada el 15 de diciembre de 1993. En todos los países suscriptores de la OMC se aplicarán estas reglas en común, las mismas que generarán una uniformidad y una mayor manifestación de la

<sup>2</sup> El GATT forma parte del ordenamiento jurídico nacional desde 1951, cuando el Perú lo suscribió como país número 35. Actualmente, hay más de 117 países suscriptores del GATT y 25 que están en proceso de negociación.

<sup>3</sup> Resolución Legislativa 26407, promulgada el 16 de diciembre de 1994 y publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de diciembre de 1994.

globalización del marco jurídico del comercio exterior en el mundo.

La OMC, persona jurídica internacional, tiene como objetivo lograr el libre cambio, la desaparición de todo tipo de medida no arancelaria y la reducción de los aranceles en la medida de lo posible. En las negociaciones de la Ronda de Uruguay que dieron origen a la OMC, el Perú ha suscrito un compromiso que tiene que ver con el régimen de importaciones, y es que en ningún caso se podrá elevar los aranceles a un valor mayor del 30%. Sin embargo, se ha conseguido en las negociaciones que se acepte para los productos agrícolas consignados en el Decreto Supremo 016-92-AG, mantener aranceles hasta de 115%. Evidentemente, este compromiso no constituye problema alguno, pues el actual nivel del arancel es 15%. Sin embargo, será problema para otro gobierno que pretendiera entrar a un sistema de control o de protección a la industria nacional a través de aranceles elevados, pues se va a encontrar con un compromiso internacional que no se puede derogar unilateralmente.

Adicionalmente, la incorporación del Perú a la Organización Mundial de Comercio supone para el tema aduanero la incorporación automática de todos los acuerdos adoptados dentro de esta organización, tales como el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias, el acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, el acuerdo sobre inspección previa al embarque, etc. En consecuencia, la aduana, en materia de importaciones, tendrá que ponerse al día aplicando dichos acuerdos según corresponda.

### **c. Los derechos antidumping y los derechos compensatorios**

La aduana tiene otra tarea, resultado de la adopción de la política de apertura que eliminó la protección a la industria, así como todo subsidio para su desarrollo. Hoy, la industria nacional se tiene que enfrentar a la industria que viene del exterior. Es frecuente encontrar en el mercado nacional productos importados a precios bajos, porque en el país de origen son objetos de subsidios o dumping. La aduana, ante esta situación de competencia desleal, se encuentra limitada, dado que no participa en la determinación de la aplicación de derechos antidumping o compensatorios, pues su función se reduce a aplicar aquellos derechos fijados por el INDECOPI. El afectado necesariamente debe acudir al INDECOPI, con el fin de que la comisión competente, en un plazo que puede extenderse hasta un año, establezca mediante una resolución los derechos antidumping o derechos com-

pensatorios a mercaderías que vienen en esas condiciones. Mientras tanto, la industria nacional debe competir con el producto subsidiado o con precios dumping. Estos subsidios subsisten porque no todos los países han adoptado un igual nivel de apertura, e incluso los países en desarrollo pueden mantener subvenciones a la exportación por ocho años según el acuerdo de medidas y derechos compensatorios del GATT (hoy OMC). La aduana está limitada por cuanto no participa en la comisión de fiscalización de dumping y subsidios de INDECOPI.

En consecuencia, el decreto Supremo 133-91-EF, que regula este tema, debe ser modificado incorporando representantes de la aduana y modificando los plazos, porque la industria nacional requiere ser defendida ante la competencia desleal. Además, la norma debe adecuarse al acuerdo anti-dumping adoptado en la ronda Uruguay.

La industria nacional también se ve afectada, como se señaló anteriormente, cuando la mercancía es objeto de subsidio por una medida del gobierno del país exportador. Resulta que hoy no sólo siguen subsidiando países en desarrollo, sino también países industrializados. Ante esta situación, la aduana tan sólo verifica si el valor establecido en el certificado de inspección es un valor real, dado que la empresa supervisora no tiene como función analizar si el producto ha sido objeto de subsidio. Por tanto, la aduana podrá aplicar los derechos aduaneros sobre un precio subsidiado y el industrial nacional se encontrará perjudicado. Sin embargo, existe el acuerdo sobre medidas y derechos compensatorios del GATT, donde no se dice que la aduana no puede participar activamente, por lo que debería también formar parte de la comisión que determina los derechos compensatorios.

Por otro lado, en este campo relativo al acuerdo sobre medidas y derechos compensatorios es pertinente aclarar lo siguiente: nuestro país no subsidia las exportaciones, pues se eliminó el CERTEX, se eliminó el FENT, etc. Sin embargo, este acuerdo permite que países en desarrollo como el Perú puedan mantener subsidios durante ocho años y desmantelarlos poco a poco. Nuestro país no lo puede hacer porque ya se ha optado por eliminar el sistema de subsidios por una decisión de política económica totalmente respetable. Sin embargo, el GATT lo autoriza. Entonces, ¿qué va a pasar? Nuestros países competidores, que sí tienen subsidios, podrán mantenerlos y esos productos podrán seguir entrando al Perú subsidiados, mientras la aduana está limitada y el industrial nacional se ve perjudicado. Por ello debe analizarse la

conveniencia de incorporar a la aduana una función que le permita evitar este tipo de distorsiones.

#### **d. Función de la aduana en los regímenes de tráfico de perfeccionamiento activo**

El país mantiene totalmente concordantes con los principios del GATT los regímenes de admisión temporal y reposición en franquicia, que permiten el ingreso al país de insumos, partes y piezas, materia prima, con suspensión del pago de los derechos arancelarios y demás impuestos (admisión temporal), o exoneración del pago de impuestos a similares utilizados para la exportación (reposición en franquicia). Estos regímenes facilitan la tarea del industrial exportador y le abaratan sus costos, con el fin de que sean más competitivos en el mercado mundial.

Aquí, la aduana tiene una misión fundamental, pues debe apoyar al exportador peruano. En primer lugar, facilitando el uso de los regímenes y sin controlar excesivamente al industrial, que termina optando por no utilizar estos mecanismos

de promoción. En segundo lugar, aplicando las normas con flexibilidad, es decir, con un criterio promocional. Es más, la aduana debe apoyar a las empresas asesorándolas para que hagan un uso adecuado y eficiente de dichos regímenes, y no limitarse a verificar fallas para sancionar. En ese sentido, debería convertirse el área operativa en un área promotora. Un problema que tenemos en el país es que se legisla en función del sinvergüenza. Con esa mentalidad, quien actúa honestamente prefiere abstenerse dada la cantidad de verificaciones o controles a los cuales se le pretende someter. Pero ello no implica no sancionar ejemplarmente al que actúa dolosamente.

Finalmente, en materia de exportaciones, la aduana tiene una misión trascendental: si ahora en materia de importaciones hay facilidades, en exportaciones las debe haber aún mayores.

Tenemos que mirar al Perú como país exportador, y la aduana, dentro de una sana política de comercio exterior, debe ser absolutamente una facilitadora de la actividad de exportación.