

**A N E X O A L     D. S. N° 28164**

**ESTRATEGIA DE LUCHA  
CONTRA EL  
CONTRABANDO**

**E S T R A T E G I A**

**Aspectos generales.-**

Siendo una prioridad del Gobierno de la Nación, proteger e incentivar las actividades industriales que se desarrollan en el país que se hallan seriamente afectadas por el fenómeno del contrabando, el Ministerio de Hacienda por intermedio del Viceministerio de Política Tributaria, decidió efectuar un diagnóstico real y actualizado de la situación del contrabando de importación, primero mediante el análisis de experiencias y documentos anteriores sobre el tema y luego mediante la consulta personal a autoridades del Sector Público que tienen ingerencia en comercio exterior y personalidades del Sector Privado directa o indirectamente ligadas a dicho comercio, entrevista que para poder abarcar todo el espectro, incluyeron a varias personas dedicadas a actividades informales.

Aplicando una metodología previamente aprobada, en base a las opiniones recogidas, sistematizadas y tabuladas por separado, las sugerencias efectuadas por la mayoría de los entrevistados y teniendo en cuenta los objetivos del análisis, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

Habiéndose establecido que algunos aspectos muy importantes de la reforma aduanera no fueron debidamente considerados al momento de establecer las aéreas en que la cooperación internacional seguiría apoyando técnica y económicamente al proceso de reforma aduanera y que la aplicación de varias de las medidas sugeridas en la estrategia, para su éxito requerirán recursos económicos, el Ministerio de Hacienda y la Aduana Nacional deben evaluar la posibilidad de ampliación del actual proyecto de modernización aduanera o en su caso buscar otro financiamiento.

Lo primero que se debe anotar, es que a través de los años el contrabando se ha convertido en un problema estructural y en consecuencia cualquier estrategia para lograr su disminución involucra a los tres poderes del Estado: Legislativo que tiene que aprobar modificaciones a las actuales leyes, el Ejecutivo sobre el que recae la mayor tarea y Judicial demostrando que puede sancionar rápidamente los ilícitos aduaneros, así como también a todo el sector empresarial del país y por lo tanto contener acciones en diferentes esferas que exceden las competencias del Ministerio de Hacienda.

En consecuencia, la estrategia tiene que conjugar tendencias opuestas como por ejemplo, la necesidad de crear o generar empleo, el bajo poder adquisitivo del salario, una cultura de informalidad y de encubrimiento a la corrupción y la necesidad de mayores ingresos fiscales, por lo que su aplicación necesariamente tiene que recurrir al control social.

Para lograr el crecimiento real de la economía, entre otras medidas, el Ministerio de Desarrollo Económico a fin de generar riqueza y mejorar la calidad de vida con la creación de fuentes de trabajo, en su política de fomento a las exportaciones debe analizar una nueva orientación de los incentivos fiscales a actividades que tengan verdadero potencial económico sostenible.

Pensar que solo la Aduana Nacional pueda enfrentar el contrabando masivo actual, es un grave error que incluso se cometió al diseñar el proyecto de reforma y modernización aduanera. Para lograr controlar este fenómeno tiene que actuarse en diferentes frentes a la vez, mediante una Política de Estado con una voluntad política inequívoca de largo aliento de todo el sector público que para tener éxito tiene que contar con el apoyo del Sector Privado.

Así como es necesaria la “voluntad política”, y el apoyo del Sector Privado, es imprescindible y de vital importancia que el Viceministerio de Política Tributaria, ejerza tuición sobre la Aduana Nacional y continúe en su actual tarea normativa y de análisis y que el Directorio de la Aduana Nacional demuestre su compromiso o “voluntad administrativa” de luchar contra el contrabando, aprobando de inmediato acciones administrativas que figuran en la estrategia y que solo requieren cierto grado de compromiso.

Cualquier política que se adopte tiene que ser de base ancha y concertada con el sector privado sobre varios aspectos, llegando a la alianza estratégica en otros más específicos como por ejemplo que con costos marginales, en la propaganda de los artículos que produce o vende, se incorporen temas referidos a los daños que produce el contrabando. Debe ser de largo aliento y de aplicación sistemática y obligatoria para todos los involucrados. Es importante que en la situación actual, previamente se tomen algunas medidas que impongan autoridad, como por ejemplo la conclusión de los procesos de control iniciados por la Aduana Nacional.

Como parte de la anunciada campaña para controlar la facturación de las ventas, el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) debe estudiar una norma que obligue a que toda venta se facture, independientemente de su connotación tributaria, a fin de crear la costumbre entre compradores y vendedores.

Es de urgencia encarar una campaña educativa y de reflexión para no consumir artículos de contrabando, ensamblada con la que actualmente se está llevando a cabo sobre el tema “Compro Boliviano”. Luego se debería continuar con mensajes a todos los que trabajan en la cadena del contrabando, resaltando que al tratarse de una actividad delictiva, además de las sanciones que incluyen privación de libertad y los peligros que se corren, no tendrán acceso a un seguro de salud ni a la jubilación.

Esta campaña también debe incidir en el recordatorio a los consumidores de que legalmente, los precios de oferta incluyen impuestos y obligatoriedad de emitir factura, no pudiendo en consecuencia alegarse de que con factura el precio se incrementa, práctica generalizada en el comercio minorista, pero que lamentablemente esta alcanzando al comercio mayorista.

El SIN debe ampliar el Programa de Educación Tributaria, a fin de que la misma continúe en la secundaria y efectuar convenios con las Universidades para que en sus programas de profesionalización se incorpore el tema de la responsabilidad tributaria y el carácter de delito público del contrabando y la defraudación.

Se sigue pensando, discutiendo y exigiendo una nueva y mejor Ley, cuando el verdadero problema radica en que la ley no se cumple, todos sabemos por donde y cómo ingresa el contrabando al país y donde se vende, sin embargo no solo que no hacemos nada, sino que lo aceptamos, por lo que se debe considerar favorablemente la idea sugerida por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, de instituir un importante premio a la mejor investigación periodística sobre el contrabando. Igualmente debe estudiarse la posibilidad de incentivar económicamente a los funcionarios, al Ministerio Público y Policía Nacional que investiguen las formas y comprueben los casos de contrabando.

### **Política de fronteras**

La política de desarrollo de las zonas fronterizas, algunas de las cuales atraviesan situaciones difíciles y prácticamente viven del contrabando, obliga al diseño de una política integral de desarrollo de las fronteras, visualizando el futuro del país y en coordinación con las metas de desarrollo que el país tenga a mediano y largo plazo. La estrategia propuesta a continuación solo considera el corto plazo.

El Gobierno es criticado por no hacer nada en las fronteras, olvidando que la infraestructura de los servicios básicos y las obras urbanas con las que cuenta, las financia el Tesoro General de la Nación y que además ahora transfiere fondos de Participación Popular, en estas regiones,

salvo la ciudad de Cobija donde nunca ha existido inversión privada.

En ninguna de las fronteras del país existen fábricas y en algunas muy pocas empresas de servicios, además no hay producción agropecuaria generalmente debido al clima, pero principalmente por los excedentes extranjeros que son muy competitivos, obligando a la población boliviana a abastecerse de productos agropecuarios y de consumo extranjeros.

La industria nacional que hasta ahora tiene una mínima presencia con algunos de sus productos, debería iniciar una campaña agresiva de colocar los productos de fabricación nacional en las poblaciones fronterizas, compitiendo con el de procedencia extranjera, e incluso abastecer a las poblaciones extranjeras mediante el uso de las zonas francas con que ya se cuentan.

Como esta realidad no cambiará en el corto ni mediano plazo, se tiene que empezar a diseñar un sistema de abastecimiento fronterizo que en cumplimiento a los acuerdos binacionales existentes, que deberán actualizarse, garantice el abastecimiento a los pobladores de nuestras fronteras, de productos que la industria nacional no puede proveer, separando las operaciones comerciales que podrían beneficiarse de las facilidades de despacho a ser implementadas.

Los despachos aduaneros menores de frontera, establecidos como una concesión a los pobladores fronterizos, en ningún momento alcanzan a estos, que tienen abastecimiento totalmente exento de tributos. En consecuencia, al tratarse de importaciones en menor escala o fraccionados, deben ser evaluados en sus resultados y en función de la misma ser rediseñados, compatibilizados con los criterios de facilitación para atraer a los informales y la necesidad de control y fiscalización expost.

La fronterización resulta más compleja de lo que a simple vista parece, ya que hay que considerar que además de la infraestructura aduanera que en algunas fronteras, está considerando viviendas para sus funcionarios, también se tiene que tener en cuenta viviendas para otros funcionarios públicos y como la instalación de servicios imprescindibles para el comercio exterior, tropezaran con muchas dificultades, principalmente por la falta o insuficiencia de servicios básicos. Los gobiernos municipales locales además de las facilidades que deben prestar, tienen que otorgar incentivos tributarios a estas instalaciones.

### **Organización y personal**

La organización actual es muy burocrática, siendo demasiado un Directorio con un Presidente y varios directores, un Gerente General, varios gerentes nacionales, 5 gerentes regionales, todos con sus respectivos servicios de apoyo administrativo, dando como resultado una crónica falta de personal en todas las aduanas operativas y especialmente en las de fronteras del país. Por lo tanto, tiene que ser revisada para lograr la desburocratización de su estructura, especialmente de la oficina central, que actualmente cuenta con el 48.4% del total del personal y en 5 Gerencias Regionales y sus correspondientes aduanas, que son las que realmente recaudan, solo el 51.6%. Es necesario destinar más personal a las aduanas de frontera, los que también deben cumplir funciones de resguardo.

Dada la función fiscalizadora de la Aduana y resultando riesgosa la larga permanencia de funcionarios en un solo lugar, es igualmente urgente que todos los funcionarios sean sometidos a evaluaciones periódicas de desempeño y de su patrimonio y que los de nivel técnico, roten periódicamente con carácter nacional y no sólo entre las aduanas de una Gerencia Regional, como ocurre hasta la fecha.

Con el objeto de que la labor de los dos organismos operativos de la Política Tributaria (SIN y ANB) puedan empezar a desarrollarse en una forma totalmente coordinada, de control y fiscalización de las operaciones de comercio, es necesario que ambas cuenten con un mismo Directorio y cada una con una Vice-Presidencia Ejecutiva o una Gerencia General, responsables de la ejecución de las políticas y resoluciones que adopte el Directorio Conjunto.

Como una primera aproximación a esta proposición y mientras se proceda a la elaboración y aprobación de la correspondiente norma legal, se tiene que continuar con la política de que algunos sino todos los Directores sean parte de ambos Directorios. Independientemente de lo anterior ha llegado el momento de lograr que las dos indicadas reparticiones cuenten con un solo servicio de “Inteligencia Tributaria” especializada.

La idea de un servicio de inteligencia tributaria, ya se aplicó en alguna época, pero fracasó por la interferencia política, la futura organización y funciones bien podrían tomar como modelo la de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, OLAF, por sus siglas en francés, creada en 1999 en reemplazo de una primera oficina y que actualmente tiene la misión de proteger los intereses financieros de la Comunidad Europea mediante la prevención, la represión y seguimiento de las acciones judiciales.

No solo para viabilizar la creación de una oficina única de inteligencia, sino para mejorar la labor de represión de la Aduana, es necesaria la reestructuración total del COA, modificando su reglamento, para que su principal labor sea la de resguardo aduanero y se cumpla en las fronteras, suprimiendo su función fiscalizadora del fraude y de control del despacho aduanero a la salida de los recintos.

Esta reestructuración debe comprender la reducción, y mejor si es de inmediato, del número de Jefes y Oficiales de la Policía Nacional en comisión en la Aduana, y pedir su reemplazo por agentes, ya que para sesenta o setenta efectivos, se cuenta con demasiados jefes y oficiales comandantes.

### **Procedimientos Aduaneros**

Las reglamentaciones o procedimientos excesivos y sin mayor sentido, que crean demoras injustificadas, son el caldo de cultivo para la corrupción, por lo tanto la simplificación o facilitación de trámites nuevamente se vuelve imperiosa.

Siendo necesario demostrar que a los importadores normales, se aplica el principio de la buena fe y cuyas operaciones no son objeto de observaciones, merecen un mejor tratamiento, la aduana nacional debe estudiar la forma de empadronamiento y categorización periódica de los mismos, concediendo las mayores facilidades a las operaciones de menor riesgo, tal como se practica en aduanas más avanzadas y organizadas.

Otro tema de procedimientos que tiene que ser resuelto a la brevedad es el referido a que la “verificación” de las mercancías preventivamente retenidas por el COA en carretera y conducidas a los almacenes aduaneros, se haga rápidamente y no en semanas y meses como actualmente ocurre.

Como una solución parcial a las injustificadas demoras, por la cadena de consultas operativas, el reglamento de personal y de ética de la aduana deben ser modificados, concediendo a las autoridades regionales y locales y a los funcionarios técnicos la facultad de resolver problemas operativos, aplicando de todas maneras el Capítulo V Responsabilidad por la Función Pública de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), estas modificaciones deben contener la forma legal de sanciones inmediatas a funcionarios no idóneos o negligentes.

Debe efectuarse un verdadero “barrido” de los actuales procedimientos, para volverlos más sencillos y específicos, que trasluzcan la facilitación y que antes de su vigencia, como en el pasado, se someta a un Comité Mixto de Calidad.

Se tiene que iniciar el diseño de procedimientos diferenciados para despachos aduaneros en aduanas de frontera, en cumplimiento del artículo 8 del Decreto Supremo No. 27578 de 21 de junio de 2004.

### **Valor aduanero**

Ante los reiterados reclamos, la Aduana debe iniciar una amplia campaña de información, explicando las características del Acuerdo sobre Valoración Aduanera del GATT-1994, nuestra legislación sobre el particular, su base de datos y que los precios referenciales son aceptados internacionalmente, pero al mismo tiempo debe actualizar sus datos, aligerar y objetivizar sus procedimientos de observación, solicitud y análisis de documentos y argumentos presentados por el importador.

Se deben apresurar los acuerdos con los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para el intercambio de información sobre precios y valores.

La Aduana además de entrenar a su personal técnico en esta materia, debe analizar detenidamente la posibilidad de que sus precios referenciales tengan un rango o franja, considerando que realmente los precios son el resultado de una negociación entre comprador y vendedor y responden a varios condicionamientos entre las partes, como por ejemplo: la cantidad, la forma de pago, la temporada, las condiciones de entrega, etc. que están previstos en los instrumentos internacionales que Bolivia ha adoptado y al mismo tiempo informar a los operadores de comercio sobre estos valores.

Es de urgencia que la Aduana Nacional, revise y simplifique al máximo sus actuales procedimientos de observación o “ajuste” del valor, la presentación de pruebas y las soluciones posibles, dejando de lado el criterio que cualquier controversia sobre el tema debe dilucidarse en el ámbito judicial.

### **Tributos aduaneros y las medidas para-arancelarias**

Más que el gravamen arancelario, el tema que más preocupa al Sector Privado es en realidad al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se manifiesta, sin mayores argumentos, que debía ser cobrado al momento de la venta de las mercancías importadas, sin tener en cuenta la filosofía de este impuesto y que en la compra de cualquier mercancía, así sea de materias primas, productos intermedios o insumos para la industria, por ejemplo, igualmente se paga el IVA antes de fabricar el producto y menos venderlo.

En los estudios y análisis de Política Tributaria y ante la evidencia de que no se recurre al mecanismo de crédito fiscal debe considerarse el estudio sobre la posibilidad de establecer un IVA diferencial a las importaciones por frontera, por un importe equivalente al IVA que por otras importaciones, efectivamente ingresa al Tesoro General de la Nación, después de utilizarse el IVA importaciones como crédito fiscal por las ventas en el mercado interno.

Igualmente se debe establecer las alícuotas del ICE importaciones midiendo el impacto fiscal versus el formalizar la internación de vehículos de contrabando, incluido el escalonamiento de este impuesto a la importación de vehículos.

Debe establecerse el verdadero costo de nacionalización, evaluando la incidencia real de los formularios y los para-arancelarios, especialmente del SENASAG que en la mayoría de los casos, sin efectuar ninguna labor, tiene formularios cuyo costo supera en varios casos el gravamen arancelario. En este tema y en cumplimiento a la normativa vigente, debe exigirse que se limiten al servicio que verdaderamente prestan, al efecto debe encomendarse al Viceministerio de Política Tributaria elabore un proyecto de Ley de Tasas, sin perjuicio de que exija inmediatamente a las entidades públicas y privadas que realizan cobros en las operaciones de importación el sustento legal y técnico de dichos cobros y de sus importes.

El actual trabajo sobre la simplificación y facilitación de certificados y autorizaciones, con que ya cuenta el Viceministerio de Política Tributaria tiene que ser ampliado hacia una racionalización y reducción importante. Los que se mantengan solo deben responder al costo del servicio y dejar de ser un gravamen para-arancelario como es hoy en muchos casos.

## **Control de tránsito**

Las actuales fallas del sistema de control de tránsito (SCT), debido a la existencia de hasta tres diferentes sistemas: STC mediante tarjetas CHIP, SIDUNEA Sistema Central y SIPOCE, Sistema de Padrón de Operadores va ser próximamente analizado por un consultor especializado, seleccionado por convocatoria pública, se debe disponer que el mismo comprenda el análisis por ejemplo de que el control de tránsito en el caso de mercancías de ultramar en tránsito a Bolivia, debe iniciarse con la captura o transcripción del Manifiesto Marítimo, que permitiría conocer que mercancías originalmente manifestadas en tránsito, luego son declaradas como de “Consumo en Chile” solo para eludir controles por que acaba ingresando de contrabando al país y sobre las que la aduana chilena a requerimiento de Bolivia, puede proporcionar información sobre su nacionalización o el medio de transporte en que salió de la jurisdicción aduanera.

Este análisis debe abarcar los instrumentos que sobre el particular cuenta la OMA y una opinión sustentada sobre las ventajas o desventajas de adoptar el sistema satelital de control del desplazamiento de los vehículos.

Como existen instrumentos multilaterales, regionales, subregionales y bilaterales para el intercambio de funcionarios o por lo menos de información, se deben hacer esfuerzos para su rápida aprobación e implementación, por lo menos para el control de tránsito y si estos no son suficientes o no llenan nuestras expectativas, iniciar y/o continuar acciones para suscribir otros acuerdos en el marco del MERCOSUR y si aún hubiera necesidad, recurrir a los instrumentos que sobre el particular tiene la OMA.

En caso necesario se debe recurrir al Convenio Multilateral de Directores Nacionales de Aduana de América Latina, España y Portugal, para el establecimiento de Aduanas Binacionales en nuestras principales fronteras. Debido a la situación especial de nuestras relaciones con Chile, será necesario el formal y decidido apoyo de nuestra Cancillería que debe inscribir este tema como condicionante o por lo menos principal en la negociación o suscripción de cualquier convenio comercial.

El acuerdo, plan o decisión de instalación de “Aduanas Integradas” con la Aduana Argentina, tiene que ser revisado, mejorado y ampliado, ya que actualmente no parece estar cumpliendo todas las funciones para las que fueron creadas.

Es de urgencia compatibilizar los diferentes criterios que actualmente se manejan sobre la ampliación comprometida de los recintos y depósitos aduaneros por los concesionarios de los mismos, la construcción financiada por la Corporación Andina de Fomento de los Centros Integrados de Atención en Fronteras (CEFRO's) establecidas por el Decreto Supremo No 27578 de 21-06-2004, y el establecimiento de las aduanas binacionales, para evitar no sólo dispersión de recursos, sino el logro de los objetivos que se señalan en la estrategia. Ya existen convocatorias efectuadas por la Aduana Nacional para la construcción de estos centros.

Mientras se concreta lo anterior, con carácter de urgencia lograr que los camiones con mercancía destinadas a las fronteras, con manifiestos internacionales de carga, puedan ingresar hasta nuestras aduanas fronterizas, donde puedan ser concluidos o cerrados con el sello de recepción de la aduana boliviana. Esta medida es conveniente también para el país exportador que no confrontaría el retorno o reflujo de las mercancías a su territorio.

Este procedimiento ya estuvo vigente en el pasado, pero fracasó debido a la extorsión que a título de exigencias migratorias, de policía y sanidad, efectuaban las autoridades fronterizas, por lo que primero hay que ordenar este tema en el país y recién iniciar la gestión.

## **Contrabando**

Mientras se proceda a la instrumentalización de los cambios sugeridos a la legislación aduanera y a la organización de la Aduana Nacional, es necesario mantener el trabajo de los Equipos de Apoyo Conjunto (Fuerzas Armadas y Policía Nacional, coordinados por la Aduana Nacional), a que se refiere el Decreto Supremo No. 27578, proporcionando los correspondientes recursos económicos.

El Ministerio de Hacienda debe financiar y viabilizar de inmediato el funcionamiento de los Tribunales de Sentencia en Materia Tributaria, o alternatively apoyar económicamente el plan de capacitación que la Aduana viene aplicando para que los jueces penales comunes puedan capacitarse en Derecho Tributario Penal.

Debe procederse al correspondiente análisis de costo beneficio para la creación de una fuerza especial de resguardo aduanero que no este vinculado a la Aduana Nacional y tenga como función específica la represión del Contrabando, tanto en las frontera como en el interior del país.

De inmediato debe procederse al remate de mercancías abandonadas y de contrabando, para desocupar o por lo menos dejar más espacio en los almacenes, para la recepción de la mercancía retenida que debería generar la aplicación de algunas medidas de control, por existir indicios de un incorrecto manejo de la misma.

Siendo la labor de represión o interdicción del contrabando muy riesgosa y teniendo en cuenta que un gran porcentaje de todos los delitos se descubren por la denuncia o cooperación de personas ajenas a los hechos, es necesario reponer las “participaciones” sobre las sanciones al fraude y el contrabando.

Con seguridad que mediante una buena reglamentación de este aspecto que contemple la posibilidad de que juntas de vecinos u organizaciones civiles puedan denunciar la existencia de depósitos y recibir la “participación” con destino a obras zonales o barriales, podría dar un muy buen resultado e incluso las mercancías que no pudieron ser rematadas.

Con mucha celeridad deben adoptarse medidas para la cancelación de la DMI o DUI de fronteras, mediante cualquier sistema que sin que pierda su valor legal, permita anularlo y anotar todas las características del vehículo y el conductor que esté extrayendo mercancía de los almacenes aduaneros, para evitar la clonación o rebote de la DMI o DUI.

El Viceministerio de Transportes, pese a las regulaciones binacionales é internacionales sobre el tráfico internacional por carretera, debe instruir se tenga mucho más cuidado en la concesión de permisos temporales, mejorar y compartir sus registros necesariamente vinculados al número de la Placa de Circulación con la Aduana Nacional, replanteando la norma local a fin de que además de simplicidad y economía garantice que la carga transportada será entregada a la Aduana de destino en el tiempo establecido por reglamento.

A su vez, las organizaciones del transporte internacional de carga por carretera, deben efectuar una labor interna de concientización entre sus afiliados sobre los peligros que corren por transportar carga de contrabando y comprometerse a que en caso de conflictos por este hecho con la Aduana, no efectuarán ninguna gestión de protección a su afiliado infractor.

Es necesario que el Ministerio de Participación popular coordine con todos los principales gobiernos municipales del país, especialmente con las del eje central (La Paz-El Alto-Cochabamba y Santa Cruz), sobre la forma de limitar los actuales mercados negros y los requisitos para la autorización de otros mercados que se constituyen en los canales de distribución más eficiente del contrabando.

### **Legislación Tributaria y Aduanera**

Para poder aplicar la mayoría de las acciones propuestas se precisan algunas modificaciones del Código Tributario Boliviano y varias en la Ley General de Aduanas, y su Reglamento, como las siguientes:

- 1 En el Código Tributario debe eliminarse la figura del arrepentimiento eficaz que a nivel particular surte los mismos efectos que la condonación que es general.
- 2 Derogar los párrafos segundo, tercero y cuarto del Artículo 4º de la Ley General de Aduanas, a fin de permitir que en concordancia con el Código Tributario Boliviano, la Aduana Nacional pueda ejercer su potestad en todo el territorio de la República, dejando sin efecto la inexplicable división actual de territorio aduanero en zonas primaria y secundaria. Lo anterior significa modificar también el artículo 4 y otros que se refieren a las zonas primaria y secundaria, del Reglamento a la Ley General de Aduanas.
- 3 Como la modificación de la Ley tiene un trámite necesario ante el Parlamento de la Nación, una primera medida, mientras se tramita la Ley, consiste en que mediante Decreto Supremo por lo menos se restituya la redacción original del Reglamento a la Ley General de Aduanas que por presiones del sector gremial fue modificado, restringiendo totalmente la labor fiscalizadora de la Aduanas.
- 4 Seguramente que la concreción de un solo directorio para ambas instituciones recaudadoras se tomará su tiempo. Se considera que como una primera aproximación, se debe aprovechar la previsión actual del CTB de que los directores puedan ejercer funciones en ambos directorios.
- 5 Otra modificación es la referida a que ambas instituciones (SIN y ANB) puedan contar con un solo servicio de “Inteligencia Tributaria” mientras se proceda a la modificación de la Ley, el Ministerio público a solicitud del SIN y en coordinación con la ANB debe efectuar operativos de control de Operaciones de comercio exterior en el mercado interno.

Mientras se logra la reestructuración total del COA, modificar su reglamento, sobre su dependencia y para que su principal labor se cumpla en las fronteras, suprimiendo su función fiscalizadora del fraude y de control del despacho aduanero a la salida de los recintos.

En las gerencias regionales, sólo debe quedar un pequeño grupo selecto que efectúe esporádicos y sorpresivos operativos de control en las fronteras y carreteras, coadyuvando permanentemente a los allanamientos y decomisos en las ciudades que ya el Artículo 100 del Código Tributario lo permite y que la modificación del artículo 4 de la legislación aduanera mejoraría.

Como la Administración de Servicios Portuarios -Bolivia (ASP-B) que teóricamente debe ser un facilitador y fiscalizador del tránsito aduanero no cumple esta función, restando atribuciones a la Aduana Nacional y encareciendo el costo de importación por su intermediación obligada, debe estudiarse sobre su viabilidad o la transferencia de funciones a las Cámaras Nacionales de Industria y Comercio o la Aduana Nacional.

Modificación de los artículos 300 y 301 del Reglamento a la Ley General de Aduanas, sobre la forma de distribución del producto del remate de mercancías decomisadas y de las multas aplicadas, a fin de permitir la participación de la sociedad civil en la lucha contra el contrabando, mediante denuncias de Juntas Vecinales que recibirían si posible el total del producto del remate y/o de las multas aplicadas a ser utilizadas en el mejoramiento de sus zonas o barrios.

Esta participación también debe comprender a los funcionarios de otras reparticiones que participen en la captura de mercancías de contrabando que luego del proceso correspondiente serán rematadas, y para los funcionarios aduaneros reponer el bono por excedentes de recaudación.

Siendo generalizada la función de financiadores de tributos aduaneros de importación é incluso de fletes y otros gastos que ejercen las Agencias Despachantes de Aduana, luego de su



comprobación debe incorporarse esta nueva función en el reglamento de la función del agente aduanero.

Existiendo niveles arancelarios diferenciados, como resultado de negociaciones en el marco de la integración económica, la Aduana Nacional, debe llevar adelante una campaña de orientación a los importadores sobre los requisitos exigibles y sobre los productos con aranceles diferenciados, además de estudiar la forma de atraer a los informales.

Considerando que todos los integrantes de la Comisión Nacional de Lucha contra el Contrabando, como de su Comité Técnico, son personas con muchas responsabilidades y por lo tanto muy ocupadas y como las sugerencias –como esta estrategia por ejemplo- y sobre todo las decisiones que se adopten, precisan de un seguimiento, se sugiere la creación de una unidad de seguimiento y coordinación permanente a cargo de dos personas, una del sector público y otro del privado.

Las acciones inmediatas que se sugieren en el Anexo I a fin de que realmente se cumplan, tienen que ser objeto de seguimiento permanente y evaluación periódica tanto por el sector público, como por la Comisión Nacional de Lucha contra el Contrabando, de otra manera puede convertirse en otro listado de buenas intenciones, ocasionando un nuevo fracaso del mecanismo Publico-Privado de concertación de políticas de lucha contra el contrabando.

## **ANEXO N° 1**

### **ACCIONES INMEDIATAS PARA LA IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO**

#### **1. Decisiones políticas y económicas**

- a) El Consejo Nacional de Lucha contra el Contrabando (CNLCC) conformado por los máximos representantes de los sectores Público y Privado, luego de considerar y aprobar una estrategia, estableciendo prioridades, debe lograr el compromiso político de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de apoyar la implementación de la estrategia de lucha contra el contrabando, voluntad política que podría expresarse mediante:
  - 1 Carta del Presidente de la República al Presidente del Congreso explicando la estrategia y remitiendo para su aprobación las modificaciones legales que se requieran, señalando su carácter de urgencia, una vez que se elaboren proyectos legales respectivos en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra el Contrabando que se apruebe.
  - 2 Carta del Ministro de Hacienda a los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, de Desarrollo Económico, de Gobierno y Educación para priorizar su participación en los temas específicos referidos a la lucha contra el Contrabando.
  - 3 Carta del Ministro de Hacienda solicitando una circular de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia a las Cortes Superiores de Distrito, para acelerar la atención de los procesos aduaneros y de impuestos nacionales.
- b) El Consejo Nacional de Lucha contra el Contrabando, debe regularizar sus reuniones para realizar un seguimiento de las acciones a emprender, además debe dar posesión a los Consejos Departamentales.
- c) Establecer una Secretaría Ejecutiva o una oficina solo para la coordinación de acciones y seguimiento de las Decisiones y/o recomendaciones del Consejo Nacional.

## **2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto**

- d) En las relaciones con Chile enfatizar la evaluación del grado de cumplimiento de compromisos referidos al control aduanero ya pactados, para con su resultado efectuar los reclamos correspondientes.

En las negociaciones comerciales con los países limítrofes debe priorizar las necesidades de la Aduana Nacional de obtención oportuna de información sobre tránsitos aduaneros y reexpediciones de la Zona Franca de Iquique.

## **3. Del Ministerio de Hacienda**

- e) Provisión inmediata de recursos económicos para lograr el funcionamiento de los TRIBUNALES DE SENTENCIA EN MATERIA TRIBUTARIA con el nombramiento de los correspondientes jueces, o alternatively apoyar la capacitación en materia tributaria penal que viene realizando la Aduana Nacional.
- f) Ante los buenos resultados de la labor conjunta de control, se debe financiar la continuación de labores de los Equipos de Apoyo Conjunto (EAC) creados por el Decreto Supremo N° 27578 de 21 de junio de 2004 y la adquisición de equipamiento para la actual Unidad de Control Operativo Aduanero (COA).
- g) Consulta con los organismos internacionales de financiamiento externo, la posibilidad de ampliar el actual Programa de Reforma y Modernización Aduanera o lograr el apoyo económico para un Programa Específico de Lucha contra el Contrabando, que contemplen todas las tareas de la estrategia que precisan recursos económicos para su realización.
- h) Posesión de los Consejos Departamentales de Lucha contra el Contrabando.
- i) Diseño de una campaña publicitaria de concientización sobre los efectos del contrabando y su condición de delito público, sujeto a sanciones económicas y penales de privación de libertad, labor que debe desarrollarse en forma conjunta con el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), la Aduana Nacional y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.

### **3.1 Del Viceministerio de Política Tributaria**

- a) Diseño de una campaña publicitaria de concientización sobre los efectos del contrabando y su condición de delito público, sujeto a sanciones económicas y penales de privación de libertad, labor que debe desarrollarse en forma conjunta con el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), la Aduana Nacional y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.
- b) Gestionar la aprobación de la Ley de modificaciones a la Ley General de Aduanas, que contenga la referida al artículo 4to, sobre la zona secundaria aduanera.
- c) Analizar las modificaciones al Reglamento a la Ley General de Aduanas que facilite el comercio, mediante la simplificación de procedimientos y apresurar la aprobación del texto ordenado del Decreto Reglamentario de la Ley General de Aduanas.
- d) Concluir el estudio sobre la actualización simplificación y facilitación para la obtención de certificados y autorizaciones para despacho aduanero, eliminando algunas de las exigencias y formalidades establecidas con posterioridad a la aprobación de la

Ley General de Aduanas y su Reglamento, con la participación de SENASAG, ASP-B, SIVEX y otros que efectúan cobros a los trámites de comercio exterior.

- e) Se debe analizar especialmente las autorizaciones y certificaciones establecidas por el Decreto Supremo 26590 de 17 de abril de 2002, permisos Zoo y Fitosanitarios y/o de inocuidad alimentaria a ser otorgados por el SENASAC, algunas de las cuales tienen características para-arancelarias incluso de mayor incidencia que el Gravamen Arancelario.
- f) En cumplimiento del D.S. 27578 de 21 de junio de 2004, elaborar una norma que regule la actuación de todas las instituciones que tienen intervención en el ingreso y salida de personas y mercancías. En este proceso deben intervenir el Ministerio de Gobierno la Policía Nacional, el Ministerio de Salud, SENASAG y otros.
- g) Encomendar a las Direcciones Generales de Política Arancelaria y Política Tributaria Interna de su dependencia, la realización de los siguientes estudios, con designación de responsables y plazo de presentación:
  - I. Establecimiento de un solo directorio para ambas instituciones recaudadoras del Ministerio de Hacienda (SIN y ANB).
  - II. Creación de un organismo de Inteligencia Tributaria para el Servicio de Impuestos Nacionales y la Aduana Nacional.
  - III. Modificaciones al Código Tributario para coadyuvar a la lucha contra el Contrabando, dictando las normas legales pertinentes.
  - IV. Revisión de los niveles del IVA e ICE aplicables a las importaciones y su compensación mediante otros mecanismos de recaudación.
  - V. Supresión de la “Condonación” del Código Tributario Boliviano, considerando que ya existe el “Arrepentimiento Eficaz”.
  - VI. Creación de una Fuerza especial de Resguardo Aduanero Fronterizo desligada de la estructura aduanera, en coordinación con el Ministerio de Gobierno.
  - VII. Participación económica a asociaciones civiles denunciantes del contrabando (control social).
  - VIII. Conveniencia o no de eliminar la Administración de Servicios Portuarios-Bolivia (ASP-B), devolviendo a la Aduana Nacional en el exterior, las facultades de fiscalización.

### **3.2 De la Aduana Nacional**

- a) Contribuir al diseño de la campaña publicitaria de concientización sobre los efectos del contrabando y la defraudación.
- b) Revisión y readecuación de su estructura superior, con el objeto de destinar mayor número de funcionarios a las principales aduanas de frontera.
- c) Reducción inmediata del número de Jefes y Oficiales de la Policía Nacional actualmente destinados al Control Operativo Aduanero.
- d) Revisión del Decreto Supremo de reglamentación del COA encomendándole solo la labor de Resguardo Aduanero.
  - 1 Mejorar la reglamentación de las atribuciones y responsabilidades de las Gerencias Regionales, a fin de lograr una efectiva descentralización.
  - 2 Reforzar su área de fiscalización expost para crear una mayor sensación de riesgo en todos los importadores formales e informales.

- 3 Rotación inmediata de funcionarios de la estructura aduanera, principalmente de las aduanas de frontera, con carácter nacional y no solo entre aduanas de la misma Región.
- 4 Evaluación inmediata de rendimiento de los funcionarios aduaneros de frontera y revisión de normas que regulan los aspectos de administración de personal, incidiendo en los temas de idoneidad, rendimiento y capacidad para resolver problemas del comercio exterior.
- 5 Análisis de la actual normativa sobre responsabilidades funcionarias y propuesta de modificaciones para introducir la discrecionalidad positiva en aspectos operativos de forma en las aduanas fronterizas, con grupos reducidos de control en las Gerencias Regionales.
- 6 Organización de talleres, cursos personales o a distancia, dirigidos al personal operativo y administrativo a fin de lograr un trato considerado a los usuarios, como corresponde a “servidores públicos” y desterrar cualquier grado existente de negligencia y prepotencia.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) cuenta con asistencia y documentos sobre administración de recursos humanos y comportamiento ético de su personal, que es necesario consultar y en su caso adoptar.

- 1 Revisión general de los procedimientos aduaneros actuales con miras a su simplificación, empezando por el de Aforos de Importación (R.D.-01-026-04), cuyos resultados deben ser sometidos a consideración de un Comité Mixto de Calidad. Estos procedimientos tienen que ser evaluados permanentemente.
- 2 Otro procedimiento que tiene que ser sometido a una revisión y simplificación es el referido a los ajustes de valor.
- 3 Establecer un período mínimo de vigencia de un Procedimiento Aduanero, antes de su cambio, salvo modificaciones emergentes de la legislación aduanera.
- 4 Diseño de un nuevo Procedimiento Aduanero de despacho fronterizo con menores exigencias burocráticas que no afecten al pago de tributos, de conformidad con el Decreto Supremo N° 27578 de 21 de junio de 2004.
- 5 Ejecutar una campaña de información en recintos, fronteras internacionales y centros de concentración urbana del comercio informal, sobre los niveles arancelarios negociados en los procesos de ampliación de mercado.
- 6 Revisar los actuales parámetros fijados para la construcción de los CEFROS y el destino de las inversiones comprometidas por los concesionarios de depósitos aduaneros, cuidando que no exista dispersión de recursos y que tengan instalaciones para el personal de resguardo aduanero.

En esta revisión se debe tener en cuenta las oficinas necesarias en las principales aduanas de frontera que a futuro se convertirán en sede de las Gerencias Regionales.

- 1 Instruir al consultor externo que está evaluando el Sistema de Control de Tránsito, que en el estudio considere el contenido del Soporte lógico de ASYCUDA (Sistema Automatizado de Datos de Aduana) y el ACIS (Sistema de Información Previa sobre cargas) de la OMA y el análisis de los sistemas satelitales de control de tráfico por carretera y la posibilidad de adoptarlos como parte del sistema.
- 2 Adopción de medidas para el inmediato remate de mercancías abandonadas y/o decomisadas, previo cumplimiento de formalidades legales en coordinación con las Cámaras Nacionales de Comercio e Industria.
- 3 Comprobación de la actividad financiera de las agencias despachantes de aduana en los despachos y en caso necesario, propuesta de modificaciones necesarias al

reglamento de agencias y agentes despachantes de aduana para la legalización de esta actividad.

- 4 Análisis de la posibilidad de crear un Padrón de Operadores de Comercio (transportistas, importadores y agentes aduaneros) gratuito, sin que signifique otra carga administrativa para el sector formal y dentro de este, considerar la categorización de los importadores, para ofrecer mayores facilidades en sus trámites.
- 5 Participar activamente en el desarrollo de los siguientes estudios:
  - I. Un solo directorio para ambas instituciones recaudadoras del Ministerio de Hacienda, (SIN y ANB).
  - II. Creación de un órgano de inteligencia tributaria para ambas instituciones recaudadoras.
  - III. Creación de una fuerza especial de Resguardo Aduanero Fronterizo, desligada de la estructura aduanera.
  - IV. Participación económica a asociaciones civiles denunciantes del Contrabando (control social).
  - V. Conveniencia de eliminar la Administración de Servicios Portuarios-Bolivia (ASP-B) devolviendo a la Aduana Nacional en el exterior, las facultades de fiscalización.
  - VI. Modificaciones al Código Tributario Boliviano para coadyuvar a la lucha contra el Contrabando.
- v) Diseñar y ejecutar una Política Institucional Anticorrupción velando por la ética de sus funcionarios.
- w) Iniciar una campaña de reposicionamiento de la imagen institucional de la ANB.
- x) Estudiar y ejecutar el pago de bonos a funcionarios de la ANB que procedan a la captura de contrabandos.

### **3.3. Del Servicio de Impuestos Nacionales**

- a) Ejecutar operativos conjuntos con la Aduana Nacional de Control de Operaciones de importación en el mercado interno, con la intervención del Ministerio Público.
- b) Participar activamente en el desarrollo de los siguientes estudios:
  - I. Un solo directorio para ambas instituciones recaudadoras del Ministerio de Hacienda (SIN y ANB).
  - II. Creación de un órgano de inteligencia tributaria para ambas instituciones recaudadoras.
  - III. Revisión de los niveles del IVA é ICE aplicables a las importaciones y su compensación con el IRPN.
  - IV. Supresión de la condonación del Código Tributario Boliviano, considerando que ya existe el arrepentimiento eficaz.
  - V. Modificaciones al Código Tributario Boliviano para coadyuvar a la lucha contra el contrabando.
- c) Conjuntamente con el Viceministerio de Política Tributaria y la Aduana Nacional, diseñar la campaña de concientización anticontrabando y antidefraudación.

#### **4. Del Ministerio de Educación**

Reactualizar el Programa de Educación Tributaria (PET) del Servicio de Impuestos Nacionales, logrando que sus objetivos sean cumplidos a la brevedad posible, implementando el PET en las escuelas y colegios del país en el corto plazo.

#### **5.- Del Ministerio de Gobierno**

Con la cooperación de la Aduana Nacional, elaborar el Estudio correspondiente para la creación de una Fuerza Especial de Lucha contra el Contrabando independiente de la Estructura Aduanera.

#### **6. Del Ministerio de Desarrollo Económico**

- a) Diseño e implementación de medidas de fomento a las exportaciones para la creación de fuentes de trabajo en el país, privilegiando la exportación de bienes con mayor valor agregado.
- b) Diseño e implementación de medidas que faciliten la comercialización de productos nacionales en las regiones fronterizas.
- c) Diseño de una política de fronteras, para lo que el Viceministerio de Política Tributaria pondrá a su disposición el informe final de una consultoría específica que próximamente se contratará para su análisis desde el punto de vista fiscal.

#### **7. Del Viceministerio de Transportes**

Evaluación del sistema de concesión de autorizaciones de transporte internacional, y posteriores ajustes para evitar la actual proliferación de autorizaciones temporales y el tráfico de Placas de Circulación. Debe formalizarse el transporte internacional mediante empresas dedicadas a este servicio en coordinación con la Aduana Nacional.

#### **8.- Del Servicio Nacional de Caminos**

Implementar un mecanismo que permita que el resultado del pesaje de camiones de carga, pueda estar disponible para uso en los controles aduaneros.

#### **9.- De la Policía Nacional**

- a) Participar en el estudio de creación de una fuerza especial de lucha contra el contrabando, separada de la estructura aduanera.
- b) Instruir que la Policía de Caminos cooperé a la ANB en el control del tráfico internacional de vehículos de carga.

#### **10.- Del Sector Privado**

- a) Participación activa de la campaña de concientización anticontrabando y antifraude de tributos internos, a ser diseñada por el Viceministerio de Política Tributaria.

- b) Participación en el estudio de una Política de Fronteras a ser desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Económico.
- c) Contribuir al estudio del Ministerio de Desarrollo Económico, sobre la comercialización de productos nacionales en las regiones fronterizas.
- d) Contribuir al estudio de las modificaciones al Código Tributario y Ley General de Aduanas, para coadyuvar a la lucha contra el contrabando.
- e) Las Cámaras Nacionales de Industria y Comercio deben instruir a sus asociados, incluir en la propaganda habitual de sus productos o servicios, referencias al daño que produce el contrabando a la estructura formal y productiva del país.
- f) Realizar una encuesta entre sus asociados sobre los servicios y costos de ASP-B y hacer conocer sus resultados al Viceministerio de Política Tributaria.
- g) Documentar casos de ilegalidad, procedimientos engorrosos y demoras injustificadas para conocimiento del Consejo Nacional de Lucha contra el Contrabando.

Efectuar investigaciones de casos importantes de contrabando para conocimiento del Comité Nacional de Lucha contra el Contrabando.

