

“EL PRECIO VIL EN CIERTAS IMPORTACIONES”

por *Mario A. Alsina*

En las aduanas se ha puesto de moda discurrir acerca del tratamiento a asignar a ciertas importaciones en las que el valor de transacción declarado resulta ostensiblemente bajo, alejado de la realidad económica tomando en consideración algunos elementos objetivos como ser la naturaleza, la especie, la calidad, etc. de la mercadería objeto de la valoración. A tales fines se estima necesario agotar todos los medios de investigación posibles y se han intentado distintos reglamentos tendientes a orientar a los funcionarios a cargo del control en oportunidad de solicitado el despacho de la mercadería a plaza.

Entonces, resulta oportuno realizar un repaso de algunas circunstancias y factores que pueden generar un precio de transacción en las condiciones descritas.

a) Puede ocurrir, por ejemplo, que una compañía trate de lanzar restos invendibles y restos de tiendas en mercados lejanos a finales de temporada. Naturalmente que con esa actitud comercial pueda perjudicar a sus competidores y en el lugar de importación a los productores de mercaderías idénticas o similares. En este caso resulta claro que puede producirse la situación del denominado dumping esporádico, porque el cotejo del precio de exportación con los del mercado interno del país de origen o de procedencia en el curso de operaciones comerciales normales arrojará seguramente un margen de dumping. Si produce o amenaza producir daño en el país de importación podrá aplicarse un derecho antidumping que neutralice el efecto causal del dumping y aún aplicar un arancel suplementario de importación por aplicación del artículo 696 del Código Aduanero, pero la investigación correspondiente y la decisión compete al Ministerio de Economía

(art. 722 C.A.) y no al servicio aduanero.

b) Puede ocurrir, por ejemplo, que una compañía -o varias- malvendan en ciertas épocas por debajo del precio interior en el país de origen o de procedencia y aún, en ciertos casos, a pérdida por diferentes motivos, como ser: a) con el fin de arraigar en un mercado extranjero, o para no perderlo, a causa de una pasajera lucha de precios con los competidores; b) con el fin de vender a un competidor o hacerle entrar en razón; c) con el fin de evitar que se creen explotaciones competidoras. Estaremos aquí en presencia de un dumping intermitente y que rara vez aparece ya que resulta muy oneroso emprender este tipo de lucha. Pero de configurarse y producir daño en el mercado de importación se configuraría el mismo caso y solución que en el precedente, es decir que la investigación y su neutralización no competen al servicio aduanero sino al Ministerio de Economía en virtud del ya evocado art. 722 del Código Aduanero.

c) Puede ocurrir, asimismo, que se realice un dumping de larga duración, que no será a pérdida permanente por razones que huelgan mencionar, pero permitan no obstante utilizar plenamente la capacidad de producción aprovechando las instalaciones existentes o ampliándolas reduciendo los costos de escala y sin rebajar el precio interior en el país de origen o de procedencia. En estos casos el precio interior permanece por encima de los costos de producción, mientras que el precio de exportación, para no incurrir en pérdida, tan sólo sobre los costos marginales. Se trata de una práctica que realizan los grandes trust y sindicatos industriales. También puede venderse a pérdida y aún debajo de los precios interiores en el país de origen o de procedencia porque el Estado otorga un premio o

una subvención a las compañías para que puedan seguir produciendo y exportando. La investigación y solución no es aduanera, como en los casos anteriores, sino del Ministerio de Economía.

d) Puede ocurrir, asimismo, que una compañía venda a pérdida (medida por los costos medios, no por los marginales) con objeto de conseguir el acceso a un mercado para eliminar a la competencia o por cualquier otra razón a corto plazo. Luego, los precios se elevan una vez vencida la competencia se trata, en fin, del dumping depredatorio. Igualmente aquí la investigación y solución no es de la competencia aduanera sino del Ministerio de Economía.

e) Puede ocurrir, igualmente, que una compañía venda a precios discriminatorios con destino a diferentes mercados. Como norma general, se da cuando la compañía exportadora considera a los distintos mercados de destino en forma diferente los gastos generales. A partir de allí puede intentar un dumping persistente y su investigación y solución tampoco dependen de las investigaciones aduaneras, sino del Ministerio de Economía por aplicación del recordado artículo 722 del Código Aduanero.

f) También puede ocurrir que el dumping sea practicado porque el precio en el interior del país de origen o de procedencia esté dirigido o resulte de un monopolio protegido por un arancel y porque el precio máximo al cual es posible efectuar ventas de exportación, si bien inferior al precio del mercado interior deja sin embargo un beneficio neto. Este dumping puede continuar indefinidamente. Su investigación y solución no dependen tampoco del servicio aduanero sino del Ministerio de Economía (art. 722 C.a., ya citado).

g) El dumping, en fin, puede resultar también de salarios reducidos en el país de origen o procedencia. Como en los casos anteriores nada tiene que investigar la aduana en estos casos sino que compete al Ministerio de Economía su solución (art. 722 C.A. mencionado).

La enumeración de casos de dumping o de subvenciones a la producción, al transporte, a los servicios y a la exportación puede resultar tediosa. Pero puede afirmarse que el precio vil de transacción por esos motivos no es de la competencia aduanera en orden a las investigaciones tributarias o penales. Tampoco es de competencia de la Dirección General Impositiva o del Banco Central de la República Argentina. La investigación y medidas a adoptar en estos casos de precios viles compete exclusivamente a la autoridad política. Dicha autoridad es el Ministerio de Economía.

E igual ocurre en otros casos de precios viles para mercadería usada o recondicionada que sólo pueden ser objeto de un contrato de exportación a ciertos mercados, en especial de países en desarrollo que carecen de una estructura industrial que ofrezca fuerte competencia que permita optar por el producto nuevo que preste similar función y con el cual pueda ser posible su intercambio en sentido económico. Más, aún, cuando el país en desarrollo carece de divisas suficientes para competir con cierta flexibilidad o facilidad comprando productos en estado de nuevo.

Lo expresado prueba, entonces, que no todo precio vil guarda relación con la existencia de restricciones a la exportación, o con condiciones a la venta o al precio cuyo valor no pueda determinarse o a la existencia de reales precios suplementarios simulados, ocultos, o compensables por separado de la declaración aduanera, o que la causa del precio vil obedezca a transacciones entre personas vinculadas en que la vinculación influye en el precio de la transacción, que es lo que interesa apreciar para la valoración aduanera cuando se trata de calcular los derechos de importación y otros impuestos y tasas con motivo de la importación a consumo.

El Código Aduanero exige a las aduanas el control al momento del despacho y conserva la competencia para el control a posteriori del despacho, de modo que no

existe un motivo especial para ampliar las competencias administrativas contempladas para la primera oportunidad de control afectando los legítimos derechos de los administrados. Los administrados no pueden ver demorado el despacho de las mercaderías solicitadas a consumo por el mero hecho que las aduanas estén mal organizadas, ni cuenten con los elementos que debieran tener o por falta de la necesaria comunicación con sus servicios centrales de información y apoyo. No pueden ejercer su derecho al control impidiendo el despacho sino fijando en su caso la garantía en función del monto en controversia o el monto probable que pudiere resultar de una investigación. El derecho al despacho en estas condiciones surge de Acuerdo de Valoración aprobado por la ley 23.311, cuyo art. 13 otorga ese derecho a los administrados.

Menos, aún, corresponde que las aduanas se dirijan directamente a la Dirección General Impositiva para que ésta, dentro de su competencia, abra investigaciones por aplicación del artículo 10 de la ley 23.771, que se refiere a fraudes intencionales relativos a la percepción de beneficios impositivos, tema totalmente ajeno al pago de los tributos a la importación que comentamos.

La Administración Nacional de Aduanas ha instrumentado hace ya unos años unos criterios para el intercambio de información entre los importadores y la División Valoración dependiente de la propia Administración Nacional. Nos referimos a la Resolución General N° 3.141/87 A.N.A., reiterada varias veces para su cumplimiento. A través de la misma los importadores ponen en conocimiento de la referida División los elementos y circunstancias bajo los cuales operan con todos y cada uno de los proveedores del exterior y las circunstancias de las ventas, obligándose a comunicar cualquier cambio en dichas circunstancias. Resulta claro que los importadores que no acatan esa instrucción incurren en una falta de colaboración. Y ello puede traer diferen-

tes consecuencias, pues puede abrirse un sumario para la eventual aplicación de una multa en los términos del art. 994 del Código Aduanero o bien pueden tener dificultades al momento de solicitar el despacho de sus mercaderías por no haber suministrado la información requerida por la División Valoración.

La apertura de sumarios contenciosos por inexacta declaración resulta otro conducto de investigación reservado para los casos en que el servicio aduanero está en condiciones de imputar diferencias entre lo declarado y lo que se debió declarar en razón de las circunstancias de hecho concurrentes y relevantes para la valoración. Antes de abrir un sumario de esta naturaleza las aduanas tienen que verificar que realmente concurren los extremos para hacerlo, pues el cargo de la imputación es de su cuenta y responsabilidad.

Finalmente, en lo que concierne a la operatoria de la valoración en sí, ya sea que se haya declarado un precio vil o no, será necesario contar con una base tributaria para liquidar los derechos, en forma firme o provisional. Resulta claro que no puede ni debe obligarse al importador a rectificar su declaración pues ésta es inalterable. Para la valoración habrá que respetar la aplicación de los métodos de valoración previstos en el Acuerdo internacional en el orden en que se encuentren concebidos, sin que pueda aplicarse caprichosamente uno u otro.

En este sentido, en la Introducción General del Acuerdo se contempla un régimen de consultas con el importador cuando el primer método (valor de transacción) no resulte aplicable. Este régimen de consultas es especialmente aplicable entre personas no vinculadas, ya que entre personas vinculadas corresponde aplicar el método descrito en el artículo 1.1. d) y 2 del referido artículo 1.

Frente a un precio vil declarado en las aduanas el servicio aduanero podrá solicitar ampliación de las características que han rodeado el contrato para examinar las condiciones de la venta.

Cuando se trata de operaciones entre personas no vinculadas, con el propósito de verificar si existen o no restricciones a la exportación o al uso de la mercadería, o condiciones a la venta o al precio, o si existen pagos complementarios. Si las explicaciones no alcanzan para justificar la aceptabilidad del precio podrá acudir al segundo método de valoración en régimen de consultas con el importador. En cambio, si se trata de personas vinculadas podrá indicar por escrito, si el importador lo solicita, la explicación de los motivos por los cuales el precio declarado es vil y si no recibe explicación razonable podrá exigir al importador que demuestre que su valor de transacción se aproxima mucho a uno de los valores criterio enumerados en el artículo 1.2.b) ya aprobados anteriormente de conformidad por las aduanas.

Las aduanas no pueden desligarse de sus propias responsabilidades haciéndolas recaer sobre el importador. Si el antecedente que invoca el importador es observable por la aduana ésta deberá entonces tomar las medidas de control también sobre el antecedente. En tanto no lo

haga así la aduana está obligada por el antecedente aprobado por ella a todos los efectos del Acuerdo de Valoración.

Parece útil recordar que el Acuerdo de Valoración ha sido el resultado de duras gestiones multilaterales en donde los gobiernos de países desarrollados y en desarrollo han encontrado el punto de equilibrio que desean para el paso por las aduanas en consonancia con los principios generales que emanan del Acuerdo General del GATT. Olvidarlo, implica tanto como ignorar las pujas entre las aduanas y los comerciantes por contar con mayores atribuciones en sus respectivos sectores. El Acuerdo del GATT permite dirimir las razones de unos y otros en un contexto normativo que ha aceptado cuatro quintas partes del comercio internacional y que de ningún modo debe dejarse de lado con pretextos de incapacidad para su aplicación, ya que la necesidad de reestructurar al Estado, como no puede ser de otro modo, también pasa por la aduana. Desde ya que no sería una solución privatizar la función de control sacrificando la confidencialidad y tampoco las exhaustas arcas fiscales.