

## **7<sup>th</sup>. ANNUAL CONFERENCE**

### **The UNITED STATES-MEXICO LAW INSTITUTE**

**October 3, 1998**

## **Cross-Border Movement of Goods: Development in U.S.-Mexico Customs Procedures**

### **The New Role of Customs Authorities**

**By**

**ADRIAN VAZQUEZ BENITEZ<sup>\*</sup>  
VAZQUEZ TERCERO Y ASOCIADOS  
(MEXICO CITY)**

Me propongo presentar a Ustedes una visión personal sobre lo que será la aduana mexicana en un escenario de cinco años adelante —digamos al año 2003— en comparación con la situación que había en 1985, o sea antes de la apertura comercial y la adhesión de México al GATT, y lo que es hoy en día. Tres planos: ayer, hoy y mañana.

La aduana es un reflejo de lo que sucede en la política comercial y el comercio exterior del país. A su vez, el papel de los agentes aduanales debe corresponder al desarrollo de esos parámetros.

---

<sup>\*</sup> The author is a partner in the law firm of Vazquez Tercero y Asociados in Mexico city. He specializes in international trade and customs matters, as well as litigation and dispute settlement covering these areas. He is Chair of the Customs Subcommittee (Mexican Law Committee) of the Section of International Law and Practice of the ABA.

## **La aduana mexicana en 1985**

En 1985, México vivió intensamente el cambio de una política proteccionista a una de apertura comercial.

En ese entonces la economía estaba cerrada o atrincherada fundamentalmente en el mercado interno. Las importaciones y exportaciones de mercancías representaban una quinta parte del PIB. Las ventas externas de petróleo significaban más de la mitad de las exportaciones. Por su parte, las exportaciones de manufacturas sumaban apenas poco más de una tercera parte, y dentro de ellas las correspondientes a las maquiladoras absorbían el cincuenta por ciento.

Hasta 1985 los instrumentos casi únicos que se utilizaban para regular las importaciones eran los aranceles altos y muy dispersos por cierto, los precios oficiales y los permisos de importación. Con el control de cambios implantado a fines de 1982, propiamente o literalmente todas las operaciones comerciales requerían permiso de importación. Es decir, la regulación de las importaciones se ejercía desde o por conducto de la Secretaría de Comercio. Las normas técnicas aplicadas en las aduanas eran escasas, y no tenían transparencia. Simplificando, la tarea de las aduanas eran recaudar impuestos y vigilar que existieran los permisos de importación correspondientes. En ese tiempo, los impuestos al comercio exterior representaban más del 15 por ciento de los ingresos tributarios del Gobierno Federal, sin considerar el IVA recaudado.

En 1985 comenzó el gran cambio. En ese año se empezaron a sustituir permisos de importación por aranceles, lo que se aceleró en los años siguientes, de tal forma que México se convirtió en poco tiempo en una de las economías más abiertas del mundo. México se adhirió al GATT y se firmaron sus códigos de conducta. Consolidamos con el GATT un arancel tope de 50 por ciento, que después bajamos a 35 por ciento. Asumimos la nueva nomenclatura tarifaria (SA).

Se fueron eliminando los precios oficiales y a principios de 1988 quedaron totalmente suprimidos. Se diseñaron y pusieron en prácticas fórmulas novedosas de estímulos a la exportación, como los Pitex, Altex y otros. Se instauró un poco más tarde el sistema antidumping contra prácticas desleales, que desde entonces ha sido muy dinámico.

Más adelante, México participó en las negociaciones multilaterales de comercio de la Ronda Uruguay y firmamos la nueva OMC. Convertimos algunos permisos en aranceles. Hoy, muy pocos bienes continúan operando con permiso previo. Negociamos el TLC con Norteamérica, con un programa de desgravación general a diez años. Establecimos con ello reglas de origen sofisticadas para aplicar preferencias arancelarias. Iniciamos y concluimos nuevos acuerdos comerciales con varios países de América Latina. En materia estrictamente aduanal, se hizo obligatorio aplicar en las aduanas las normas oficiales mexicanas para un número mayor de mercancías. Se implementó el despacho aleatorio de mercancías. Se aplicó la informática en las aduanas y en las agencias aduanales. Se reformaron las leyes de aduanas y de comercio exterior. Se reestructuraron las funciones aduaneras de la Secretaría de Hacienda. En fin, en muy pocos años la lista de cambios normativos, funcionales, estructurales y de política comercial es tan larga, que mejor la omitimos.

En cuanto al avance del comercio exterior, el crecimiento de las importaciones y exportaciones ha sido impresionante. El aumento ha sido —dependiendo del año base que se tome en cuenta y de los lapsos que se consideren, entre un 10 y un 20 por ciento anual— o sea muy por arriba del incremento del PIB y del crecimiento del comercio mundial. Como resultado de ello, hoy en día la suma de las importaciones y exportaciones de mercancías es equivalente a más del 55 por ciento del PIB, uno de los índices más elevados a nivel mundial. En exportaciones, dependemos mucho menos del petróleo y en cambio las manufacturas se han convertido en las preponderantes (con la caída de los precios del petróleo, hoy en día representan el 90 por ciento de las totales),

incluidas las de la industria maquiladora. Salvo algunas excepciones, hoy podemos importar cualquier tipo de mercancías, si cumplimos las obligaciones establecidas.

Así, México se está convirtiendo en una de las economías más dependientes de su comercio exterior. Por ejemplo, como proporción de su PIB, México está por arriba de economías tan importantes y algunas de ellas supuestamente muy abiertas como Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Francia, España, Brasil, China y varias más.

El hecho es que en el transcurso de un poco más de una década, el comercio exterior de México y su aduana cambiaron de rostro. Así mismo, las responsabilidades de los agentes aduanales y de los importadores.

### **La aduana mexicana hoy**

Si hacemos una rápida fotografía de lo que es la aduana mexicana en nuestros días, tenemos lo siguiente, en contraste con la situación que existía hace unos cuantos años cuando no se había presentado la apertura comercial y demás cambios estructurales de la economía mexicana:

***La aduana es menos recaudadora de impuestos.*** Por ejemplo, conforme a la Ley de Ingresos de la Federación para este ejercicio fiscal de 1998, los impuestos al comercio exterior (importación, exclusivamente) representarán en este año apenas un 5 por ciento de la recaudación total. En la década de los ochenta la recaudación por ese concepto representaba más del 15 por ciento del total. O sea, esa fuente de ingresos tributarios es mucho menos importante que lo era hace unos cuantos años, ello no obstante que el comercio exterior se ha convertido en la actividad más dinámica de nuestra economía (o la única dinámica) y que, como hemos dicho, ahora equivale a un 55 por ciento del PIB del país.

Podría ser una paradoja que mientras más comercio exterior, menos se obtiene de impuestos de esa fuente tributaria. La explicación es sencilla: los bajos niveles arancelarios, las preferencias arancelarias a nuestros socios comerciales —principalmente a Estados Unidos con el TLC, país con el que realizamos más de las tres cuartas partes de nuestro comercio exterior (la causa principal)—, las importaciones temporales libre de impuestos y otras exenciones han reducido dramáticamente el coeficiente impositivo (promedio) sobre las importaciones. Hoy tenemos en la práctica un arancel promedio de menos de un dos por ciento del valor de todas las importaciones, es decir incluyendo las temporales, y desde luego excluyendo al IVA.

Con lo anterior adelanto una conclusión: con los cambios en la política comercial la aduana ha perdido casi por completo su función recaudadora. Ahora tiene como más importantes otras funciones, como puntualizaremos más adelante.

***La determinación de los aranceles es cada vez más compleja.***- No obstante que sólo existen cuatro niveles arancelarios (5, 10, 15 y 20 por ciento ad valorem) —en contraste con una gran dispersión de aranceles que existía anteriormente— en la práctica tenemos múltiples columnas de aranceles en virtud de las preferencias arancelarias que se han negociado con otros países. Además, los niveles arancelarios cambian cada año de acuerdo a los calendarios de desgravación con cada socio comercial. Un mismo producto puede tener cinco, diez o más aranceles dependiendo del país de que se trate. Las concesiones arancelarias no solo se negocian a nivel de fracción arancelaria sino de producto específico. Hoy cada año cambia la tarifa de importación, además de las modificaciones periódicas que se realizan. Además, para saber qué arancel debe aplicarse hay que tomar en cuenta si cumplen con las reglas de origen y se cuenta con los certificados de origen. Si no fuera por el adelanto de la informática de los últimos lustros, ¿quién sabe como se hubiera podido manejar este mundo complejo de alternativas y cambios de nuestra tarifa de importación?. El problema de la valoración de las mercancías es otro capítulo.

***Hay más regímenes y procedimientos aduanales especiales.***- Tenemos más casos de excepción al régimen general, entre ellos las importaciones temporales de las empresas con registro Pitex, las cuentas aduaneras, el régimen de la industria maquiladora de exportación, el régimen de depósito fiscal de la industria terminal automotriz, el régimen transitorio de la franja o región fronteriza, los precios estimados, además de otros tradicionales que no voy a enumerar. Nuestra frontera con Estados Unidos le da a las operaciones aduanales mayor complejidad.

***Las cuotas compensatorias son un instrumento reciente de aplicación más amplia.***- Desde 1987 se inició la aplicación de este instrumento de apoyo a la planta productiva del país y cada vez hay más fracciones y productos sujetos a su cumplimiento. El manejo de las cuotas es complejo porque se establecen y son distintas para cada producto específico - país determinado - y - exportador individual. Podríamos decir que tenemos otra tarifa de importación con las cuotas compensatorias. Pero es más, hay muchas importaciones que sin estar sujetas a las cuotas compensatorias se ven afectadas porque tienen que demostrar que son originarias de otros países para no pagarlas. Desde que en 1993 se establecieron las cuotas compensatorias a un extenso universo de mercancías originarias de la República de China, gran cantidad de importaciones originarias de otros confines se han visto afectada sin tenerla ni deberla, con este sistema.

***Hay más regulaciones y restricciones no arancelarias.***- Independientemente del arancel, cada mercancía de importación debe cumplir con variadas regulaciones y restricciones no arancelarias. Con la apertura comercial, el cumplimiento de tales regulaciones y restricciones se ha convertido en la materia más compleja y al mismo tiempo importante en el despacho de las mercancías.

Como se sabe, hay regulaciones y restricciones sanitarias, fitosanitarias, de metrología, de normalización, de etiquetado, de propiedad intelectual y varias más. Muchas de estas regulaciones y restricciones al mismo tiempo que protegen al

consumidor nacional también sirven en la práctica como barrera —por eso se les conoce como "barreras no arancelarias"— para defender al productor nacional de la competencia externa. SECOFI publica y actualiza un catálogo de las normas técnicas que deben cumplirse antes del despacho aduanal, la lista es cada vez más grande. Como sucede en otros países —como en Estados Unidos—, esta clase de barreras no arancelarias son más importantes que los aranceles para regular el comercio exterior.

***Nuevas figuras aduanales.***- En poco tiempo se han acumulado nuevos términos y conceptos que han enriquecido el lenguaje aduanero como nunca antes: selección aleatoria, constancias de exportación, constancias de depósito, cuentas aduaneras, permisos automáticos, certificados de productos exclusivos, empresas Pitex, empresas Altex, empresas Ecex, operaciones virtuales, revisión de origen, y más que hace único nuestro sistema comercial y aduanero, y no se mencione aquí a los apoderados aduanales o apoderados de almacén.

***La economía informal en las aduanas.***- En esta visión *express* de la aduana mexicana, no quiero dejar a un lado una referencia a las consecuencias del fenómeno de la economía informal que agobia a México y que también se hace presente en el comercio exterior. La crisis económica que sufre el país y las consecuencias de la orientación de la política económica han sido el detonante de este grave problema de la economía informal. Es una realidad que la economía informal se nutre en parte a través de las aduanas. Los problemas de subvaluación o subfacturación, de falsificación de certificados de origen y otras prácticas ilegales, e incluso de contrabando que se han estado denunciando por diversos sectores industriales, constituyen uno de los problemas que hay que corregir en la aduana mexicana.

***Hagamos un resumen de lo dicho:*** hoy los aranceles han perdido la importancia como función aduanera primordial que tuvieron en otra época. Antaño, los aranceles se establecían en Hacienda. Desde 1977 son responsabilidad de la

Secretaría de Comercio, por una razón muy sencilla: su propósito no es recaudatorio sino de regulación del comercio exterior y de política comercial. Pero independientemente de lo anterior, son otras instancias oficiales distintas a Hacienda las que generan originalmente las regulaciones y restricciones no arancelarias que se aplican en las aduanas, tales como Salud, Agricultura, Medio Ambiente, Comunicaciones y Transporte y no se diga la Secretaría de Comercio. Por tanto, hoy en día la función de aduanas es una tarea de enorme complejidad. Su función primordial ahora es vigilar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, aplicar y administrar el marco normativo aduanero.

### **La aduana a principios de siglo**

Quiero abreviar, qué cambios se pueden percibir para los próximos cinco años en la política comercial, el comercio exterior y en consecuencia en la aduana mexicana.

- Seguirá naturalmente la política de apertura comercial y la búsqueda de más acuerdos comerciales bilaterales, subregionales y regionales. Por supuesto el ALCA no está en este horizonte, tendríamos que pensar a más largo plazo. El comercio exterior seguirá creciendo con dinamismo.
- En el año 2004 habrán desaparecido, salvo algunas excepciones, los aranceles a las importaciones originarias de Norteamérica, porque se termina el período de transición del TLCAN.
- Antes, en el año 2001 habrán propiamente desaparecido los esquemas de importación temporal, igualmente por compromisos dentro del TLCAN. Así, quizá ya no podremos seguir hablando de las importaciones temporales de las empresas con programas Pitex y el régimen de la industria maquiladora, o bien se sustituirán por otros procedimientos.

- Seguirá el proceso de reducciones arancelarias, en parte para compensar la eliminación de los Pitex y demás importaciones temporales para exportación y en parte en razón a los nuevos acuerdos comerciales.
- El acuerdo comercial con la Unión Europea terminará antes de cinco años y a partir de entonces empezaremos a aplicar eliminación de aranceles y reducciones arancelarias a las importaciones de ese origen.
- Las reglas de origen será una materia de vital importancia por dos causas: por una parte, porque una fracción sustancial de nuestras compras externas gozarán (ya están gozando) de preferencias arancelarias, y por otra parte porque habrá dos sistemas diferentes de reglas de origen: las del TLCAN y demás acuerdos con los países de la región, y las de la Unión Europea. Habrá que crear la licenciatura de reglas de origen.
- Las cuotas compensatorias seguirán aumentando, aunque esto no significará un gran cambio con la situación actual.
- Aumentarán y se harán más sofisticadas y complejas las restricciones y regulaciones no arancelarias. Habrá que idear otra licenciatura.
- El fisco seguirá perdiendo recaudación por concepto de aranceles. Si hoy representan el 5 por ciento de los ingresos tributarios, en el año 2004 no nos sorprenda que signifiquen el 3 por ciento.
- Dada la especialidad de la función aduanera, tan diferente de la fiscal, el gobierno tendrá que pensar si conviene sacar dicha función de la estructura administrativa de los ingresos, para crear un órgano autónomo especializado.
- Las autoridades aduaneras tendrán que prepararse ante los cambios, asumir sus responsabilidades con seriedad, transparencia y rapidez, y ser más

técnicos y objetivos en sus resoluciones. En otras palabras, olvidarse que no todos los importadores incumplen o declaran incorrecta o falsamente; es decir, actuar técnica pero razonablemente en el marco de legalidad.

- En cuanto a los agentes aduanales y apoderados aduanales, de aquí a muy poco tiempo tendrán que dar pasos muy firmes para hacer de su gestión una de excelencia. El agente aduanal es un puente entre los intereses de los importadores y exportadores, y el interés general representado por el gobierno.