



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES, UNIDAD ACATLAN

BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION

Nº Cata 7574875-7

**LA VALORACION ADUANERA
COMO INSTRUMENTO
DE POLITICA COMERCIAL**



TESIS

para obtener el título de:

LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA

RAFAEL GERARDO CERVANTES MARQUEZ



**UNIV. ACATLAN
CENTRO DE CERTIFICACION
Y TITULOS**

M-0031088



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi padre

FEDERICO CERVANTES CRUZ

A mi madre

MARIA GUADALUPE MARQUEZ DE CERVANTES

*Gracias a ellos, por haberme ofrecido lo que no creo merecer
y teniendo como futura misión, la obligación de brindarle a
mis hijos un poco más de lo mucho que he recibido de mis
Padres.*

A mi hermana

MARIA GUADALUPE CERVANTES MARQUEZ

Por el cariño que me ha brindado

Al señor

RAYMUNDO HIGUERA URISTA

Por su valioso ejemplo como hombre

Al señor

LIC. BASTILIO GONZALEZ NUNEZ

Por su desinteresada colaboración

A todas las personas

*Que de alguna manera ayudaron a la
culminación de este trabajo.*

INDICE GENERAL

Pág.

INTRODUCCION

CAPITULO I

POLITICA COMERCIAL Y VALORACION ADUANERA

1.1.-	Introducción	1
1.2.-	Política Económica	
A.-	Concepto de Política Económica	5
B.-	Objetivos de la Política Económica	6
C.-	Instrumentos de la Política Económica	7
1.3.-	Política Comercial y Valoración Aduanera	
A.-	Objetivos de la Política Comercial de México	11
B.-	Instrumentos de Política Comercial de México	14
C.-	La Valoración Aduanera en el marco de la Política Comercial	27

CAPITULO II

LA VALORACION ADUANERA

2.1.-	Consideraciones Previas	
A.-	Concepto de Impuesto Aduanero	32
B.-	Clasificación de los Impuestos Aduaneros	32
C.-	Elementos de los Impuestos Aduaneros	34
2.2.-	El Valor Aduanero	
A.-	Conceptos Básicos del valor aduanero	39

B.-	Los Elementos de la Definición del Valor	45
C.-	La Operación del Valor Aduanero	56

CAPITULO III

EL VALOR ADUANERO DE BRUSELAS Y EL CODIGO DE CONDUCTA DEL GATT SOBRE VALORACION ADUANERA

3.1.-	Consideraciones Previas	
A.-	Antecedentes Históricos	60
B.-	Las Disposiciones del GATT sobre Valoración	64
C.-	Los Principios de Valoración de Bruselas	69
3.2.-	La Definición del Valor de Bruselas y sus Notas Interpretativas	
A.-	La Definición del Valor de Bruselas	73
B.-	La Definición del Valor de Bruselas y sus Elementos.	76
C.-	La Definición del Valor de Bruselas: Disposiciones Complementarias y Notas Interpretativas	80
3.3.-	La Organización Administrativa para la Aplicación del Valor Aduanero de Bruselas	
A.-	Aspectos Generales del Control del Valor Aduanero.	88
B.-	Organización de un sistema de Control Administra-- tivo del Valor según la Definición de Bruselas ...	93
3.4.-	El Código de Conducta del GATT sobre Valoración Aduanera	✓
A.-	Consideraciones Previas	96

B.- Normas de Valoración en Aduana	100
C.- Administración del Acuerdo y Trato especial y Diferenciado	106
D.- Notas Interpretativas	108
E.- Disposiciones Finales	113
F.- Consideraciones Finales	114

CAPITULO IV

LA VALORACION ADUANERA EN MEXICO

4.1.- Antecedentes Históricos	116
4.2.- Política Aduanera	122
4.3.- La Nueva Ley Aduanera	130
4.4.- Valoración Aduanera Vigente	140
4.5.- Implicaciones de la Ley Aduanera en el Comercio Exterior Mexicano	147

CONCLUSIONES	151
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	156
--------------------	-----

I N T R O D U C C I O N

En mi paso por la Universidad aprendí que en todos los campos -- existen muchos problemas no resueltos que son retos potenciales para quien se logra interesar en ellos. Y así, cuando dentro -- de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la -- República Mexicana (ANIERM) se plantearon algunas cuestiones -- sobre aspectos aduaneros, éstas representaron la motivación que me condujo a la realización de este trabajo.

Cabe mencionar que como existe poca información sobre la mate-- ria, en particular a lo concerniente al Código de Conducta del -- GATT sobre Normas de Valoración, esta Tesis pretende aportar -- elementos poco conocidos hasta ahora, que fueron localizados -- en los propios archivos de las dependencias gubernamentales que los regulan, así como por medio de entrevistas personales con -- técnicos en la materia.

La presente investigación se divide en cuatro capítulos; en el -- primero se define el papel que juega la política económica gene -- ral en el proceso de desarrollo de los países y como dentro de -- ésta, la política comercial constituye un objetivo básico para -- el estudio del comercio exterior de un país. El segundo capít -- ulo analiza los conceptos básicos sobre valoración y aquellos -- que son fundamentales en términos de referencia y precisión --- para la misma.

El tercer capítulo, constituye uno de los puntos centrales del presente trabajo y en él se analizan el Valor Aduanero de Bruselas así como el Código de Conducta del GATT sobre Normas de Valoración, los cuales constituyen en la actualidad los dos --- sistemas de aceptación internacional sobre sistemas de valoración. Finalmente, en el capítulo cuarto se hace un análisis de la evolución del sistema de Valoración Aduanera en nuestro país, así como el análisis crítico del actual sistema de valoración - adoptado en México y sus posibles implicaciones en el comercio exterior.

C A P I T U L O I

POLITICA COMERCIAL Y VALORACION ADUANERA

1.1 INTRODUCCION

El principal objetivo de los paises subdesarrollados es llevar adelante su proceso de desarrollo económico. Reconociendo que el concepto de desarrollo económico es muy amplio y complejo y que tiene numerosas implicaciones, cualquier intento de hacer una definición precisa constituiría una deformación ya -- que equivaldría a destacar alguno de sus múltiples aspectos en detrimento de otros. No obstante lo anterior y siguiendo a Osvaldo Sunkel y Pedro Paz en su libro "El Subdesarrollo Latinoamericano y La Teoría del Desarrollo", podemos señalar que la -- atención prestada a los problemas del desarrollo económico y a la industrialización en las áreas menos desarrolladas del mundo fue convirtiéndose, en la preocupación central de todos los países en los años siguientes a la posguerra, sin embargo son los problemas e inquietudes que comienzan a manifestarse en los países subdesarrollados los que van perfilando la problemática -- del desarrollo económico y dando nuevo contenido a ese concepto que ahora expresa la preocupación que despierta en ciertos países su dependencia económica, política, social y cultural del exterior; alude al bajísimo nivel de vida que prevalece en la mayoría de los países y a los desniveles entre éstos y los de los países industrializados; revela el convencimiento de que la aceleración del ritmo de progreso económico y social requiere --

cambios en la estructura productiva y un esfuerzo deliberado de la comunidad nacional e internacional para lograr esos fines.

Por lo tanto, un esquema analítico adecuado para el estudio del desarrollo y subdesarrollo debe descansar sobre las nociones de proceso, de estructura y de sistema, no se admite que el subdesarrollo sea un momento en la evolución continua o discontinua de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma; por el contrario, se postula, basándose en que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que tanto el desarrollo como el subdesarrollo son dos caras de un mismo proceso histórico universal; que ambos procesos son históricamente simultáneos; que están vinculados funcionalmente, es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente y que su expresión concreta se observa en dos grandes realismos: por una parte, la división del mundo entre los estados nacionales industriales, avanzados, desarrollados, centros y los estados nacionales atrasados, subdesarrollados, pobres, dependientes, periféricos; y por la otra, la división dentro de los estados nacionales en áreas, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas y en áreas, grupos y actividades atrasadas primitivas y dependientes.

Es por ello, que el desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse como estructuras parciales, pero interdepen --

dientes, que conforman un sistema único. La característica principal que diferencia ambas estructuras es que la desarrollada, - en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante y la subdesarrollada dado el carácter inducido de su dinámica, es dependiente; esto se aplica tanto entre países como -- dentro de un país. Por lo anteriormente expuesto se desprende que el problema fundamental del desarrollo de una estructura -- subdesarrollada aparece así como la necesidad de superar su estado de dependencia, transformar su estructura para obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento y una reorientación de su sistema económico que permita satisfacer los objetivos de la respectiva sociedad. 1/

Para lograr la consecución del desarrollo económico debe existir una política económica general orientada hacia objetivos previamente determinados y que en sus distintos aspectos, fiscal, financiera, comercial, de precios, de salarios, etc., - armonizando y optimizando la utilización de los recursos dispo-

1/ Osvaldo Sunkel y Pedro Paz: "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo". Siglo XXI Editores.

nibles, busque la consecución de tal fin.

Dentro de la política económica general, la comercial - ocupa un lugar preponderante tanto por lo que toca a la economía interna como en cuanto a las relaciones de ésta con el exterior. La importancia que juega la política comercial se deriva de las relaciones comerciales que tienen los países entre sí. - Desde fines del siglo XIX se observa un período de auge del comercio mundial como consecuencia de la extraordinaria transferencia de recursos productivos de los países en plena revolución industrial hacia los países subdesarrollados. Esta expansión del comercio internacional responde a un patrón bien definido de relaciones entre países, tratándose fundamentalmente de un flujo de exportaciones de alimentos y materias primas desde los países subdesarrollados hacia los países desarrollados y de un flujo de exportaciones de productos manufacturados de los países desarrollados hacia regiones que se incorporaban a la economía internacional. Sin embargo, la evolución que ha experimentado el comercio internacional en general durante los últimos años, ha tenido efectos significativos sobre la estructura productiva de los países subdesarrollados, ya que mientras el intercambio entre los países desarrollados ha crecido proporcionalmente al aumento de su ingreso, los países subdesarrollados han visto disminuir la demanda de sus artículos de exportación.

Lo anterior se ha debido entre otras causas a que la --
composición de la producción industrial se desplaza cada día --
hacia industrias cuyos productos terminados contienen menor pro-
porción de materias primas; a la aplicación de políticas protec-
cionistas en el aspecto agrícola de la mayoría de los países de
desarrollados, sin embargo, el hecho de que el comercio interna-
cional tenga en el presente un papel inferior al que desempeñó
en el pasado como motor dinámico de desarrollo económico no ---
quiere decir que carezca de importancia, mucho menos que en paí-
ses como el nuestro donde las experiencias de los últimos años
demuestran el grado de significación del sector externo en nues-
tra economía; lo que ocurre es que en esta época el ritmo de de-
sarrollo que imprime el comercio exterior está complementado --
con otra fuerza como es la expansión que está teniendo el mer-
cado interno en los países subdesarrollados, por lo tanto es ne-
cesario elevar la producción nacional y satisfacer esos merca-
dos.

1.2. POLITICA ECONOMICA. -

A.- CONCEPTO DE POLITICA ECONOMICA. -

Se entiende por política económica al conjunto de acti-
vidades y decisiones por medio de las cuales el poder público -
influye directa o indirectamente sobre la actividad económica -

de un país. Esta intervención del gobierno en la economía debe estar orientada hacia objetivos previamente determinados, - en función naturalmente de los recursos de que disponga. Con forme a la definición anterior, se desprenden dos elementos -- fundamentales a considerar: objetivos que se persiguen e ins-- trumentos o formas de actuar del gobierno.

B.- OBJETIVOS DE LA POLITICA ECONOMICA.-

Los objetivos que derivan de la política económica se dan en función directa de las necesidades que requiera satis-- facer cada país, así como de los instrumentos con que cuenta - para la consecución de tales objetivos, por lo tanto, es indis-- pensable tratar de hacer una definición del objetivo de la po-- lítica económica lo mejor posible para instrumentar una políti-- ca realmente operativa; así mismo, se ha tratado de posibili-- tar la comparabilidad entre los objetivos básicos, agrupándolos por categorías principales siendo estas las siguientes: 2/

1) Desarrollo Económico.- su objetivo es el de obtener conjun-- tamente un crecimiento económico, - así como la máxima eficiencia téc-- nica.

2/ Federico J. Hershel: Política Económica Siglo XXI Edit.
Colección mínima Núm. 61 México, D.F. 1978 P.P. 24-25

2) Eficaz asignación de recursos.-

el objetivo básico es lograr la asignación adecuada de recursos a través del mecanismo de mercado.

3) Estabilidad.-

su objetivo es lograr un nivel elevado de ocupación, así como un equilibrio monetario.

4) Redistribución del ingreso.-

el objetivo básico es lograr la consecución de una mejor distribución del ingreso.

C.- INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA.-

Los instrumentos son los medios que emplea el gobierno para lograr sus fines; las distintas formas de agrupar los instrumentos que puede emplear el gobierno evidencian en alguna manera las preocupaciones y la distinta importancia que el Estado ha adquirido en algunos países.

Así tenemos, que en algunos países desarrollados y más aún en varios países subdesarrollados, el Estado no sólo realiza en forma directa los servicios normalmente atribuidos al mismo, como la satisfacción de necesidades públicas sino también de actividades que se consideran en general dentro de la esfera del-

sector privado, por ejemplo la producción de ciertos insumos -- como acero y en algunos casos, la fabricación de ciertos artículos de consumo.

Por lo tanto, los instrumentos sirven para alcanzar los -- objetivos de la política económica y su empleo depende de su -- viabilidad y por ende de su efectividad para alcanzar dichos -- objetivos, asimismo, las clasificaciones sirven para tener una -- visión sistemática del arsenal de instrumentos que los gobier-- nos pueden utilizar.

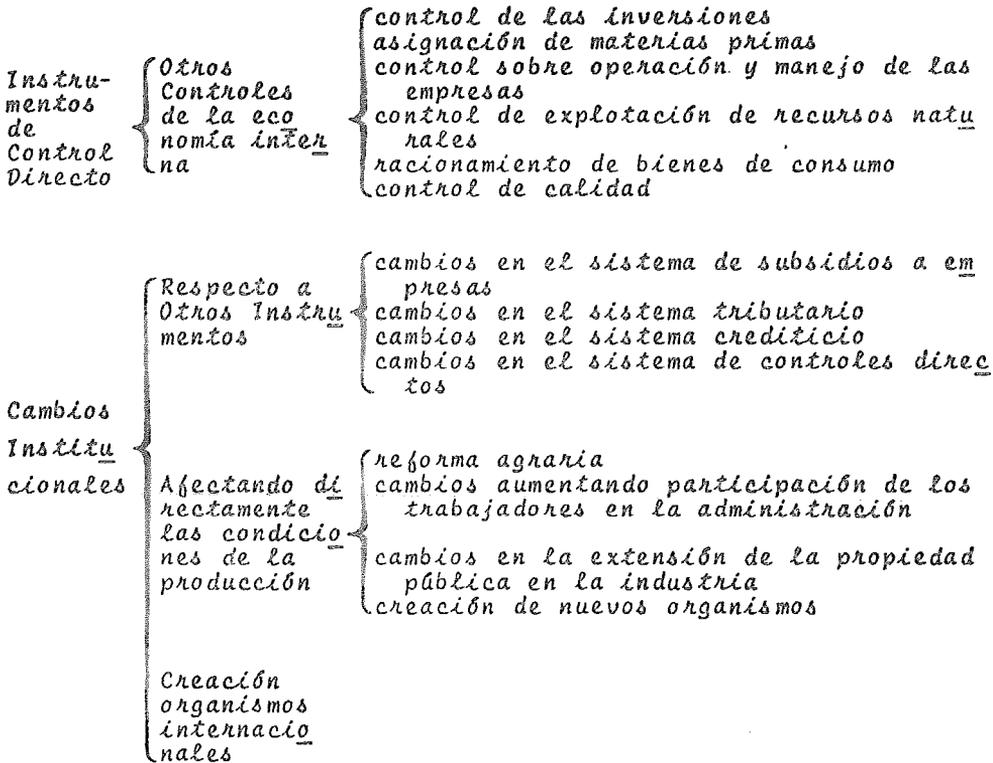
Al igual que los objetivos, los instrumentos se agrupan -- por campos principales de aplicación siendo éstos los siguien-- tes. 3/

Finanzas Públicas	}	Saldos	{ saldo en cuenta corriente (ahorro) saldo global (déficit o supervit glo-- bal)
		Gastos Públicos	{ inversión pública subsidijs y transferencias a empresas compra corriente de bienes y servi-- cios transferencias al exterior
		Ingresos Públicos	{ impuestos directos a las empresas derechos aduaneros contribuciones al seguro social impuestos sobre la propiedad transferencias del exterior

3/ Federico J. Herschel

Op. Cit p.p. 88-89

Dinero y Crédito	Créditos Otorgados Obtenidos	{ créditos al exterior créditos a empresas créditos del exterior créditos de empresas
	Operaciones respecto a Deuda Existente	{ operaciones del mercado abierto en títulos a corto plazo operaciones del mercado abierto en <u>deuda</u> existente
	Instrumentos relativos a tasas de interés	{ descuento bancario fijación de tasas de interés aval de préstamos
	Instrumentos que afectan -- creación, crédito de bancos	{ encaje mínimo aprobación de préstamos individuales directivas-recomendaciones-persuasión
	Instrumentos relativos préstamos otros agentes	{ control sobre préstamos individuales control sobre préstamos de empresas <u>privadas</u> control de operaciones de compañías de <u>crédito</u> control de otras instituciones <u>financieras</u>
Tipo de Cambio.	{ Devaluación Revaluación	
Instrumentos de Control Directo	Control del Comercio Exterior	{ control de importaciones privadas monopolio estatal de las importaciones control de las exportaciones privadas control de cambios
	Control de Precios	{ control de precios de bienes y servicios control sobre dividendos control de salarios



No cabe duda alguna que la utilización de las herramientas de la política económica depende de las condiciones específicas de la economía y de la sociedad de cada país, del momento coyuntural en una situación concreta y de la eficiencia del aparato administrativo. Es por ello que los cuadros no deben interpretarse como una receta a aplicarse en todo momento y en forma inmediata, es fundamental considerar el conjunto de instrumen

tos utilizados en un momento dado para lograr los objetivos de la política económica.

1.3. POLITICA COMERCIAL Y VALORACION ADUANERA. -

A.- OBJETIVOS DE LA POLITICA COMERCIAL DE MEXICO. -

La política comercial así como la política económica en general, es atribución del Poder Ejecutivo Federal, el que la ejerce a través de distintas secretarías y organismos paraestatales. Esta actividad debe estar acorde con la meta fundamental de lograr un desarrollo económico y social acelerado según las circunstancias, ya sea mediante la industrialización del país y sin descuidar la necesidad de mantener autonomía frente al exterior y el conseguir mejores condiciones de intercambio-comercial. De acuerdo con los lineamientos anteriores, se han formulado algunos objetivos concretos que bien pueden sintetizarse en los siguientes: 4/

1. La promoción y estímulo de las exportaciones para superar los efectos del desequilibrio comercial.
2. La sustitución selectiva de importaciones a fin de pasar a etapas superiores del proceso productivo, hacia la mayor elaboración de bienes de capital y materiales intermedios.

4/ Secretaría de Comercio: "Memorandum sobre el Régimen de Comercio Exterior". México, D.F.

3. La racionalización de importaciones con objeto de adecuar la estructura del comercio exterior a las prioridades del desarrollo nacional.
 4. Revisión del proteccionismo y apertura gradual de la economía de acuerdo con las condiciones económicas nacionales e internacionales.
 5. La programación de las importaciones del sector público en base a las necesidades del desarrollo del país y a la disponibilidad de divisas, con miras a hacer más eficiente la producción doméstica.
 6. El fomento de las transacciones comerciales que tiene lugar en las franjas fronterizas y zonas libres con el fin de continuar la actividad de exportaciones al exterior y acelerar la integración de esos mercados al nacional.
 7. La diversificación de mercados de exportación.
 8. La celebración de consultas y negociaciones internacionales para incrementar, mejorar, defender y hacer más estable el acceso de los productos nacionales a los mercados del exterior.
 9. Modernización de la infraestructura comercial.
- Para lograr los objetivos anteriores, el gobierno de México sustenta actualmente su política comercial en dos premisas básicas: la aplicación del Principio de Nación más Favorecida y la no discriminación en la aplicación de la política comercial.

En este sentido, la Tarifa del Impuesto General de Importación de México, se aplica sin discriminación a todos los países del mundo con los que México comercia, concediendo, con ello el --trato de Nación más Favorecida, con lo cual, se esta preten---diendo, además de cumplir con uno de los principios de derecho-internacional más importantes, el permitir que los agentes eco-nómicos elijan libremente la fuente de adquisición de sus mer--cancías. Un principio congruente con el anterior, es el que se refiere a la no discriminación, es decir México no comete dis--criminationes de ninguna naturaleza en la aplicación de su polí--tica comercial con los países con los que sostiene relaciones.- Lo anterior es congruente con uno de los cuatro principios ---fundamentales del Acuerdo General sobre aranceles Aduaneros y -Comercio (GATT) que es el de la no discriminación en el comer--cio. En efecto, la cláusula de la Nación más Favorecida, hasta-antes del GATT, se utilizó como instrumento de promoción en los acuerdos bilaterales de comercio entre los países. Con la ---aparición del GATT, la Cláusula se introduce dentro de un meca-nismo multilateral y con tendencia universal. Sin embargo, --dentro del propio Acuerdo General existen excepciones a este --principio tales como: a) El indicado en los párrafos 2, 3 y 4 -del mismo Artículo I relacionado con preferencias ya vigentes;- b) Las disposiciones del Artículo XXIV relacionado con uniones-

aduaneras y zonas de libre comercio; c) Lo establecido en el --
Artículo XXXV que permite la no aplicación del Acuerdo entre --
dos partes contratantes, si ambas partes no han entablado ---
negociaciones arancelarias entre ellas y si una de las dos no -
consiente dicha aplicación en el momento en que una de ellas --
llegue a ser parte contratante; d) Lo dispuesto en el Artículo-
XIV que establece expresamente las excepciones de la Regla de -
no discriminación y e) El Artículo XXV, párrafo 5, donde se ---
otorga la posibilidad de eximir a una parte contratante de ---
alguna de las obligaciones impuestas por el GATT. 5 /

B.- INSTRUMENTOS DE POLITICA COMERCIAL DE MEXICO

Los instrumentos que el gobierno mexicano utiliza con el -
fin de poner en práctica su política comercial, podemos dividir
los en los siguientes:

1.- Sistema Arancelario.-

El concepto de arancel se usa con referencia al impuesto -
señalado por un Estado para permitir la entrada de una ---
determinada mercancía en su territorio. El arancel repre-
senta un instrumento de política económica con doble ----

5/ Luis Malpica: ¿Que es el GATT? Edit. Grijalbo

significación: proteger la industria y la agricultura nacional y procurar fondos a la Hacienda Pública. ---

En México, los aranceles se aplican tanto a la importación como a la exportación de mercancías, sin embargo en cada caso se aplican con finalidades diferentes, así tenemos -- que cuando la intención de un país es incrementar sus --- exportaciones, sus productos no se gravan, con el fin de -- hacerlos competitivos en los mercados exteriores, sin --- embargo cuando por razones internas ya sea de protección -- a la industria o por necesidades de abastecimiento no se -- considera conveniente la exportación de cierto artículo, -- Estos se gravan para desalentarlos.

Respecto a las importaciones, los aranceles desempeñan la función de proteger a la industria interna dando preferencia a los productos de acuerdo con las necesidades del país, la aplicación del arancel en las importaciones parte de la base de que éste será mayor en tanto sea más grande el --- propósito de no permitir la entrada de cierto producto al país y viceversa.

El análisis de las prácticas arancelarias establecidas por el gobierno mexicano señalan como objetivos principales -- los siguientes:

a) Promover la industrialización del país.

- b) Restringir la salida de artículos necesarios para el -- consumo interno y de aquellos productos no renovables -- que deban explotarse en forma racional.
- c) Mantener los precios internos a niveles adecuados.
- d) Fomentar las exportaciones.
- e) Promover la complementación en la producción dentro de los países miembros de ALADI.

Atendiendo a esos fines, el gobierno mexicano ha aplicado las siguientes medidas en cuanto a las importaciones:

- a) Otorgar protección arancelaria a las industrias ya estblecidas así como a las de nueva creación .
- b) Facilitar la importación de maquinaria y refacciones -- que no se producen en el país y que requiere el desarrollo .
- c) Permitir la importación de cierto tipo de materias primas y bienes intermedios que favorezcan al funcionamiento de nuevas industrias de transformacion.
- d) Gravar en mayor medida los artículos de lujo.
- e) Fijar los precios oficiales de las fracciones de la --- Tarifa General de Importación para calcular el gravamen
- f) Servir de freno a algunas importaciones para proteger -- ciertas ramas industriales.

2.- Sistema de Controles.-

Este sistema es ejercido a través de los mecanismos que se

señalan a continuación:

a) *libre importación.*- la libre importación se refiere a --
las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de --
Importación en las que se clasifican mercancías que no --
requieren del permiso previo para su importación expe--
dido por la Secretaría de Comercio y sólo deben cumplir --
se otros señalamientos, tales como el arancel, disposi--
ciones sanitarias o de seguridad nacional.

b) *Licencia previa.*- este mecanismo consiste en que la ---
importación de determinadas mercancías se sujeta al --
requisito de permiso previo por parte de la Secretaría --
de Comercio y Fomento Industrial.

Este permiso debe obtenerse antes de concertar en firme
la adquisición de mercancías del exterior. Para expedi-
tar el trámite de solicitudes de las mercancías que --
requieren del permiso previo de importación, se han --
establecido las siguientes modalidades:

i) *cuotas de importación.*- consiste en la fijación de -
montos cuantitativos de importación de artículos --
determinados.

Estas cuotas pueden darse si la fabricación nacional
no cubre el consumo interno y se complementa con --
importaciones hasta un monto de artículos similares-
que no se fabrican, evitando en lo posible las impor

taciones ilegales.

- ii) refacciones urgentes.- con esta modalidad se dan -- facilidades a la industria, que en forma no previsi- ble requiere del exterior refacciones para reparar - maquinaria o equipo que es indispensable para con--- tinuar con su actividad y que aún fabricándose en el país no están disponibles de inmediato.
- iii) trámite rápido.- se trata de un trámite administra-- tivo interno que consiste en incorporar en el pro--- ceso por computadora la expedición de permisos, la - decisión de las solicitudes de importación para que - se dé en forma automática, con lo que se ahorra un - tiempo importante para dar las resoluciones, asimis- mo, con este sistema se persigue tener estricto con- trol estadístico.
- iv) permisos abiertos.- para atender adecuadamente las - necesidades de importación de una amplia gama de -- artículos de pequeño valor, o de consumo reducido, - evitar el trámite de una solicitud por cada caso y - agilizar los procedimientos administrativos al ---- respecto, se ha establecido que las empresas presen- ten una solicitud por cada caso y agilizar los pro-- cedimientos administrativos; al respecto, se ha --- establecido que las empresas presenten únicamente --

una solicitud indicando el tipo de mercancías que se encuentran en las condiciones señaladas y el valor que las comprenda para un período determinado en el que se va a ejercer, en su caso, el permiso que se expida.

Con el objeto de instrumentar la política arancelaria y de controles al comercio exterior, el 24 de mayo de 1977 se creó la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, integrada actualmente por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial quien la preside y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Energía, Minas e Industrias Paraestatal; Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Programación y Presupuesto. Esta Comisión actúa como órgano de consulta del Ejecutivo Federal para estudiar, proyectar y proponer criterios generales, así como las modificaciones pertinentes en materia de aranceles y de controles al comercio exterior.

3.- Sistema de Promoción Comercial.

Dentro del esfuerzo que el gobierno mexicano realiza con el objeto de dar a conocer los artículos que se considera pueden concurrir a los mercados exteriores, destacan los siguientes:

— la participación en ferias internacionales

- la formación de misiones comerciales
- la implantación de consejerías comerciales en los principales países con los que se tienen relaciones y
- los nuevos estímulos promocionales a la exportación por parte del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, --- tales como la absorción del 75% del costo para la elaboración de folletos promocionales, de la renta del -- espacio en ferias y exposiciones, de viajes de promo--- ción, etc.

4.- Procedimientos Aduaneros.-

Estos procedimientos son los siguientes:

- a) Ley Aduanera.- El Congreso de la Unión aprobó el 30 de diciembre de 1981 la Ley Aduanera, que constituye un -- instrumento novedoso dentro del comercio exterior ---- mexicano.

Esta Ley junto con las de los Impuestos Generales de -- Importación y Exportación y las demás leyes y ordena--- mientos aplicables regulan la entrada y salida al territorio nacional de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero - y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha -- entrada o salida de mercancías. Esta Ley entró en --- vigor el primero de julio de 1982 y entre sus aspectos-

más sobresalientes establece lo que es el valor normal de las mercancías a importar, así como el concepto de autoliquidación.

- b) Precios Oficiales.- el precio oficial es la base gravable sobre la que se fija la tasa ad-valorem del impuesto general de importación. La política a seguir en la fijación y modificación de los precios oficiales consiste en adecuarlos a los niveles reales del precio al -- mayoreo del principal país exportador de cada producto a México, y para llevar a cabo esto, se realizan estudios tomando en consideración básicamente las publicaciones, lista de precios, catálogos, documentos comerciales y valores medios unitarios estadísticos de las mercancías importadas.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es la -- competente para analizar los precios oficiales de la -- Tarifa del Impuesto General de Importación y los cam-- bios que sufren éstos se publican a través del Diario -- Oficial de la Federación.

5.- Estímulos a las Exportaciones.-

Hasta el 24 de agosto de 1982 el gobierno mexicano con el fin de incentivar las exportaciones otorgaba los estímulos -- siguientes:

a) *Cedís.*- el gobierno federal concedía un estímulo fiscal a los exportadores, mediante la devolución de los impuestos indirectos que incidían en el costo de los productos destinados al mercado externo, con el fin de incrementar la producción y diversificación en la venta de artículos manufacturados al exterior.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial determinaba la cantidad a devolver, tomando en consideración los impuestos indirectos que gravaban al producto en su proceso de fabricación. Asimismo, cuando se utilizaban insumos extranjeros en la elaboración de un artículo de exportación y se pagaban los impuestos de importación correspondientes, era devuelta la parte proporcional de los impuestos pagados por los componentes importados que se habían incorporado al producto de exportación; la devolución se hacía mediante el Certificado de Devolución de Impuestos (CEDI) que expedía la Tesorería de la Federación, una vez que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial notificaba al interesado sobre la autorización del mismo. Dicho certificado era nominativo e intransferible y tenía una vigencia máxima de cinco años a partir de la fecha de expedición; eran beneficiarios del estímulo fiscal mencionado, los expor

tadores de productos manufacturados de origen nacional. --
En el Diario Oficial de la Federación publicado el día 25-
de agosto de 1982, la Secretaría de Comercio y Fomento --
Industrial decretó el Acuerdo que deja sin efecto los que-
dieron a conocer las Listas de los productos cuya exporta-
ción originaba el derecho a obtener los estímulos a las --
exportaciones de productos manufacturados en el país. Sin
embargo, salió publicado en el Diario Oficial de fecha 29-
de diciembre de 1982, el Decreto de reformas adicionales a --
la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ---
donde se contempla dentro de las atribuciones que corres-
ponden a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial --
el participar en la fijación de los criterios generales --
para el establecimiento de los estímulos al comercio ----
exterior.

b) Estímulos fiscales.- el gobierno mexicano ha definido ---
diversas formas de complementar su sistema de estímulos --
financieros, destacando de manera especial los siguientes:

- 1) Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos --
Manufacturados (FOMEX).- este Fondo, es un fideicomiso-
constituido por el Gobierno Federal con base en la Ley-
de Ingresos de la Federación, desde el ejercicio de 1962.
Fomex tiene por objetivos propiciar el aumento del --

empleo, el incremento del ingreso y el fortalecimiento de la balanza de pagos, mediante el otorgamiento de --- créditos y de garantías para la exportación de productos manufacturados, la sustitución de importaciones de bienes de capital y de servicios prestados por productores y la sustitución de importaciones de bienes de -- consumo y de servicios en las franjas fronterizas; lo -- anterior es llevado a cabo por Fomex de la siguiente -- manera:

i.- Programa de Financiamiento a la Pre-exportación -- este programa tiene por objetivo proporcionarle al empresario mexicano el respaldo financiero necesario, para sostener e incrementar las exportaciones de productos manufacturados y servicios, reforzando el proceso productivo y permitiendo al fabricante -- lograr mayor competitividad.

Para ello, la tasa de interés será del 8% anual y -- los créditos se establecerán en pesos mexicanos, -- asimismo, los intereses se pagarán a partir de la -- disposición del crédito sobre saldos insolutos, en -- plazos no mayores de seis meses y las amortizaciones se cubrirán en las fechas acordadas por el fidu--- -- cionario.

ii.- Programa de Financiamiento a la Exportación.- este programa tiene por objetivo apoyar al empresario - para ponerlo en aptitud de competir en el mercado- internacional, por lo que al aspecto financiero de sus operaciones se refiere y facilitarle la permanencia en dichos mercados.

El financiamiento se establece en dólares de --- E.U.A., pesos mexicanos o cualquier otra divisa -- aceptable para el Banco de México, S.A.; la tasa - de interés variará del 6.0% al 7.75% según el --- plazo. En el caso de financiamientos estipulados- hasta un año, el crédito podrá cubrirse en una o - varias amortizaciones y los intereses se pagarán - anticipadamente. En financiamientos mayores de un año, el pago e intereses se efectuará en plazos no mayores de seis meses calculándose dichos intere- ses sobre saldos insolutos del crédito.

iii.- Programa de Garantías de Crédito a la Exportación.- este programa protege a los exportadores o a las - instituciones de crédito intermediarias contra los riesgos a que está expuesto el pago de sus crédi- tos derivados de las operaciones de exportación de materias primas, productos semimanufacturados, ---

manufacturados y de servicios tanto en la etapa de pre-embarque como en la de post-embarque. El criterio establecido por Fomex para fijar el monto de las primas devengadas, como contraprestación de las garantías se ha determinado en función del monto y plazo de crédito de los riesgos cubiertos y de la situación y perspectivas económicas del país de destino de la exportación.

La tabla para el cálculo de las primas consiste en tasas porcentuales aplicables al valor principal de los créditos garantizados los cuales van actualmente desde 0.125% hasta 4.60%.

- 2) Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).- este banco fue creado por el gobierno federal en 1937, bajo las especificaciones de una banca de depósito y fiduciaria, enfocada principalmente a lo relativo con comercio exterior, así como las inherentes a la sustitución de importaciones y mercados fronterizos. En materia de exportación el apoyo financiero otorgado por la institución se destina a la producción exportable, aportando capital para la adquisición de materias primas, mano de obra, etc. y mediante créditos para ventas a plazo en el extranjero de bienes y servicios.

Los apoyos a la sustitución de importaciones se otorgan a la producción y comercialización de bienes que no se producen en el país o cuya oferta no es suficiente para cubrir la demanda nacional. El crédito a las importaciones se otorga preferentemente para las compras en el exterior consideradas fundamentales para el desarrollo económico del país y se canalizan tanto a las empresas del estado como a las empresas privadas.

C.- LA VALORACION ADUANERA EN EL MARCO DE LA POLITICA COMERCIAL

Es el intercambio de mercancías la relación más antigua y natural que se dió entre países, no escapando su importancia a los particulares y a los gobiernos; los primeros buscaban en esta actividad la obtención de utilidades y los segundos pretendían regularla en beneficio propio o del país.

Los derechos aduanales fueron el primer mecanismo utilizado para regular el comercio exterior; en su origen, estos derechos tuvieron como finalidad la obtención de recursos por parte del Estado, pero posteriormente y a medida que la industrialización avanzaba, el mecanismo en cuestión se convirtió en una forma de proteger a la industria nacional de la competencia extranjera;

los derechos de aduana han evolucionado pasando de revestir -- características puramente fiscales a ser instrumentos proteccio-- nistas y discriminatorios.

El carácter fiscal del arancel es evidente, pues constituye un-- medio para que los gobiernos se alleguen ingresos; como medida-- proteccionista, ha servido para desalentar importaciones de --- artículos que sin el gravamen que impacta el precio podrían -- competir con los fabricados internamente y finalmente en su -- modalidad discriminatoria sirve para favorecer a un país o gru-- po de países con los cuales se desea fomentar e incrementar el-- intercambio comercial. Ahora bien, a medida que la economía de un país avanza, la tarifa arancelaria resulta insuficiente para lograr los objetivos deseados en materia de política comercial, haciéndose necesario complementar los aranceles con los permii-- sos previos, las cuotas y los controles de cambios para regular las importaciones y con los subsidios, exenciones y apoyos --- financieros en el caso de las exportaciones.

México no ha escapado a este fenómeno y ya se ha iniciado la -- modernización del sistema aduanero mexicano como respuesta a -- una exigencia nacional, que es el contar con una organización - aduanal capaz de proteger eficientemente la industria nacional-- de competencias desleales de terceros países, así como lograr - que nuestro país siga con su política comercial, adecuando para-

ello los instrumentos o mecanismos que se requieran para tal --
efecto. Dicha organización habrá de prestar eficazmente los --
servicios aduanales a los usuarios de las aduanas y por otra --
parte, responde a un imperativo que se deriva de la necesidad --
de eliminar los actuales abusos y arbitrariedades que se suelen --
cometer, en perjuicio de las personas físicas y morales que --
llegan a las aduanas de los aeropuertos, fronteras terrestres --
y puertos marítimos; la modernización del sistema aduanero empe--
zó a aplicar la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de
Importación, cuyos antecedentes inmediatos fueron los siguien--
tes: 6 /

En 1961, México contrajo el compromiso en el seno de la Asocia--
ción Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de adecuar la --
Tarifa del Impuesto General de Importación a las normas elabo--
radas por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas; dicho
compromiso se cumplió en etapas con el objeto de facilitar su--
asimilación y acatamiento; así pues, en 1964 se adoptó la no---
menclatura arancelaria; en 1975 se eliminaron las cuotas espe--
cíficas para dejar sólo las cuotas ad-valorem y en 1978 se apro

6/ Confederación de Cámaras Industriales: Primera Reunión
Nacional de Industrialización; México, D.F. 1978
p.p. 127

b6 la Ley de Valoración Aduanera, cuya implantación se inició en el segundo semestre de 1979. Por otra parte, el programa de modernización del sistema aduanal contempla actualizar las disposiciones jurídicas que norman las operaciones aduanales; en efecto, el código aduanero databa de 1951, siendo en muchos casos obsoleto, en otros contradictorio y en otros deficiente. Por tal motivo, el día 30 de diciembre de 1981 salió publicado en el Diario Oficial el Decreto por el cual se crea la Ley Aduanera que entró en vigor el día primero de julio de 1982 y cuyo reglamento apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1982. Con la entrada en vigor de esta Ley se abrogaron:

- El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos del 30 de diciembre de 1951 publicado en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente y
- La Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación del 20 de diciembre de 1978 publicada en el Diario Oficial el día 27 del mismo mes y año.

Es incuestionable que la modernización del sistema aduanal está obligando a simplificar formas y procedimientos y simultáneamente poner sistemas de control orientados a reducir las facultades de revisión de las personas que intervienen en los trámites y que suelen, en algunos casos interrumpir o retrasar-

el trámite por causas personales y ajenas al despacho de las --
mercancías. Podemos afirmar que las primeras medidas para ---
modernizar nuestro sistema aduanal ya han sido tomadas tratando
de lograr que resulten acordes a los deseos de una mejor tecni-
ficación y justicia, así como también en beneficio de hacer más
ágiles los trámites aduanales y poder lograr que en el futuro -
México participe más activamente en el comercio exterior.

C A P I T U L O I I
LA VALORACION ADUANERA

2.1 CONSIDERACIONES PREVIAS.

A.- Concepto de impuesto aduanero.

El impuesto aduanero es aquel que grava el comercio internacional y se caracteriza como un impuesto indirecto debido a que el monto del gravamen o parte de él, es trasladado, a -- quién en última instancia lo paga, es decir, el impuesto aduanero grava el consumo del producto importado. Asimismo, este impuesto constituye una entrada presupuestal y en consecuencia un ingreso público y tiene por objeto proteger a la producción interna, a fin de que ésta se desarrolle o no sea lesionada por las mercancías importadas.

B.- Clasificación de los Impuestos Aduaneros.

Los impuestos aduaneros se clasifican según la circulación de mercancías o de acuerdo a la procedencia de las mismas. Atendiendo a la circulación de las mercancías, los impuestos de aduana se clasifican en:

- 1.- Impuestos de Exportación, que son los que se establecen a las ventas de mercancías al exterior.
- 2.- Impuestos de Tránsito, son los que se imponen a las mercancías que proceden de un país extranjero y que van con destino a otro país extranjero.
- 3.- Impuestos de Importación, son los que se imponen a las mercancías destinadas a su uso dentro del país.

De acuerdo a la procedencia de la mercancía, los impuestos aduaneros pueden ser:

- 1.- Generales, cuando se aplican indistintamente a todas las mercancías, sea cual fuere el país de su procedencia, dando cumplimiento con ello al Principio de la Nación más Favorecida.
- 2.- Convencionales, cuando se aplican a mercancías negociadas en un Tratado de Comercio. Este tipo de impuestos son siempre más bajos que los generales, ya que con ellos los países signatarios del Tratado se conceden ventajas recíprocas.
- 3.- Diferenciales, cuando se aplican a los países con los cuales existen rivalidades económicas o políticas. Estos impuestos son siempre más elevados que los generales.
- 4.- Preferenciales, son aquellos que dan un trato especial y diferenciado a las mercancías de determinada procedencia.

La importancia de este tipo de impuestos radica en que a su amparo se iniciaron los actuales procesos integracionistas, el establecimiento de los sistemas generalizados de preferencias y la cooperación económica entre países en vías de desarrollo, en lo que hace a su trato comercial. 1/

1/ Efraín Polo Bernal: El Valor en Aduana
Pub. Administrativas y Contables, S.A.
México 1979 p.p. 19-20

C.- Elementos de los Impuestos Aduaneros.-

Los impuestos aduaneros se componen de dos elementos:

- 1.- Las alícuotas, que pueden ser expresadas en unidades monetarias o bajo la forma de porcentaje.
- 2.- La base del cálculo, que puede ser expresada en cantidades físicas o bajo la forma de valor o precio. §/

De la consideración de estos elementos, se puede afirmar que -- los impuestos aduaneros son la resultante del producto de la -- alícuota por la base del cálculo.

En función de la base del cálculo, los impuestos aduaneros pueden ser tres tipos:

a.- Impuestos específicos.- son los que se encuentran expresados en unidades monetarias por unidad física de comercialización de la mercancía, es decir, son los que gravan las -- mercancías de acuerdo con su peso, cuenta y medida y se expresan, generalmente, en una determinada suma de moneda nacional.

b.- Impuestos Ad-valorem.- son los que se encuentran expresados por un porcentaje del valor de la mercancía, mediante la -- conjugación de dos factores; la alícuota y la base del cálculo; expresada la primera bajo la forma de porcentaje y la

§/ Efraín Polo Bernal

Ob. Cit. P.p. 20

segunda representada por el valor de la mercancía importada.

c.- Impuestos Mixtos. - los impuestos son mixtos cuando un mismo producto está sujeto simultáneamente a un derecho específico y a otro ad-valorem. Los impuestos mixtos pueden -- ser a su vez acumulativos, cuando el total de impuestos a pagar deviene de la suma de ambos derechos y alternativos, cuando resulta de la aplicación de una de las dos modalidades, escogiéndose aquella en que el impuesto resultante -- sea más elevado.

Durante mucho tiempo los impuestos específicos fueron los que predominaron en las tarifas arancelarias de los países latino-americanos, sin embargo, lo cierto es que la orientación ac---tual en estos países, es la de abandonarlos como elementos -- constituyentes de los sistemas de tributación aduanera, pasando a constituir simples excepciones en las tarifas modernas, -- que son predominantemente ad-valorem.

No obstante lo anterior, se pueden señalar como ventajas de -- los impuestos específicos las siguientes:

- 1) Su determinación es precisa debido a que se conoce con claridad el monto del gravamen que afecta a las mercancías.
- 2) La base sobre la cual se calcula el monto del gravamen es establecida por la autoridad aduanal correspondiente, a -- través de funcionarios especializados.

- 3) Hacen necesaria la verificación física de la mercancía, logrando con ello la identificación de la misma con el fin de clasificarla y cuantificarla.

En contrapartida, estos impuestos presentan las desventajas --
siguientes:

- 1) Obligan a una diferenciación de productos según su precio y calidad a grado tal, que convierten el arancel en un instrumento complejo de difícil manejo, lo que origina a su vez -- que el arancel pierda actualidad rápidamente o que se re---quiera actualizarlo permanentemente.
- 2) El mayor inconveniente de estos impuestos reside en que son muy rígidos, mostrando incapacidad para adaptarse a los --- constantes adelantos tecnológicos, así como a las variaciones de los poderes adquisitivos de las monedas, dando como resultado la alteración de la relación gravamen-mercancía.

Por su parte, se señalan como ventajas de los impuestos ad-valorem las siguientes:

- 1) Permiten el cálculo rápido y preciso del monto del gravamen.
- 2) Facilitan el propio trabajo de elaboración de la tarifa -- aduanera, tanto en lo relativo a la nomenclatura como a la fijación de los derechos.
- 3) Son más neutrales, pues el peso del gravamen recae sobre el valor de las mercancías y no sobre elementos físicos de --- medida.

4) Facilitan la comparación de los niveles de gravámenes en -- las diferentes tarifas aduaneras, lo que simplifica las --- negociaciones tarifarias internacionales.

En consecuencia, los impuestos ad-valorem tornan más factibles -- los esfuerzos en el sentido de la normalización de las tarifas -- aduaneras con miras a la facilitación del comercio internacio-- nal. Sin embargo, la utilización de estos impuestos ofrece una desventaja, que es la de exigir un cierto control del valor -- sobre el cual se aplica el impuesto, además de la necesidad de -- contar con una definición simple y operativa de lo que debe --- constituir el valor de aforo.

2.2. EL VALOR ADUANERO

Los precios de venta de las mercancías varían en función -- de la política de precios del productor, la cual está condicio-- nada tanto por factores económicos internos como externos y por las diferentes modalidades de las transacciones específicas, -- así por ejemplo, al producto físico se agregan en mayor o menor medida: costos de embalaje, almacenamiento, condiciones de en-- trega y pagos, garantías, uso de patentes y marcas, etc., para -- determinar el precio final de la mercancía.

Los impuestos ad-valorem permiten la introducción de elementos -- que varían no sólo en función de las características del pro---

ducto, sino también de una serie de factores complejos que determinan su precio de transacción.

Llevado al extremo del liberalismo en cuanto a la base del cálculo, el impuesto ad-valorem dejaría de gravar la mercancía propiamente dicha, para aplicarse a la transacción de que ella es objeto. Desde este punto de vista, la definición del valor para fines aduaneros, puede ser entendida relacionándola con sus objetivos, como un conjunto de normas y criterios para la aplicación de los impuestos ad-valorem, con base en el principio de la no discriminación entre los importadores y de esta forma, evitar que el producto del impuesto de importación sea afectado por condiciones desiguales en transacciones semejantes y comparables. La definición del valor, busca así, establecer condiciones patronizadas que eliminen o hagan mínimas las diferentes incidencias sobre el precio, debidas a particularidades de la operación comercial específica, buscando la igualdad de tratamiento entre los importadores en igual situación, en atención de las siguientes preocupaciones:

- a) de orden fiscal: uniformidad de la incidencia, según el principio de que mercancías idénticas o semejantes, en idénticas condiciones y circunstancias, deben pagar el mismo tributo -
- b) de orden económico: preservar la protección nominal de la tarifa aduanera, contra prácticas pertinentes a precios que-

deterioran la ventaja dada al producto nacional, expresada en la alícuota ad-valorem. 9/

A.- Conceptos básicos del Valor Aduanero

El valor aduanero descansa alternativamente sobre dos -- conceptos en cuanto a lo que se debe entender como precio:

- 1) El concepto positivo, definido como precio real de la venta de la mercancía objeto de la transacción, o
- 2) El concepto teórico, definido como el precio probable de venta de la mercancía en determinadas condiciones.

La noción positiva puede ser expresada en su forma más elemental, por la aceptación del precio contractual de venta-factura-comercial, modalidad que aún se encuentra en algunas tarifas -- aduaneras en las cuales los impuestos ad-valorem constituyen la excepción, o en que las mercancías de esos objetos no comportan mayores ocupaciones de orden fiscal o económico, en cambio, --- cuando el sistema ad-valorem es representativo de la política -- tarifaria, hay necesidad de bases menos inciertas.

9/ Oto Ferreira Neves: Introducción al estudio del valor aduanero. Escuela Nacional de Hacienda. República de Venezuela 1972 p.p.3

La acepción pura y simple de los precios contractuales presenta la ventaja de la simplicidad administrativa pero es inaplicable en un sistema ad-valorem, por tener serios inconvenientes desde el punto de vista fiscal y económico,

Desde el punto de vista fiscal, puede estimular el fraude en la declaración del precio, con el objetivo de evadir el impuesto - principalmente en los casos de tarifas aduaneras con gravámenes elevados y de gran dispersión. En este particular, es oportuno recordar el caso de los países latinoamericanos que están adoptando la tarifa aduanera como instrumento de política comercial y en las cuales los niveles de derecho son fuertemente influenciados por preocupaciones de naturaleza cambiaria, de esta forma, la tarifa aduanera ejerce una función adicional importante, de selección de las importaciones, mediante gravámenes que frecuentemente pasan el 100% ad-valorem, constituyéndose en poderoso incentivo la subfacturación.

Desde el punto de vista económico, la aceptación pura y simple de los precios contractuales es inadecuada para atender el actual comercio internacional, particularmente en cuanto a los siguientes hechos:

- a) La creciente interdependencia e integración comercial entre las empresas, casos en que frecuentemente los precios de venta no son representativos de transacciones comerciales -

normales, en el sentido tradicional.

- b) La frecuencia de las operaciones comerciales que no se constituyen en transacciones de compra-venta y en las cuales el precio contractual no es representativo del valor total de venta de la mercancía, sino de componentes de una operación más compleja.
- c) La práctica de precios políticos dirigidos a determinados mercados y desvinculados de los respectivos costos de producción de la mercancía.
- d) El ejercicio de estímulos a la exportación, que muchas veces rebasan los límites admisibles de restitución de los impuestos y otros gravámenes.

En estas condiciones, hay necesidad de que se apliquen normas y criterios complementarios, corrigiendo los desvíos de los precios, mediante el establecimiento de condiciones hipotéticas para la operación y el empleo de métodos para la valoración.

Entre otros métodos, los principales son:

- a) *Sustitutivos*: que adoptan un precio de sustitución, es decir, el precio de la mercancía idéntica o similar, vendida u ofrecida a la venta en las condiciones establecidas en la definición.
- b) *Deductivos*: adoptan el precio de la mercancía importada en el mercado interno del país importador, deducidos los dere-

chos de entrada, gastos y comisiones.

- c) *Aditivos*: que consisten en la composición del precio, mediante investigación en el mercado interno del país exportador, hasta partir del costo de producción, agregándose los gastos necesarios para la entrega de la mercancía en el punto establecido en la definición.

Como puede verse, la noción positiva concentra la evaluación -- aduanera en la investigación del precio real de venta de la mercancía, en las condiciones impuestas por la definición que la aplica o en la imposibilidad de la determinación del precio --- efectivo de la mercancía misma, mediante el recurso de una mercancía similar.

Asimismo, los adeptos de la noción teórica critican la noción positiva, indicando como limitantes principales las siguientes:

- a) La inexistencia, en muchos casos, de una venta efectiva.
- b) La necesidad del recurso al precio de la mercancía similar, lo que puede tener en la práctica aceptación menos restrictiva distanciando el valor aduanero del valor comercial de la mercancía importada.
- c) La inexistencia, en mucho de los casos, de una mercancía -- similar, para el término de comparación, lo que obliga a -- una investigación en el mercado interno del país exportador, de realización difícil y con resultados dudosos.

Según aquellos críticos, la dificultad tiene origen en la condición establecida del precio real de venta, es decir, el precio por el cual la mercancía es de hecho vendida, en las condiciones estipuladas, lo que obligaría siempre a la efectiva verificación de ese precio, excluyendo cualquier otro precio o cualquier otra consideración. Sin la verificación del precio real de venta, no sería posible proceder a la valoración.

La solución encontrada por los adeptos de la noción técnica -- para superar la dificultad, fue la de ignorar la operación de hecho, expresada en el indicativo es, y adoptar como norma de valoración una operación hipotética, expresada por el condicional sería, en lo que consiste la noción técnica del valor. 10/ El precio al cual la mercancía sería vendida, en las condiciones establecidas por la definición, puede, según los adeptos -- a la noción técnica, ser siempre determinado en todos los casos, aun cuando la mercancía no sea objeto de venta o sea vendida en otras condiciones, si la mercancía en valoración fue vendida en las condiciones previstas, el precio por el cual sería vendida debe coincidir con el precio efectivo de transacción; si no fue vendida, o si lo fue en otras condiciones habrá datos precisos-

10/ Oto Ferreira Neves

Ob, Cit. p.p. 6

para establecer el precio por el cual la mercancía sería vendida, en las condiciones recomendadas, o teniendo en cuenta los elementos históricos y el destino probable de la mercancía, al precio por el cual esta podría ser vendida.

La noción teórica tiene como base, el precio probable de la mercancía y su determinación consiste, en último caso, en la investigación del producto efectivo o probable de la venta.

La noción teórica desvincula jurídicamente el valor para fines aduaneros de los precios practicados en las transacciones concretas, permitiendo mayor libertad en el proceso de valoración que puede recurrir a cualquier medio de investigación para establecer el valor presumible de la mercancía.

La adopción de la noción teórica, entre tanto, no obliga necesariamente a la elaboración de precios abstractos, divorciados de la realidad comercial, aunque se admita la estimativa del valor presumible, a través de manipulación de elementos de juicio, la aplicación de la noción teórica se hace principalmente mediante ajustes para encuadrar los precios efectivos en los términos y condiciones de la definición, procurando preservar el contenido de hecho del caso concreto, que no se oponga a la definición legal.

Así, en la medida en que al aplicar una definición de valor -- calcada en la noción teórica, se establecen criterios y reglas-

para el tratamiento de los casos concretos, en busca de precios coherentes con la realidad comercial, la definición va perdiendo su carácter abstracto y se aproxima a la noción positiva del valor. En este sentido, a la proporción de que en una definición positiva se establecen condiciones hipotéticas y normas -- correctivas para los desvíos de los precios de transacción, -- gana afinidad con la noción técnica, tornándose, en esos casos, sutil la diferencia entre los dos conceptos.

En la práctica, los métodos y criterios para la determinación -- del valor aduanero, son en gran parte coincidentes, diferenciando -- principalmente en función de la mayor o menor precisión y rigor de las condiciones establecidas en la definición misma independientemente de su carácter positivo o técnico.

B.- Los elementos de la Definición del Valor.

El valor para fines aduaneros incorpora conceptos básicos que pueden ser agrupados sistemáticamente conforme a los siguientes elementos: precio, tiempo, lugar, nivel y cantidad.

- 1) Elemento Precio.- este elemento es el más importante de -- todos, puesto que él constituye el punto de partida para -- llegar a determinar el valor aduanero, es decir, la base -- imponible.

En este elemento se establecen las condiciones de competencia -- que deben ser consideradas en la evaluación para fines aduane--

ros. En general las condiciones de competencia se refieren a una situación de normalidad de la operación comercial. Lo anterior se ilustra en las siguientes definiciones:

"..el precio..por el cual la mercancía o similar es libremente vendida..u ofrecida a la venta..en el curso de operaciones --- comerciales normales.." (Estados Unidos de América).

"...el precio...por el cual la mercancía o la similar, es vendida u ofrecida a la venta en el curso de operaciones comerciales normales, efectuadas en condiciones de libre competencia..." (Acuerdo General de Tarifas y Comercio - GATT).

"...el precio que se estima pudiera fijarse para la mercancía - en una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes entre sí..." (Definición de Bruselas)

"...el valor...que correspondería a las mercancías a importar - en la fecha de su llegada al territorio nacional conforme a lo dispuesto por el Código Aduanero, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes uno del otro..." 11/

(Estados Unidos Mexicanos. Artículo 1 de la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación).

11/ Efraín Polo Bernal

Considerándose que las premisas de condiciones de libre competencia y de operaciones comerciales normales deben conducir a precios reales y uniformes, y que las definiciones de valor, -- sean basadas en la noción teórica o en la positiva, tienen como objetivo determinar esos valores.

En la práctica, sin embargo, el grado de subjetividad propios y las normas y criterios adoptados, para el control y verificación del valor aduanero, pueden conducir a diferentes estimativas de precios, afectando en consecuencia el nivel de tributación.

2) Elemento Tiempo.- es incuestionable que los precios están sujetos a variaciones en función del tiempo y por eso, es necesario disciplinar el momento que debe servir de referencia para los fines de valoración aduanera.

Entre los diferentes tiempos usualmente incorporados a las definiciones de valor, tenemos:

- a) tiempo de exportación, que puede ser el momento de la compra o al momento de embarque.
- b) tiempo de importación, que es el momento de entrada o del registro de la declaración en la aduana o el momento de la evaluación aduanera.

En los casos de empleo del tiempo de exportación, que es el más adecuado en las definiciones con base en la noción-

positiva, no se presentan mayores problemas prácticos debidos a variaciones temporales de los precios, tomando en cuenta que, en principio, los precios vigentes en la época de la exportación coinciden o están muy próximos del momento en que el vendedor o comprador convienen el precio de la mercancía. Entre tanto, cuando el tiempo es fijado con base en el momento de importación, encontrado en las definiciones que incorporan la noción teórica, pueden ocurrir variaciones importantes en el lapso entre el contrato de compra-venta y la importación efectiva de la mercancía.

A fin de ajustar las normas de evaluación a la realidad comercial y atender a las conveniencias de orden práctico, es frecuente en la legislación de los países que adoptan el tiempo de la importación, admitir tolerancia en cuanto a este elemento, en función de los plazos normales de importación, para el mismo tipo de mercancía y siempre que no ocurran, en el período, variaciones excepcionales de los precios.

3) Elemento Lugar.- este elemento, que de cierta forma está relacionado con el elemento tiempo, puede ser interpretado sobre dos aspectos:

a) como el mercado, en el cual debe ser considerado el precio de la mercancía, para fines de fijar el valor.

- b) como condición de entrega de la mercancía, con la correspondiente incorporación de los gastos resultantes de la manipulación y transporte de la mercancía.

Entre los diferentes mercados referidos en las definiciones de valor, se pueden citar:

- a) mercado del país exportador, que puede ser interno, integrado por mercados principales, mercados de compra o mercados del local de embarque, y externo, integrado -- por el mercado de exportación.
- b) mercado del país importador, integrado por el mercado principal o el mercado del local de importación.
- c) local de la importación, desvinculado de los mercados -- internos y externos.

El precio de exportación de un producto depende básicamente del precio a ser pagado por el eventual importador extranjero en -- función de la competencia local, debida a la producción similar nacional, o de la competencia internacional, representada por -- la importación del producto de otros orígenes, y del costo del producto exportable; límites dentro de los cuales se ejerce la política de precios del exportador, de acuerdo con sus objetivos comerciales.

En esas condiciones, tratándose de mercados diferentes, difieren los precios para el mercado interno y para la exportación--

siendo los primeros frecuentemente más altos, aún después de --
corregidas las distorsiones debidas a la carga tributaria inter-
na, frente a la posición de productor en el mercado nacional; -
por lo tanto, el elemento lugar, como término de referencia --
para la fijación de los precios de las mercancías, tiene efec--
tos importantes en el nivel final de la tributación del produc-
to. El lugar, como definición de las condiciones de entrega, -
afecta también al valor tributable, en vista de que está aso---
ciado a los gastos de movimiento, transporte y seguro de la --
mercancía, que crecen en la medida en que el elemento lugar se-
aleja del lugar de la producción.

Algunos términos comerciales comunes, ilustran el efecto del --
elemento lugar, como condición de entrega, sobre el valor para-
fines aduaneros:

— Precios: ex-fábrica ("ex-works):

La mercancía es puesta a disposición del comprador en el --
local habitualmente previsto, en el vehículo del comprador.
Están incluidos en el precio apenas el embalaje necesario -
y los gastos para la colocación de la mercancía en el ----
vehículo transportador.

— FOR ("Free on Rail"- franco ferrocarril - franco camión")

La mercancía es colocada en el vehículo transportador, en -
la estación ferroviaria o en el depósito de la empresa del-

transporte. Existen dos alternativas a saber: pueden ser -
incluidos en el precio el flete hasta el punto de embarque -
(carriage paid) o apenas los gastos de cargamento del ---
vehículo transportador (carriage forward).

— FAS ("Free alongside ship"- puesto al lado del buque):

La mercancía es entregada en el punto de embarque al lado -
del buque. Además de los gastos de embalaje, acondiciona- --
miento, cuando es usual para el tipo de mercancía, corren -
por cuenta del vendedor, y están incluidos en el precio, --
los gastos necesarios para la colocación de la mercancía --
lista para el embarque.

— FOB ("Free on Board"- libre a bordo):

La mercancía es entregada en el puerto de embarque, a bordo
del buque. En este caso, además de las anteriores, están -
incluidos en el precio, los gastos y seguro para la coloca-
ción de la mercancía en el lugar que le es destinado en el-
vehículo transportador.

— CIF ("Cost, Insurance, Freight"- Costo, Seguro, Flete):

La mercancía es entregada en el puerto de destino. Además-
de las referidas en la modalidad FOB, están incluidos en el
precio el flete y el seguro durante el transporte y los --
gastos de descarga en el local de destino, cuando son paga-
bles por ocasión del embarque de la mercancía.

— C & F ("Cost and Freight"- Costo y Flete):

La mercancía es entregada en el puerto de destino, incluidos en el precio todos los gastos referidos en la modalidad CIF, menos los riesgos, los cuales a partir del embarque, corren por cuenta del comprador. 12/

Las modalidades más frecuentemente empleadas en las definiciones del valor, son los precios FAS, FOB y CIF.

La adopción del concepto CIF puede tener consecuencias ponderables en el precio base para la aplicación de los derechos con -- reflejos económicos importantes, sea en cuanto al tipo usual de transporte, sea en cuanto a las distancias geográficas, facilitando el intercambio entre los mercados más próximos, o aún en cuanto a la naturaleza de las mercancías, beneficiando los productos de mayor elaboración en comparación con las materias --- primas brutas, que tienen, proporcionalmente, mayores costos de movimiento y de transporte en términos de valor unitario del pro ducto.

4) Elemento Nivel.- Los precios suelen variar conforme al --- nivel del comprador, como compensación por su mayor o menor desempeño en la función de comercialización.

12/ Oto Ferreira Neves

Ob. Cit. p.p. 10

Interesa, por tanto, al problema del valor aduanero, la técnica y los canales de distribución de las mercancías. Los canales de distribución son la secuencia de mercados por los que pasa la mercancía en su transferencia al consumidor, y en ese particular, la distribución puede ser directa, del productor al consumidor, es la menos frecuente y ocurre principalmente en la comercialización de bienes industriales.

La forma usual es la distribución indirecta, a través de los agentes intermediarios, que pueden ser:

- a) mayorista comerciante, que asume la propiedad de la mercancía.
- b) agente intermediario, de nivel equivalente al del mayorista, pero que no asume la propiedad de la mercancía.
- c) minorista, generalmente de pequeña capacidad financiera y limitado a pequeñas compras, normalmente hechas a un intermediario mayorista.

En cuanto a la técnica de comercialización, ésta puede ser:

- a) distribución general, en la cual el productor vende a cualquier comprador intermediario que se disponga a almacenar la mercancía.
- b) distribución restringida, que puede ser selectiva, con limitado número de intermediarios por determinadas

áreas, y exclusiva, en la cual la comercialización es hecha a través de un único intermediario para cada área.

c) distribución integrada, en que el productor desempeña las diferentes funciones de los intermediarios.

La distribución restricta, especialmente la exclusiva, frecuentemente crea vinculaciones entre el vendedor y el comprador, las cuales pueden afectar sustancialmente los precios normales de competencia y, en consecuencia, aconseja la necesidad de cuidados especiales en la determinación del valor aduanero. Las diferencias de precio en función del nivel de la operación, se traducen generalmente por un sistema de descuentos funcionales, variables conforme la posición del comprador en el canal de comercialización o mediante precios de lista en los cuales está implícito el descuento funcional.

5) Elemento Cantidad.- Los precios varían también en función de la cantidad de mercancía vendida, sea en la forma de precios por tarifa en razón de cantidades mínimas, o como es más usual, mediante la aplicación de descuentos.

Los descuentos de cantidad pueden ser acumulativos o no. Los descuentos no acumulativos se aplican en función de la cantidad adquirida en cada operación o en cada remesa de la mercancía. Estimulan compras en cantidades mayores sin

establecer tratamientos para la mercancía presente en razones de compras anteriores.

Los descuentos acumulativos se aplican en función de las cantidades adquiridas en un determinado período y crecen en la porción en que se agrandan las compras acumuladas.

Los descuentos de cantidad pueden ser aplicados con base en criterios de valor de la compra o de la cantidad adquirida, Esta referida a la unidad física de la mercancía o la de embalaje. En cuanto a la forma, la aplicación del descuento puede ser directa, esto es, una reducción sobre un precio base, o indirecta, mediante el suministro de una cantidad adicional de la mercancía, con la consecuente -- reducción del precio unitario. Cantidad y nivel son conceptos correlativos. Los diferentes niveles de comercialización se caracterizan por una relación inversa entre el número de agentes y las cantidades negociadas.

En resumen, podemos decir que la conjunción de los elementos señalados es lo que constituye el valor aduanero y por lo tanto, siempre que ellos en el contrato real de la transacción comercial en virtud del cual se importa la mercancía, incida con lo estipulado por la ley, el valor de --- factura corresponderá al valor aduanero, de lo contrario, en la medida que uno o más de tales elementos se aparten -

de lo previsto, será necesario hacer los ajustes correspondientes, a fin de hacerlos coincidir y de este modo poder contar con un valor aduanero uniforme y por lo tanto equitativo, neutral, que permita ejercer al impuesto ad-valorem su función guardando siempre la proporcionalidad en el tributo.

C.- La Operación del Valor Aduanero

El proceso para la verificación del valor aduanero comprende básicamente dos fases: la declaración de valor, por el importador y la determinación del valor aduanero, que consiste en el control del valor declarado y en consecuencia la determinación del valor que debe servir como base para el pago del impuesto ad-valorem.

a) La declaración del valor.- Los elementos informativos a ser dados por el importador para la verificación del valor aduanero, deben adaptarse a las condiciones establecidas en la definición en uso. La experiencia proveniente del trabajo de control del valor aconseja recoger informaciones complementarias para determinadas clases de productos, ya sea para detallar características que interesan por su correlación con el valor comercial del producto y que varían conforme su naturaleza.

La declaración de valor debe ser acompañada por un mínimo-

de documentos relativos a la importación, entre los cuales destacan: la factura comercial, que es el documento más -- importante, y documentos complementarios tales como contratos de distribución, correspondencia referente a la operación comercial, documentos de transporte, pólizas de seguros y otros que permitan juzgar la veracidad de las informaciones prestadas. 13/

b) La determinación del valor.- el control del valor aduanero consiste en la aplicación de un conjunto de reglas y métodos para la confirmación de los valores declarados y, eventualmente, su ajuste a las condiciones básicas de la definición. Los puntos objetos del control de valor dependen también de la definición que se aplica más, de un modo -- general, concentrándose en los siguientes:

- 1) comprobación formal de la declaración de valor y de los documentos comerciales u oficiales y de su correspondencia con las informaciones de la declaración de valor.
- 2) verificación cualitativa y cuantitativa de la mercancía
- 3) verificación, mediante los documentos presentados del:
 - grado de dependencia entre comprador y vendedor y de su posible influencia sobre el precio de transacción.

13/ Oto Ferreira Neves

Ob. Cit. p.p. 50

- de la posible presencia de compromisos que afecten el valor aduanero.
 - de condiciones especiales que afecten el valor de la operación.
- 4) verificación, con los antecedentes disponibles, si los precios declarados corresponden a los precios usualmente practicados para la misma mercancía, en condiciones semejantes.
- 5) juzgamiento de aceptabilidad de los precios declarados con base en los elementos de hecho, en antecedentes o investigaciones específicas. 14/

Atendidos los requisitos de la declaración de valor, hecho el examen de los documentos y observada la correspondencia con la mercancía efectivamente importada, la determinación del valor aduanero, se resume en la verificación de lo siguiente:

- a) del precio, si es o no representativo de una venta efectuada en las condiciones descritas en la Definición del Valor, que en general se refieren a la normalidad de la operación comercial y a la condición de libre acceso a la mercancía, por parte de todos los compradores.
- b) del cumplimiento de las demás condiciones exigidas en cuanto

14/ Efraín Polo Bernal

Ob. Cit. p.p. 62

a los elementos de la definición, principalmente en cuanto a la entrega y en cuanto a las normas sobre tiempo, nivel o cantidad.

Sintetizado, podemos decir que la determinación del valor aduanero se realiza:

- a) con base en los documentos comerciales, o más específicamente, con base en la factura comercial.
- b) con base en otros elementos, cuando aquella no fuere aceptable, por declaración inexacta o por ocultar el valor real.

En la determinación del valor para fines aduaneros con base en la factura comercial o documento equivalente, se pueden presentar dos alternativas:

- a) el precio declarado es aceptable como el valor que sería atribuible a la mercancía, por la aplicación de la definición. En este caso, el precio de factura puede constituir la base imponible.
- b) el precio de factura, aunque no atienda a todas las condiciones de la definición, puede constituir, mediante ajustes, el elemento básico para la determinación del valor.

C A P I T U L O I I I

EL VALOR ADUANERO DE BRUSELAS Y EL CODIGO DE CONDUCTA DEL

GATT SOBRE VALORACION ADUANERA

3.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

A.- ANTECEDENTES HISTORICOS

La aplicación cada vez más generalizada de los gravámenes ad-valorem exigió la adopción de normas o reglas internacionales uniformes en materia de valoración de las mercancías. La ventaja principal resultante de la aplicación de los derechos ad-valorem en lugar de los derechos específicos, radica, en que aquellos tienen más en cuenta las fluctuaciones de los precios y las diferencias en la calidad de las mercancías. Esta ventaja se perdería, o hasta podría transformarse en desventaja si se recurriera a métodos imprecisos o variables para la evaluación de las mercancías gravadas con impuestos ad-valorem, de aquí la necesidad de una connotación precisa de su concepto y de las normas necesarias para su aplicación. La valoración aduanera se ha distinguido de la valoración comercial ya que hace intervenir a un tercero, que es la aduana, la cual debe garantizar la aplicación imparcial de los derechos ad-valorem, con objeto de evitar toda desigualdad de trato entre los importadores. Aparece así un nuevo factor en la valoración que consiste en la necesidad de una norma, misma que constituye la definición del valor aduanero y debe ser aplicable a todas las transacciones cualesquiera que sean las partes interesadas y las condiciones en que se dan.

La importancia creciente de la valoración aduanera es uno de --
tantos aspectos del desarrollo de los modernos sistemas aran--
celarios.

La finalidad habitual de los derechos de importación, consis--
ta, en otros tiempos, en allegar recursos para el erario. Con
el fin de facilitar la recaudación, tales derechos eran prin--
cipalmente de tipo específico, es decir, exacciones a un tipo
fijo por unidad de cuenta. Más recientemente, el objetivo de -
los impuestos de importación se fue orientando hacia la protec-
ción y el fomento de la industria nacional. Esta evolución --
amplió considerablemente el ámbito de la valoración aduanera, -
insertando en ella muchos tipos de mercancías, cuya evaluación--
planteaba problemas especiales, tales como los nuevos productos,
las mercancías fabricadas en exclusiva y aquellas en las que --
una leve diferencia de precio constituye un elemento importante
frente a la competencia.

Por ello, fue necesario arbitrar procedimientos de valoración -
más adecuados y precisos que los empleados en épocas preceden--
tes. Esto trajo como consecuencia que ya en las conferencias -
económicas celebradas en Ginebra en los años de 1927 y 1930 se--
insistiera enérgicamente en la necesidad de remediar la falta -
de equidad de ciertos métodos de valoración. Estos primeros --
pasos no permitieron sino obtener una declaración en la que --

constaba que sería deseable proceder a una encuesta complementaria. No obstante, los medios comerciales continuaron reclamando nuevas medidas,

No fué, sino hasta 1947, en Ginebra, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo donde se llegó por primera vez en la historia, a un Acuerdo sobre los Principios Internacionales de la Valoración Aduanera. Las conclusiones formuladas por esta Conferencia fueron recogidas en los Artículos VII y X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), firmado en Ginebra el 30 de octubre de 1947 por 23 naciones. 15/

En resumen, las disposiciones de estos Artículos invitan a las partes contratantes a uniformar, en la medida de lo posible, las definiciones del valor y enunciar ciertos principios a este respecto.

Tras adoptar los Artículos del GATT, el Grupo de Estudios para la Unión Aduanera Europea, creado en Bruselas en 1947, dió un nuevo paso en el desarrollo de la cooperación internacional en materia de métodos de valoración.

Los estudios técnicos de este grupo fueron realizados por un

15/ Los Artículos VII y X del GATT se analizan

en el inciso B de estas Consideraciones Previas

Comité Aduanero, el cual designó un Sub-Comité de Valoración --
encargado de elaborar una definición del valor, basada en la --
cláusula CIF, utilizable en una unión aduanera y de estudiar --
las modalidades y condiciones de su aplicación.

Como se trataba de redactar una definición única, de aplicación
uniforme; se consideró necesario, antes de iniciar este trabajo,
precisar los principios generales de los Artículos del GATT. --
Se comenzó en consecuencia por revisar los Principios de ---r-
Bruselas 16/, y sobre esta base, se emprendió en seguida, la --
elaboración de una definición del valor apropiada para ser usa-
da en una Unión Aduanera Europea.

Así tenemos, que la definición de valor elaborada por el Grupo-
de Estudios en 1949, tiene por objeto permitir su aplicación --
por todos los países interesados en adoptar un impuesto -----
ad-valorem sobre la base CIF. La definición del valor está --
comprendida en la Convención sobre Valor Aduanero de las Mercan-
cías firmada en Bruselas el 15 de diciembre de 1950 y puesta --
en vigor el 28 de julio de 1953, siendo los siguientes 18 países
Partes de la Convención:

República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, ---

16/ Los Principios de Bruselas se tratan en el
inciso C de las Consideraciones Previas

Francia, Grecia, Haití, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, -
Pakistán, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Turquía-
y Yugoslavia. 17/

B.- LAS DISPOSICIONES DEL GATT SOBRE VALORACION

Como ya se mencionó en el apartado anterior, la valo-
ración aduanera exige una norma, la cual depende del concepto -
de valor que se adopte, y conceptos diferentes exigen, a su vez,
la incorporación a la norma de elementos diferentes.

Mientras el concepto de valor en aduana no fuera el mismo en --
todos los países, no sería fácil formular disposiciones en ---
materia de valoración, salvo algunas de carácter general, que -
fueran de aplicación uniforme. Tal era la situación en el ---
momento de discutirse en el GATT las disposiciones sobre valora-
ción. Las disposiciones de alcance general establecidas por el
GATT en sus artículos VII y X exigen que:

- A) Los valores en aduana sean auténticos y no arbitrarios ni --
ficticios, y no se basen en el valor de las mercancías de --
origen nacional. (Artículo VII, 2, a y 3)
- B) Los criterios para determinar tales valores (Artículo VII, 5)

17/ Fundación Getulio Vargas: La Definición del Valor Aduanero
de Bruselas. Escuela Interamericana de Administración --
Pública. Río de Janeiro, Brasil. 1970 p.p. 4

deberan ser:

1.- Constantes

2.- Dotados de la suficiente publicidad

C) Los métodos utilizados, al igual que los criterios (Artículo VII, 5) deberán ser:

1.- Constantes

2.- Dotados de la suficiente publicidad

D) La aplicación de las normas para valoración aduanera (Artículo X, 3) son:

1.- Uniformes

2.- Imparciales

3.- Equitativas

4.- Susceptibles de arbitraje. 18/

Estas disposiciones abarcan la totalidad del campo de la valoración, prescindiendo del concepto de valor adoptado.

Sin embargo, el Artículo VII llega aún más lejos, ya que formula reglas respecto a los elementos que deben tenerse en cuenta al fijarse las normas de valoración. Estas reglas, por lo demás dejan un margen de opción entre varias posibilidades, que permiten adoptar diferentes conceptos del valor.

18/ Centro de Estadísticas Nacionales y Comercio Internacional del Uruguay: Valor Aduanero de Bruselas. Montevideo, Uruguay 1966 p.p. 74

El Artículo VII (párrafo 2, a) establece que:

E) El valor en aduana debe basarse en el valor real de la mercancía importada a la que se aplican los derechos o de una mercancía similar.

Los términos empleados, especialmente la expresión "valor real de una mercancía similar", adquieren mayor precisión por la exigencia de que la valoración para efectos aduaneros:

- 1) Como queda dicho en el apartado "A), el valor aduanero, no puede basarse en el valor de las mercancías de origen nacional (párrafo 2, a)
- 2) No debe incluir ningún impuesto anterior, exigible en el país de origen o de procedencia, del cual haya sido eximido el producto importado o cuyo importe haya sido objeto de reembolso o lo fuere en lo futuro (párrafo 3)

Las disposiciones relativas a los elementos, que han de tenerse en cuenta para determinar las bases de valoración, conforme a las prescripciones del apartado "E)", se resumen a continuación (párrafo 2, b):

- F) El precio que sirve para determinar el valor real es:
- el precio de la mercancía importada, a la cual se apliquen los derechos, o el de una mercancía similar.
 - siempre que tal precio sea consecuencia de una compraventa o de una oferta de venta, en operaciones de comercio norma

les y en condiciones de libre competencia.

- G) El momento de la venta, determinante del precio, es el establecido por la legislación del país de importación.
- H) El lugar de la venta, determinante del precio, es el establecido por la legislación del país de importación.
- I) En la medida en que el precio dependa de la cantidad, el que deberá tenerse en cuenta es el que se refiere a:
- 1) Cantidades comparables
 - 2) Cantidades en que se venda el mayor volumen de la mercancía en las transacciones comerciales entre el país de -- exportación y el de importación.
- J) El valor es:
- 1) El precio al cual la mercancía utilizada para determinar el precio (mercancía importada o similar) se ofrezca en venta o se venda, en las condiciones establecidas en los anteriores apartados F), G), H), I).
 - 2) Si fuera imposible determinar el valor de acuerdo con el número 1), el equivalente comprobable que más se aproxime a dicho valor.
- K) Por último, en cuanto a la conversión de los precios expresados en la moneda de otro país, el Artículo VII,4 prevé la utilización:
- 1) de los tipos de cambio del Fondo Monetario Internacional-

2) en su defecto, del valor corriente de la moneda extranjera en las transacciones comerciales. 19/

En el presente análisis, las disposiciones del GATT se clasifican en cuatro categorías:

- I) Los principios generales de valoración (A-D)
- II) Las bases para la determinación del valor (E)
- III) Los elementos necesarios para definir el valor sobre las bases adoptadas (F-J)
- VI) Las disposiciones especiales para la conversión de las monedas (K)

Asimismo, las disposiciones contenidas en estas cuatro categorías se recogen en el sistema de Valoración de Bruselas del modo siguiente:

- I.- Los principios generales se desarrollan en los Principios de Bruselas.
- II.- El Convenio de Bruselas adopta la base de "el valor real de la mercancía sobre la que recaen los derechos" (E).
De aquí, que el valor en aduana no pueda incluir ningún impuesto interior aplicable en el país de origen o de exportación y del que quede o quedare exenta la mercancía importada o cuya cuantía haya sido objeto de reembolso, -

19/ Centro de Estadísticas Nacionales y Comercio Internacional del Uruguay Ob. Cit. p.p. 76

o lo fuere en el futuro, excluyéndose, asimismo, cualquier valoración referida a la mercancía de origen nacional.

III.- Tomando por base "el valor real de la mercancía importada a la que se aplican los derechos", el valor se ha definido como el precio que se estima pudiera alcanzar la mercancía en mercado libre, entre comprador y vendedor independientes entre sí (F), suponiéndose que esta compra venta se realiza en el momento en que sean exigibles los derechos y que las mercancías hayan de ser entregadas al comprador en el lugar por donde entran en el país de importación. (G y H)

VI.- Por último, el Convenio de Bruselas determina que las conversiones monetarias que sean precisas habrán de hacerse a los tipos oficiales de cambio vigentes en el país importador. Esta disposición está de acuerdo con las exigencias del GATT (K). 20/

C.- LOS PRINCIPIOS DE VALORACION DE BRUSELAS

El Grupo de Estudios para la Unión Aduanera Europea formuló antes de redactar la Definición de Bruselas y sus Notas Interpretativas los Principios siguientes:

20/ Centro de Estadísticas Nacionales y Comercio Internacional de Uruguay. Ob. Cit. p.p. 77

Principio I.- El valor en aduana debe basarse en principios -
equitativos y sencillos que no entorpezcan la -
práctica comercial.

Principio II.- El concepto de valor en aduana debe ser de fá-
cil comprensión, tanto para el importador como-
para la Aduana.

Principio III.- El sistema de valoración no debe dificultar el-
rápido despacho de las mercancías.

Principio VI.- El sistema de valoración debe permitir a los --
comerciantes determinar, de antemano y con exac-
titud razonable el valor en aduana.

Principio V.- El sistema de valoración debe proteger al impor-
tador de buena fé frente a la competencia desle-
al, derivada de la subvaloración, sea o no frau-
dulenta.

Principio VI.- Cuando la Aduana estima que el valor declarado-
es inexacto, la comprobación de los elementos -
de hecho esenciales para determinar el valor en
aduana deberá ser rápida y precisa.

Principio VII.- La valoración debe hacerse, en la medida de lo-
posible, con documentos mercantiles.

Principio VIII.- El sistema de valoración debe reducir al mínimo
las formalidades.

Principio IX. - El procedimiento para sustanciar los litigios entre los importadores y la Aduana, deberá ser sencillo, rápido, equitativo e imparcial.

Los principios anteriores, aunque enunciados de manera diferente, comprenden la totalidad de los principios generales del GATT, como puede apreciarse a continuación:

- cuando el GATT prescribe los valores arbitrarios y ficticios (A), los Principios de Bruselas apelan a la equidad (Principio I) y al empleo de documentos de carácter mercantil (Principio VII).
- los principios del GATT, que requieren continuidad y publicidad de procedimientos (B y C), están recogidos, en lo sustancial, en los Principios de Bruselas, que hacen hincapié en la necesidad de un concepto y de un sistema de valoración, de fácil comprensión para el importador y que le permitan determinar de antemano y con un grado razonable de certeza el valor en aduana (Principios II y IV).
- las exigencias del GATT, relativas a la aplicación de reglas de valoración uniformes, imparciales, equitativas y susceptibles de arbitraje (D), se recogen de los Principios de Bruselas, en los que se invocan: la necesidad de una valoración coherente (Principios III al V y VIII); la eliminación de la competencia desleal (Principio V), la rapidez adminis

trativa (Principio III y VI), un mínimo de formalidades -- (Principio VIII) y unos procedimientos de arbitraje sencillos, rápidos, equitativos e imparciales (Principio IX).^{21/} Cabe señalar el hecho de que las notas dominantes de los Principios de Bruselas son la sencillez y la celeridad, objetivos de tanta importancia para la Aduana como para el comercio; sin embargo, el logro de estos objetivos no excluye las obligaciones que incumben a la Administración, de asegurar, por una parte, la aplicación exacta de la ley y de otra, la protección de los importadores de buena fé, frente a la competencia desleal y en general, la equidad en el trato de cada transacción particular, con arreglo a una norma de valor, común a todas ellas.

3.2. LA DEFINICION DEL VALOR DE BRUSELAS Y SUS NOTAS INTERPRETATIVAS

La definición del valor puede fundarse en dos nociones -- diferentes, dependiendo la definición adoptada de la noción -- elegida. Las dos nociones empleadas son la noción teórica y la noción positiva. La noción positiva puede expresarse como el -- precio por el cual la mercancía a evaluarse o una mercancía --

^{21/} Centro de Estadísticas Nacionales y Comercio Internacional de Uruguay. Ob. Cit. p.p. 80

similar es vendida en condiciones determinadas; la noción teórica puede definirse como el precio por el cual la mercancía a -- evaluarse sería vendida en condiciones determinadas.

En suma, la Definición de Bruselas se limita a enunciar bajo -- una forma más elaborada, la idea muy simple de que el valor de una mercancía es el precio al cual esta mercancía se vendería -- en el momento en que los derechos de aduana son exigibles y en el lugar de introducción en el país de importación.

La adopción de esta norma permite establecer el monto de los -- derechos exigibles sobre la base del precio al cual un comprador podría obtener mercancías en las condiciones de este contrato. Se trata pues, de una norma única, uniformemente aplicable.

A.- LA DEFINICION DEL VALOR DE BRUSELAS

La Definición del Valor Aduanero de Bruselas se compone de los siguientes tres artículos:

ARTICULO 1.-

- 1) Para la aplicación de los derechos de aduana ad-valorem, el valor de las mercancías importadas con destino al consumo -- es el precio normal, es decir, el precio que se estima pudiera fijarse para estas mercancías, -- en el momento en que -- los derechos de aduana son exigibles, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia -- entre un comprador y un vendedor independientes entre sí.

- 2) El precio normal de las mercancías importadas se determinará con arreglo a los siguientes supuestos :
- a) Que las mercancías son entregadas al comprador en el --- puerto o lugar de introducción en el territorio del país de la importación.
 - b) Que el vendedor soporta y ha incluido en el precio todos los gastos relacionados con la venta y la entrega de las mercancías en el puerto o lugar de introducción.
 - c) Que, por el contrario, el comprador soporta en el país de importación los derechos e impuestos exigibles que -- por tanto, están excluidos del precio.

ARTICULO 11.-

- 1) Una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes es una venta en la que principalmente:
- a) El pago de precio constituye la única prestación efectiva del comprador.
 - b) El precio convenido no está influido por relaciones --- comerciales, financieras o de otra clase, sean o no contractuales, que pudieran existir, aparte de las creadas por la propia venta, entre el vendedor o persona física o jurídica asociada en negocios con el vendedor y el --- comprador, o una persona física o jurídica asociada en -

en negocios con el comprador.

- c) Ninguna parte del producto que proceda de la reventa, de la cesión ulterior o de la utilización de la mercancía -- revertirá directa o indirectamente al vendedor o a cualquier otra persona física o jurídica asociada en negocios con el vendedor.
- 2) Se considerará que dos personas están asociadas en negocios cuando una de ellas posea un interés cualquiera en los negocios o los bienes de la otra, o si las dos tienen intereses comunes en un negocio o bien cualquiera, o si una tercera -- persona posee un interés en los negocios o bienes de cada -- una de ellas, sean estos intereses directos o indirectos.

ARTICULO III.-

Cuando las mercancías a valorar,

- a) Hayan sido fabricadas según un procedimiento patentado -- o conforme a un dibujo o a un modelo registrado, u
- b) Ostente una marca de fábrica o de comercio extranjera o -- se importen para ser vendidas con una de estas marcas, el precio normal se determinará considerando que este precio comprende el valor del derecho de utilización de la patente, dibujo o modelo registrado, o de la marca de fábrica o de comercio correspondiente a dichas mercancías.22/

22/ Centro de Estadísticas Nacionales y Comercio
Internacional de Uruguay Ob. Cit. p.p. 51

En suma, podemos decir que el objeto de la Definición de Bruselas estriba en garantizar un trato equitativo en la valoración aduanera a todas las mercancías importadas, mediante una fórmula única de aplicación uniforme. La uniformidad en la valoración habrá de conseguirse aunque las mercancías se importen al amparo de transacciones que, en sí mismas, no son uniformes. La definición de Bruselas simplifica este problema al incorporar una norma bastante representativa de la mayoría de las importaciones comerciales, la del precio normal que figura en la Definición, ya que esto permite utilizar los precios de factura para determinar el valor en aduanas en la mayoría de los casos.

B.- LA DEFINICIÓN DEL VALOR DE BRUSELAS Y SUS ELEMENTOS

La Definición del Valor de Bruselas propiamente dicha contiene:

- a) El concepto básico que enuncia y define el precio normal para la aplicación de los impuestos ad-valorem.
- b) Los elementos de la Definición de Bruselas Respecto al concepto, ya se trató en el punto anterior, ahora precisaremos los elementos, a saber:
 - 1) Precio.- tiene como base la noción teórica del valor, expresada a través del precio normal, es decir, el precio que se estima pudiera fijarse para la mercancía, en el momento en que los derechos son exigibles, como resultado

de una venta efectuada en condiciones de libre competencia, entre un vendedor y un comprador independientes entre sí. Vemos que el concepto fundamental de precio es siempre el de un precio de mercado libre.

Es importante hacer notar que, ni la Definición, ni el concepto que engloba, prevén un precio abstracto, sino que el precio es una realidad que se desprende de las cláusulas contractuales con arreglo a las cuales se vendieron o venderán las mercancías objeto de Valoración.

Al determinar el valor en aduanas, debe utilizarse el precio que corresponda exactamente a las mercancías que se han de valorar, habida en cuenta de todas sus características como calidad, estado, origen, etc., así como las estipulaciones según las cuales, tales mercancías se venden o venderían.

- 2) Tiempo.- a fin de poder fijar una norma de valor, aplicable a todas las importaciones, es necesario que el elemento tiempo sea invariable. Un elemento tiempo, como por ejemplo la fecha de un contrato de compraventa, a cuyo amparo se importan las mercancías, no sería de aplicación si aquellas no se importaron en virtud de una compraventa o si tal fecha no pudiera fijarse con exactitud.

Para los autores de la Definición de Bruselas, el precio,

para los fines de valoración aduanera, es el vigente, -- para el pago al contado, el del momento en que los derechos son exigibles, quedando al criterio de los países -- referirlo a uno de los diversos trámites del proceso aduanero: presentación de la declaración de importación, -- momento de verificación de la mercancía, del valor, etc.

3) Lugar.- La Definición de Bruselas descansa en el concepto de un contrato de compraventa que, en lo relativo al elemento lugar, prescribe la entrega al comprador en el puerto o lugar de entrada en el país de importación; el Artículo 1 de la Definición, en su párrafo 2), señala -- que al valorar cualquier mercancía, hay que considerar que su entrega responde a las condiciones antedichas, incluyendo en su valor los gastos que ocasionen dicha entrega, pero excluyendo del mismo los impuestos y gravámenes aplicables en el país de importación. Por todo ello, es inoperante a los efectos de la valoración, según la Definición, el lugar en que se concluya el contrato de compraventa de las mercancías que han de valorarse.

Lo que sí importa, es que en las estipulaciones del contrato a que la Definición se refiere, se prevea la entrega de las mercancías al comprador en un determinado lugar; que éste sea el punto o lugar por donde las mercan-

clas entren en el país de importación y que el costo de dicha entrega figure incluido en el precio.

- 4) Cantidad.- La Definición de Bruselas no fija una cantidad tipo, es la mercancía en sí la que ha de valorarse, la valoración ha de comenzar, precisamente por la determinación de la mercancía que va a ser valorada, y los datos que se utilicen a tal efecto determinarán, a la vez, la cantidad que se ha de valorar. Así, cuando el precio varíe en función de la cantidad, la cantidad que haya de tomarse en consideración aparecerá con toda claridad.

Sin embargo, según la Definición, el precio está basado en un contrato de compraventa, a cuyo amparo se importan las mercancías y que refleja las condiciones en que aquéllas se venden o venderían en el mercado libre. En ciertos ramos comerciales, la práctica puede consistir en contratar la venta de una cantidad que no se importe totalmente de una vez, sino que llegue en envíos sucesivos; la Definición no excluye tal práctica comercial, pudiéndose aceptar un contrato de esta clase en condiciones de mercado libre y la determinación del valor en consecuencia.

- 5) Nivel.- La Definición de Bruselas no establece expresa-

mente el elemento nivel como condición del valor aduanero, más admite que sea tomado en consideración, con la consecuente posibilidad de ser aceptados precios diferentes, - conforme el nivel del importador y siempre que sean atendidas las demás condiciones de la Definición.

Resumiendo todo lo dicho anteriormente, la Definición de Bruselas prevé un contrato de compraventa que cumpla las condiciones siguientes: que su objeto sean las mercancías importadas; - que se concierte en condiciones de mercado libre, entre un comprador y un vendedor independientes entre sí, en el momento en que sean exigibles los derechos, y que se prevea la entrega al comprador en el puerto o lugar de entrada en el país de importación.

C.- LA DEFINICION DEL VALOR DE BRUSELAS: DISPOSICIONES
COMPLEMENTARIAS Y NOTAS INTERPRETATIVAS

La característica fundamental de la Definición del Valor de Bruselas es que contiene disposiciones complementarias y -- notas interpretativas que están destinadas a asegurar su aplicación uniforme. Dichos elementos son manejados por el Comité del Valor, que es un organismo técnico que tiene la misión de control y coordinación, ejercida principalmente en los campos -- de la interpretación y aplicación de la Definición, bajo la -- autoridad y conforme a las directivas del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas.

A continuación se analizarán estas disposiciones complementarias y notas interpretativas:

- Artículo II (Disposiciones relativas a una compraventa en -- mercado libre entre un comprador y un vendedor independien-- tes entre sí). - Según el Artículo I, las mercancías han de -- valorarse al precio que alcanzarían en una compraventa en un mercado libre entre un comprador y un vendedor independien-- tes entre sí. El Artículo II establece que una compraventa en el mercado libre entre un comprador y un vendedor indepen-- dientes entre sí presupone:

- a) que el pago del precio es la única contraprestación,
- b) que el precio pactado no está influido por ninguna rela-- ción comercial, o de otra naturaleza, sea directa o indi-- recta, entre comprador y vendedor.
- c) que el vendedor no percibirá ninguna parte del producto - obtenido en caso de reventa.

De lo anterior, se desprende que, la Definición prevé un con-- trato de compraventa, libre de pactos que puedan afectar el --- precio. Sin embargo, dicho contrato debe concordar con el con-- cepto teórico, cumpliendo las demás disposiciones de la Defini-- ción, por ejemplo, las relativas al momento y lugar.

Al subrayar la importancia del precio en la interpretación de - la compraventa, el Artículo II puntualiza cuáles son las ventas

que se pueden considerar cumplen los requisitos de la Definición.

- Artículo III y sus Notas Interpretativas 1 y 2 (Patentes, plantas y marcas registradas o de fábrica). - El Artículo III establece que cuando las mercancías que hayan de valorarse:

- a) se hayan fabricado de acuerdo con un procedimiento patentado, o sean mercancías fabricadas según modelos registrados, o
- b) se importen bajo una marca de fábrica extranjera o para su venta bajo tal marca,

el precio normal se determinará en la inteligencia de que comprende el valor del derecho a utilizar la patente, ~~marca de~~ fábrica o modelos registrados relativos a dichas mercancías. - La finalidad de este Artículo, por lo que se refiere a las mercancías que en el mismo se especifican, es establecer de modo c^oategorico que la plusvalía resultante de las propias y especiales características de aquellas, en tanto en cuanto pueda atribuirse al derecho de utilizar la patente, marca o modelo registrados, relativos a dichas mercancías constituye parte del precio normal.

El Artículo III distingue entre: a) las patentes y los modelos, y b) las marcas registradas.

En el caso de las patentes, el Artículo III se refiere a las mercancías fabricadas según cualquier procedimiento patentado

presenten o no las mercancías importadas algún distintivo de la patente.

En el caso de los modelos, dicho Artículo hace referencia a las mercancías fabricadas según un modelo registrado.

En lo relativo a las marcas registradas, el Artículo III con sidera no sólo las mercancías importadas al amparo de una -- marca registrada extranjera, sino también las que se impor-- ten para su venta bajo tal marca, así mismo la Nota Interpre-- tativa número 1 del mismo Artículo, prevé su aplicación a -- las mercancías importadas para su venta, al amparo de una -- marca registrada extranjera y tras haber sido sometidas a -- una ulterior elaboración. La Nota Interpretativa número 2 -- al Artículo III viene a ser una disposición especial desti-- nada a precisar que, en ciertos casos, puede ser conveniente asimilar una marca comercial o de fábrica extranjeras.

Nota Interpretativa número 1 al Artículo I (Tiempo). - Para -- fijar una norma de valor, es necesario contar con un elemen-- to tiempo invariable y la Definición de Bruselas adopta, a -- este respecto, el momento en que los derechos aduaneros son-- exigibles. Tal momento es una cuestión de hecho en todas -- las legislaciones aduaneras, aunque definido de diversos mo-- dos; por ejemplo, la fecha de presentación o registro de la-- declaración de entrada; la fecha del pago de los derechos de

aduanas o la del despacho. Las distintas modalidades se cifran en el mayor o menor intervalo que media entre el momento en que el importador presenta la documentación de despacho y el momento en que las mercancías son efectivamente despachadas. La Nota Interpretativa número 1 al Artículo I admite esas pequeñas diferencias entre las distintas legislaciones de los Estados miembros.

- Nota Interpretativa número 2 al Artículo I (Gastos). - Esta Nota Interpretativa se refiere al párrafo 2, b) del Artículo I que preceptúa que el valor de las mercancías ha de comprender todos los gastos inherentes a la compraventa y a la entrega. Algunos de estos gastos, tales como el transporte y el flete, conciernen especialmente a la entrega; u otros, como las comisiones y los corretajes se refieren a la compraventa y a la entrega. Los gastos relativos a la entrega se califican conforme al Artículo I, 2) a), que preceptúa que las mercancías se suponen entregadas al comprador en el puerto o lugar de entrada en el país importador.

- Nota Interpretativa número 3 al Artículo I (Cantidad). - Esta Nota Interpretativa establece que cuando el precio normal dependa de la cantidad vendida se determinará partiéndose del supuesto de que la venta se refiere a la cantidad de mercancías que hay que valorar.

- Nota Interpretativa número 4 al Artículo I (Conversiones Monetarias). - El concepto técnico del valor aduanero, definido en el Artículo I, se basa en el precio al contado en un momento dado. En consecuencia, si los elementos que se tienen en cuenta para determinar el valor en aduana se expresan en divisas extranjeras, el tipo de cambio aplicable para su conversión no puede ser otro que el correspondiente a la cotización del día. Sucede no obstante, que para algunas divisas existen diferentes tipos de cambio. En tales ocasiones, con el fin de asegurar uniformidad en la valoración y para evitar litigios, la Nota número 4 dispone que se efectúe la conversión al tipo oficial de cambio del país importador.

Nota Interpretativa número 5 al Artículo I Precio pagado o pagadero). - La Definición del Valor de Bruselas recoge un concepto técnico: el precio que alcanzarían las mercancías que han de valorarse, si se importaran al amparo de un contrato de compraventa concertado en determinadas condiciones. Este concepto se expresa en la Definición en términos compatibles con las condiciones según las cuales se efectúa la gran masa de las importaciones de carácter comercial y por su redacción, el concepto técnico permite utilizar, como medida de valor aduanero, el precio que en realidad alcanza una mercancía vendida en tales condiciones. Por lo tanto, -

la Definición permite determinar el valor aduanero de las -- mercancías sobre la base de los precios efectivamente paga-- dos o pagaderos, en un mercado libre. Esta importante parti-- cularidad de la Definición encuentra su expresión más comple-- ta, en la Nota Interpretativa número 5 al Artículo I, donde-- dicha Nota interpretativa:

- a) Hace referencia a la validez general como medida del va-- lor en aduana, del precio al cual las mercancías están a-- disposición de cualquier comprador, en el mercado libre, -- en el puerto o lugar de entrada, en el país importador.
- b) Recomienda que en la práctica cuando las mercancías impor-- tadas sean objeto de una compraventa "bona fide", se admí-- ta como expresión del valor de las mismas el precio paga-- do o pagadero, en dicha compraventa, sin perjuicio de las oportunas medidas de precaución y los ajustes necesarios.

- Addendum General.- A tenor del Artículo I, la Definición se-- limita solamente a las mercancías importadas para su consumo y al objeto de aplicar los derechos de aduanas. Por consi-- guiente, no se hace extensiva a las mercancías que no se --- importen para su consumo, ni a las mercancías cuya valora--- ción no es necesaria a efectos impositivos. Sin embargo, -- los promotores del Convenio de Bruselas sobre valoración, -- convencidos de que el concepto recogido por la Definición de

Bruselas y sus Notas Interpretativas representaba un valor - comercial real, recomendaron que dicho concepto se utilizara para determinar el valor de todas las mercancías sujetas a - una declaración aduanera. 23/

3.3. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA APLICACIÓN DEL VALOR ADUANERO DE BRUSELAS

La Convención del 15 de diciembre de 1950 sobre el valor - en aduana de las mercancías (Convención del Valor) estipula que las Partes Contratantes están obligadas a aplicar la Definición del Valor. La Definición fija la base la cual se conviene de- -- terminar, para la aplicación de los derechos ad-valorem, el -- valor de las mercancías importadas para ser nacionalizadas. -- Por lo tanto, los objetivos que debe cumplir una organización - encargada de efectuar el control del valor, son los de obtener - que las proyecciones de la política arancelaria se cumplan, --- permitiendo no sólo la correcta percepción de los derechos, --- sino también amparar a los importadores honestos contra las -- prácticas desleales del comercio, sin que para la consecución - de tales fines, se obstaculice el desarrollo del comercio inter nacional o se lesionen los intereses de los importadores.

23/ Centro de Estadísticas Nacionales y Comercio Internacional del Uruguay Ob. Cit. p.p. 95

A. - ASPECTOS GENERALES DEL CONTROL DEL VALOR ADUANERO

Lo primero que se requiere para efectuar el control del valor es que sea declarado. Ahora bien, la exigencia de la declaración puede consistir en la declaración del valor únicamente o por el contrario que además de este acto, se obligue al importador a declarar los elementos de hecho que han concurrido a la transacción comercial y que son los determinantes del precio. Dos son los métodos a seguir por esta declaración:

- 1) El primer método consiste en exigir en todo caso la declaración de los elementos de hecho, que viene a complementar la declaración del valor. Ahora bien, este complemento bien puede ser hecho en el mismo documento de entrada o en un documento separado.
- 2) El segundo método consiste en exigir simplemente una declaración del valor, que constituye uno de los elementos de la declaración de mercancías. Esta declaración está respaldada por la factura y eventualmente por otros documentos comerciales pero no se exige ninguna declaración de los elementos de hecho; este método exige un amplio conocimiento por parte de los declarantes de la forma cómo deben determinar el valor conforme a la Definición de Bruselas y que los funcionarios aduaneros tengan la formación y experiencia necesarias para juzgar, en ausencia de los elementos de hecho, si el --

valor declarado puede o no admitirse y para que en caso de dudas, dicho personal sea capaz de reunir los elementos.^{24/} Para efectuar el control del valor aduanero, tres son los momentos a elegir:

a.- El Control Anterior: es aquél que se efectúa con anterioridad a producirse la importación. Los defensores de este procedimiento le asignan la ventaja de agilizar el despacho aduanero, pues afirman que cuando la importación se produce ya la investigación está hecha y por lo tanto no hay que demorar el despacho por tal causa. Lo anterior es cierto, pero este momento de efectuar el control es contrario a la Definición del Valor de Bruselas, puesto que el momento que ha de tenerse en cuenta para efectuar la valoración, según la misma, es el de cuando los derechos se hacen exigibles - y esto no puede ocurrir, sino luego de producida la importación. De tal manera, la determinación del valor hecha con anterioridad a efectuarse la importación está referida a un momento distinto del previsto a la Definición.

b.- El Control Inmediato: se ejerce en el momento de efectuar -

^{24/} Organización de los Estados Americanos: Organización Administrativa necesaria para la aplicación de la -- Definición del Valor de Bruselas. Washington D.C. 1975
p.p. 3

el despacho aduanero de la mercancía, lo que es perfectamente compatible con la Definición del Valor de Bruselas. Sin embargo, este sistema tiene el inconveniente de que --- requiere, para efectuar un control efectivo, de personal -- altamente calificado y conocedor de las formas de comercialización de todas las mercancías en cada aduana del país, - lo que no siempre es posible. Por lo tanto, este método da resultados satisfactorios, siempre que esté acompañado de - un control posterior.

- c.- El Control Posterior: se ejerce, con posterioridad al despacho aduanero de las mercancías y requiere de una oficina -- central. Este control presenta las siguientes ventajas:
- no demora el despacho de las mercancías, pues éstas pueden desaduanarse aún sin que el valor haya sido previamente determinado en forma definitiva.
 - permite una investigación más profunda de los elementos - de hecho, lo que facilita el establecimiento preciso de - posibles vinculaciones que pueden influir en el precio.
 - facilita la acumulación de información.
 - la cantidad necesaria de personal altamente especializado disminuye, por requerirse sólo a nivel central. 25/

25/ Henrique Wills Tejada: La Organización Administrativa para la aplicación del valor aduanero. Oficina de finanzas públicas de la OEA. Washington, D.C. 1975 p.p. 7

Las consideraciones anteriores nos permiten afirmar que una ---
buena organización para efectuar el control debe prever que ---
Este se ejerza en dos niveles, a saber:

a) Control a Nivel Central: estaría ubicado en la Dirección --
General de Aduanas y en este nivel se efectuaría el control-
posterior, teniendo además como funciones principales:

- 1.- Coordinar los servicios locales
- 2.- Actualizar la legislación sobre el valor
- 3.- Resolver las controversias
- 4.- Determinar ajustes por relaciones comerciales
- 5.- Colaborar con otras dependencias de la administración
- 6.- Mantener informados a los órganos locales sobre variaciones de precios.
- 7.- Difundir las informaciones.

b) Control a Nivel Local: este órgano, que necesariamente debe--
ser dependiente del órgano central, sería el encargado de la-
parte operativa propiamente dicha y las funciones para el cum-
plimiento de tal misión serían principalmente las siguientes:

- 1.- Comprobación de la declaración del valor
- 2.- Despacho Condicionado
- 3.- Reconocimiento físico de la mercancía
- 4.- Envío al órgano central de las declaraciones del valor
- 5.- Actualización de las fichas de valor

Es indudable que para el cumplimiento de las funciones encomendadas a la organización encargada de efectuar el control, es -- necesario que ésta tenga las potestades legales y los medios -- materiales en su cometido.

Las potestades legales requeridas para tal efecto serían:

- 1) La aduana debe tener autoridad para exigir la presentación de la declaraciones del valor y los elementos de hecho, así como de los demás elementos justificativos del valor tales -- como facturas, contratos, correspondencia, etc.
- 2) Igualmente deberá tener autoridad para realizar investigacio-- nes necesarias.
- 3) Asimismo, es preciso dotar a la aduana de la potestad de per-- seguir y sancionar a los responsables de infracciones admi-- nistrativas en materia de valor aduanero.

Por lo que respecta a los medios materiales, debemos involucrar tanto los que hacen referencia al personal como a los medios -- mecánicos y de operación.

- 1) En cuanto al personal, desde un principio se ha hecho refe-- rencia de que es una necesidad para cualquier sistema en el que se encuentre basada la determinación del valor aduanero-- contar con personal especializado.
- 2) Para el buen desempeño de su labor, el personal requiere de-- medios mecánicos y de operación que le permitan disponer de-- los datos necesarios y así se requiere de:

- a) un archivo de precios por mercancías, importadores y suministradores extranjeros.
- b) espacio suficiente para acumular la información levantada tal como facturas, declaraciones y listas de precios.
- c) fuentes para la obtención de los datos, constituidas por las declaraciones del valor y documentos presentados por los importadores, publicaciones comerciales especializadas y por estudios de las prácticas comerciales, por sectores de importadores de mercancías.

B.- ORGANIZACION DE UN SISTEMA DE CONTROL ADMINISTRATIVO DEL VALOR SEGUN LA DEFINICION DE BRUSELAS

Para que exista una adecuada organización de un sistema de control del valor, es necesario que exista un órgano central y órganos locales por las ventajas que un sistema como -- Este trae. Respecto a la estructura a nivel central, el adecuado funcionamiento de este servicio requiere que el órgano central respectivo esté situado en la Dirección General de Aduanas y a un nivel adecuado y puede tener la siguiente estructura:

- a) Secretaría: tendrá las siguientes funciones básicas:
 - 1) Recepción de las declaraciones de valor remitidas por las aduanas.
 - 2) Archivo de las declaraciones recibidas y su correspondiente registro.

- 3) Recepción y clasificación de la correspondencia y su distribución a las diferentes secciones.
 - 4) Registro de expedientes iniciados con motivo de controversias sobre valor.
 - 5) Archivo de ajustes
- b) Sección de confección de ficheros: esta sección se encargará de lo siguiente:
- 1) elaboración de las fichas de los datos extraídos de las declaraciones de valor, las facturas comerciales y demás documentación y para ello elaborará las fichas de precios por:
 - a) importadores nacionales
 - b) exportadores o suministradores extranjeros
 - c) mercancías, que deban ordenarse por posición arancelaria.
 - 2) archivo de las declaraciones
 - 3) formación del fichero de relaciones comerciales
 - 4) obtención y archivos de costos, precios y publicaciones.
 - 5) Suministro al organismo local de los costos, precios y publicaciones.
- c) Sección de comprobación e investigación: estará a cargo de:
- 1) Comprobar todas las declaraciones de valor de aquellas mercancías que hayan sido seleccionadas para un control posterior.

- 2) Ordenar la confección de reliquidaciones
- 3) Reservar las controversias que se pudieran presentar entre los importadores y el nivel local
- 4) Confirmar las actuaciones que en el nivel local hayan producido ajustes
- 5) Determinar los ajustes de valor de carácter general que resulten procedentes, de conformidad con los elementos de hecho de las operaciones
- 6) Citar a los importadores para que aclaren cualquier circunstancia en relación con la valoración o aportar nuevos elementos de hecho dentro de un determinado proceso.
- 7) Realizar visitas de inspección al domicilio comercial del importador en los casos que sea necesario. 26/

En cuanto a la estructura a nivel local, la organización deberá ser un reflejo de la organización central, con el correspondiente ajuste de magnitud en el personal. Si existen restricciones financieras en los recursos disponibles para organizar el nivel local, es conveniente entonces reforzar las oficinas de vistas y aforo o las que efectúen la labor de clasificación arancelaria y encomendar a otras dependencias al control del valor a nivel local.

26/ Henrique Wills Tejada

Ob. Cit. p.p. 13-14

3.4. EL CODIGO DE CONDUCTA DEL GATT SOBRE VALORACION ADUANERA

A.- CONSIDERACIONES PREVIAS

La Comunidad Económica Europea, con la creación de la Definición del Valor de Bruselas, buscaba: 1) asegurar la uniformi-dad en el establecimiento por los países miembros de la valoración en aduana; 2) simplificar las negociaciones internacionales relati-vas a las tarifas aduaneras y a la comparación de estadísticas y - 3) en general facilitar el comercio internacional.

Sin embargo, varios países objetaron la aplicación de la Defini---ción del Valor de Bruselas para llevar a cabo la valoración aduane---na aduciendo la problemática siguiente:

- 1) Que para la aplicación práctica de la Definición, el funciona---rio facultado para determinar la base impositiva a los efectos de la liquidación de derechos de una mercancía debía conocer --- todos los pormenores de la operación y compararlos con las con---diciones del contrato tipo que establece la Definición. Por ---lo mismo, además de los pormenores de la operación debía cono---cer: la mercancía de que se trata, su calidad, sus precios ---internacionales, su estructura de costos, los nexos comercia---les entre vendedor y comprador y otros aspectos pertinentes a---la operación, todo esto daba por resultado que la infraestruc---tura necesaria para aplicar la Definición fuera sumamente ---costosa.

- 2) Por definición, el Valor Aduanero de Bruselas no combate -- las prácticas desleales de comercio, por lo que todos los - países desarrollados que aplicaron ese sistema, lo hicieron amparados en una legislación antidumping y de impuestos --- compensatorios.
- 3) La aplicación de la Definición del Valor de Bruselas provoca la creación de conflictos administrativos por los ajustes que se hacen, fundamentalmente, a las transacciones entre - partes vinculadas y las que se estima lo están.

Lo anteriormente señalado, trajo como consecuencia que varios - países, entre otros Canadá, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos de América, operaran con sistemas de valoración propios, aunque todos ellos estaban orientados sobre la base FOB.- Otro grupo de países, entre los que se encontraban la Comunidad Económica Europea, los países nórdicos, Japón, y la mayoría de los demás países desarrollados y en desarrollo, operaban bajo - la Definición del Valor de Bruselas, todos ellos bajo la base - CIF.

Así, se daba el caso de que Estados Unidos, para efectos aduaneros, valoraba bajo el American Selling Price (ASP), procedimiento que estaba orientado a que el producto importado pagara los mayores aranceles posibles, es decir, las mercancías de --- importación, se valoraban con base en los precios a que los artículos comprobables de fabricación nacional se vendían era el-

principal mercado de los Estados Unidos de América para el consumo interno.

Para estos productos, al presentarse alguna fluctuación en los precios, dificultaban la labor de los exportadores en el cálculo de los impuestos correspondientes que tenían que pagar.

Más aún, el ASP, al no reconocer como representativos el valor normal ni los precios internos del país exportador, contravenía el párrafo 22 del Artículo VII del GATT, que especifica "El valor aduanero debe ser establecido con base en el valor real de una mercancía importada a la cual no se apliquen los derechos, o de una mercancía similar y no en el valor de una mercancía de origen nacional, ni en valores arbitrarios o ficticios".

Todo esto, hizo que a nivel internacional se presentaran dificultades político-comerciales entre los países que absorben las -- principales corrientes del comercio mundial. Por todo ello, la Comunidad Económica Europea, ante la rigidez de la Definición -- del Valor de Bruselas y la falta de una respuesta adecuada del Consejo de Cooperación Aduanera a los requerimientos en materia de valoración de los Estados Unidos y Canadá principalmente; -- así como obligada por la necesidad de que sus productos entra-- ran en el mercado de los Estados Unidos y dado que éste había -- permanecido inmóvil ante las concesiones que en materia de va-- loración le hizo el Consejo, al recomendar que los nuevos mien-- bros podrían optar entre una base CIF o FOB, la Comunidad pre--

sentó ante el GATT un nuevo proyecto de Reglas de Valoración de las mercancías de importación, que en principio modificó a la Definición del Valor de Bruselas y persiguió además, liberalizar el comercio mundial, mediante un sistema internacional de valoración uniforme.

Con base en lo anterior, el sub-grupo de valoración aduanera -- establecido en las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio, adoptó como solución, una armonización conciliadora de las reglas de valoración vigentes, derivándose una serie de regulaciones que, para los países desarrollados, se fundamentan en el llamado valor de transacción; entendido éste como el precio realmente pagado o por pagar y negociado por quienes intervienen en la operación de compra-venta. Así, el acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del GATT, resulta ser un catalizador entre dos corrientes mundiales de valoración en contra posición: el American Selling Price (ASP), de Estados Unidos y la Definición del Valor de Bruselas, adoptado por la Comunidad Económica Europea.

Los Estados Unidos de América, apoyados en su Ley de Comercio de 1974, aceptan, en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, -- suprimir las formas de valoración practicadas hasta entonces y adoptar las disposiciones del Código de Conducta en materia de valoración aduanera, previamente adoptada por el GATT.

La creación de un nuevo sistema de valoración plasmado en el -- Código de Conducta sobre Normas de Valoración en Aduana, designado oficialmente como Acuerdo Relativo a la Aplicación del -- Artículo VII del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), establece un sistema uniforme de valoración aduanera que trata de evitar el empleo de valores arbitrarios o ficticios.

Para ello, se establecen cinco métodos de valoración que habrán de usarse en orden de prelación, es decir, si el primero no puede aplicarse se utiliza el segundo y así sucesivamente. 27/

B. - NORMAS DE VALORACION EN ADUANA

Habida cuenta de las Negociaciones Comerciales Multilaterales, las Partes contratantes del Acuerdo, reconociendo la importancia de lo dispuesto en el Artículo VII del Acuerdo General y deseando elaborar normas para su aplicación con objeto de conseguir a este respecto una mayor uniformidad y certidumbre, - reconocen la necesidad de un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración en aduana de las mercancías que excluya la -- utilización de valores arbitrarios o ficticios, aceptan que la-

27/ Revista Comercio Exterior: "Opiniones sobre el ingreso de México al GATT", Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Vol. 30 Núm. 2 Febrero de 1980 p.p. 128

M-0031088

base para la valoración en aduana de las mercancías debe ser en la mayor medida posible su valor de transacción y así como que la determinación del valor en aduana se base en criterios sencillos y equitativos que sean conformes con los usos comerciales - y que los procedimientos de valoración sean de aplicación general, por lo que convienen en la adopción del siguiente Código:

Artículo 1.- El valor en aduana de las mercancías importadas - será el valor de transacción, es decir, el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías - cuando éstas se venden para su exportación al -- país de importación, ajustado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.

Artículo 2.- Si el valor en aduana de las mercancías importa-- das no puede determinarse con arreglo a lo dis--- puesto en el artículo 1, el valor en aduana será el valor de transacción de mercancías idénticas - vendidas para la exportación al mismo país de -- importación y exportadas en el mismo momento que las mercancías objeto de valoración, o en un mo-- mento aproximado.

Artículo 3.- Si el valor en aduana de las mercancías importa-- das no puede determinarse con arreglo a lo dis--- puesto en los artículos 1 y 2, el valor en aduana

será el valor de transacción de mercancías similares vendidas para la exportación al mismo país de importación y exportadas en el mismo momento que las mercancías objeto de valoración, o en un momento aproximado.

Artículo 4.- Si el valor en aduana de las mercancías importadas no pueden determinarse con arreglo a lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 3, se determinará según el artículo 5 y cuando no pueda determinarse con arreglo a él, según el artículo 6, si bien a petición del importador podrá invertirse el orden de aplicación de los artículos 5 y 6.

Artículo 5.- Si las mercancías importadas u otras idénticas o similares importadas se venden en el país de importación en el mismo estado en que son importadas, el valor en aduanas determinado según el presente artículo se basará en el precio unitario a que se venda en esas condiciones la mayor cantidad total de las mercancías importadas o de otras mercancías importadas que sean idénticas o similares a ellas, en el momento de la importación de las mercancías objeto de valoración, o en un momento aproximado, a personas que no estén vinculadas-

con aquéllas a las que compren dichas mercancías.

- Artículo 6.- El valor en aduana de las mercancías importadas - determinado según el presente artículo se basarán en un valor reconstruido. El valor reconstruido será igual a la suma de los siguientes elementos:
- a) el costo o valor de los materiales y de la fabricación u otras operaciones efectuadas para producir las mercancías importadas.
 - b) una cantidad por concepto de beneficios y gastos generales igual a la que suele añadirse -- tratándose de ventas de mercancías de la misma especie o clase que las mercancías objeto de la valoración efectuadas por productores del país de exportación en operaciones de exportación al país de importación;
 - c) el costo o valor de todos los demás gastos que deban tenerse en cuenta para aplicar la opción de valoración elegida por la Parte.

Artículo 7.- Si el valor en aduana de las mercancías importadas no puede determinarse con arreglo a lo dispuesto - en los artículos 1 a 6 inclusive, dicho valor se - determinará según criterios razonables compatibles con los principios y disposiciones generales de --

este Acuerdo y el artículo VII del Acuerdo General sobre la base de los datos disponibles en el país de importación.

Artículo 8.- Para determinar el valor en aduana de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, se añadirán al precio realmente pagado o por pagar por las mercancías importadas:

- a) los siguientes elementos, en la medida en que corran a cargo del comprador y no estén incluidos en el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías: las comisiones y los gastos de corretaje, el costo de los envases y embalajes.
- b) el valor, debidamente repartido, de los siguientes bienes y servicios: los materiales, piezas y elementos, partes y artículos análogos incorporados a las mercancías importadas; las herramientas, matrices, moldes y elementos análogos para la producción de las mercancías importadas; los materiales consumidos en la producción de las mercancías importadas.

En la elaboración de su legislación cada Parte -- dispondrá que se incluya en el valor en aduana, -

o se excluya del mismo, la totalidad o una parte de los elementos siguientes:

- a) los gastos de transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación.
- b) los gastos de carga, descarga y manipulación ocasionados por el transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación.
- c) el costo del seguro.

Artículo 9.- En los casos en que sea necesaria la conversión de una moneda para determinar el valor en aduana, el tipo de cambio que se utilizará será el que hayan publicado debidamente las autoridades competentes del país de importación de que se trata y deberá reflejar con la mayor exactitud posible, para cada período que cubra tal publicación, el valor corriente de dicha moneda en las transacciones comerciales expresado en la moneda del país de importación. El tipo de cambio aplicable será el vigente en el momento de la exportación o de importación, según estipule cada una de las partes.

En el Acuerdo queda estipulado lo siguiente:

- a) por valor en aduana de las mercancías importadas se entenderá el valor de las mercancías a los efectos de percepción de derechos de aduana ad-valorem sobre las mercancías importadas.
- b) por país de importación se entenderá el país o el territorio aduanero en que se efectúe la importación.
- c) por mercancías idénticas se definen las que sean iguales en todo, incluidas sus características físicas, calidad y prestigio comercial.
- d) por mercancías similares se conceptúan las que, aunque no sean iguales en todo, tienen características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables.
- e) sólo se considerarán mercancías idénticas o mercancías similares las producidas en el mismo país que las mercancías objeto de valoración.

C.- ADMINISTRACION DEL ACUERDO Y TRATO ESPECIAL
Y DIFERENCIADO

En virtud del Acuerdo se establecen:

- 1) Un Comité de Valoración en Aduana compuesto de representantes de cada una de las Partes. Dicho Comité elegirá a su Presidente y se reunirá normalmente una vez al año, o tam-

bién según se prevé en las disposiciones pertinentes del -- Acuerdo, para dar a las Partes la oportunidad de consultarse sobre cuestiones relacionadas con la administración del sistema de valoración en aduana por cualquiera de las Partes en la medida en que esa administración pudiera afectar al funcionamiento del Acuerdo o a la consecución de sus -- objetivos y con el fin de desempeñar las demás funciones -- que le encomienden las partes.

- 2) Un Comité Técnico de Valoración en Aduana, bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera, que desempeñará las funciones enunciadas a continuación:
- examinar los problemas técnicos concretos que surjan en la administración cotidiana de los sistemas de valoración en aduana de las Partes.
 - estudiar, si así se le solicita, las leyes, procedimientos y prácticas en materia de valoración en la medida en que guarden relación con el Acuerdo.
 - elaborar y distribuir informes anuales sobre los aspectos técnicos del funcionamiento del Acuerdo.
 - suministrar la información y asesoramiento sobre toda -- cuestión relativa a la valoración en aduana de mercancías importadas que solicite cualquier Parte o el Comité.

Asimismo, en materia del trato especial y diferenciado se con--

viene que:

- 1) Los países en desarrollo Partes podrán retrasar la aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo por un período que no exceda de cinco años contados desde la fecha de entrada en vigor del mismo para dichos países.
- 2) Los países desarrollados Partes proporcionarán, en condiciones mutuamente convenidas, asistencia técnica a los países en desarrollo Partes que lo soliciten. Sobre esta base, los países desarrollados Partes elaborarán programas de asistencia técnica que podrán comprender, entre otras cosas, capacitación de personal, asistencia para preparar las medidas de aplicación, acceso a las fuentes de información relativa a los métodos de valoración en aduana y asesoramiento sobre la aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo. 28/

D. - NOTAS INTERPRETATIVAS

El Código de Conducta sobre Valoración en Aduana -- cuenta al igual que la Definición del Valor de Bruselas con una serie de notas interpretativas que están destinadas a asegurar su aplicación uniforme. A continuación se señalan estas notas:

28/ Suplemento de Comercio Exterior: Principales Acuerdos adoptados en las negociaciones comerciales multilaterales del GATT (1973-1979). Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Vol. 30 Núm 2 Febrero de 1980 p.p. 7-21

- Nota General.- En los artículos 1 a 7, ambos inclusive, se establece la manera en que el valor en aduana de las mercancías importadas se determinará de conformidad con las disposiciones del Acuerdo. Los métodos de valoración se enuncian -- según su orden de aplicación. El primer método de valoración en aduana se define en el artículo 1 y las mercancías importadas se detendrán que valorar según las disposiciones de dicho artículo siempre que concurren las condiciones en él prescritas. Cuando el valor en aduana no se pueda determinar según las disposiciones del artículo 1, se determinará recurriendo sucesivamente a cada uno de los artículos siguientes hasta -- hallar el primero que permita determinarlo.

- Nota al Artículo 1.- El precio realmente pagado o por pagar es el pago total que por las mercancías importadas haya hecho o vaya a hacer el comprador al vendedor o en beneficio de -- éste. Dicho pago no tiene que tomar necesariamente la forma de una transferencia de dinero. El pago puede efectuarse por medio de cartas de crédito o instrumentos negociables. El -- pago puede hacerse de manera directa o indirecta.

Se considera que las actividades que por cuenta propia emprenda el comprador, salvo aquellas respecto de las cuales deba -- efectuarse un ajuste conforme a lo dispuesto en el artículo 8, no constituyen un pago indirecto al vendedor, aunque se --

pueda estimar que benefician a éste. Por lo tanto, los costos de tales actividades no se añadirán al precio realmente pagado o por pagar a los efectos de la determinación del valor en aduana. El precio realmente pagado o por pagar es el precio de las mercancías importadas, así pues, los pagos por dividendos u otros conceptos del comprador al vendedor que no guarden relación con las mercancías importadas no forman parte del valor en aduana.

- Nota al Artículo 2. - Para la aplicación del artículo 2, siempre que sea posible, la Administración de Aduanas utilizará el valor de transacción de mercancías idénticas vendidas al mismo nivel comercial y sensiblemente en las mismas cantidades que las mercancías objeto de valoración.

Cuando no exista tal venta, se podrá utilizar una venta de mercancías idénticas que se realice en cualquiera de las tres condiciones siguientes:

- a) una venta al mismo nivel comercial pero en cantidades diferentes;
- b) una venta a un nivel comercial diferente pero sensiblemente en las mismas cantidades, o
- c) una venta a un nivel comercial diferente y en cantidades diferentes.

- Nota al Artículo 3. - Para la aplicación del artículo 3, siem

pre que sea posible, la Administración de Aduanas utilizará - el valor de transacción de mercancías similares vendidas al - mismo nivel comercial y sensiblemente en las mismas cantida-- des que las mercancías objeto de valoración.

Cuando no exista tal venta, se podrá utilizar una venta de -- mercancías similares que se realice en cualquiera de las tres condiciones siguientes:

- a) una venta al mismo nivel comercial pero en cantidades di-- ferentes;
 - b) una venta a un nivel comercial diferente pero sensiblemente en las mismas cantidades, o
 - c) una venta a un nivel comercial diferente y en cantidades - diferentes.
- Nota al Artículo 5.- Se entenderá por el precio unitario al- que se venda la mayor cantidad total, idénticas o similares a ellas, el precio a que se venda el mayor número de unidades - en las ventas a personas que no estén vinculadas con aquellas a las que compran dichas mercancías, al primer nivel comercial después de la importación, a que se efectúen dichas ventas.
- Nota al Artículo 6.- Por regla general, el valor en aduana se determina según el presente Acuerdo sobre la base de la in-- formación de que se pueda disponer fácilmente en el país de - importación. Sin embargo, para determinar un valor reconstru

ido podrá ser necesario examinar los costos de producción de las mercancías objeto de valoración y otras informaciones que deban obtenerse fuera del país de importación. En muchos casos, además, el productor de las mercancías estará fuera de la jurisdicción de las autoridades del país de importación. La utilización del método del valor reconstruido se limitará, en general, a aquellos casos en que el comprador y el vendedor estén vinculados entre sí, y en que el productor esté dispuesto a proporcionar a las autoridades del país de importación los datos necesarios sobre los costos y a dar las facilidades para cualquier comprobación ulterior que pueda ser necesaria.

- Nota al Artículo 7.- En la mayor medida posible, los valores en aduana que determinen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 deberán basarse en los valores en aduana determinados anteriormente. Los métodos de valoración que deben utilizarse para el artículo 7 son los previstos en los artículos 1 a 6 inclusive, pero se considerará que una flexibilidad razonable en la aplicación de tales métodos es conforme a los objetivos y disposiciones del artículo 7.
- Nota al Artículo 8.- Por lo que se refiere al valor del elemento, si el importador lo adquiere de un vendedor al que no esté vinculado y paga por él un precio determinado, este pre-

cio será el valor del elemento. Si el elemento fue producido por el importador o por una persona vinculada a él, su valor será el costo de producción. Cuando el importador haya utilizado el elemento con anterioridad, independientemente de que lo haya adquirido o lo haya producido, se efectuará un ajuste para reducir el costo primitivo de adquisición o de producción del elemento a fin de tener en cuenta su utilización y determinar su valor.

- Nota al Artículo 9.- A los efectos del artículo 9, la expresión momento de la importación podrá comprender el momento de la declaración en aduana.

E.- DISPOSICIONES FINALES

El Acuerdo está abierto a la aceptación, mediante firma o formalidad de otra clase, de los gobiernos que sean partes contratantes del Acuerdo General.

Asimismo, el Acuerdo está abierto a la aceptación, mediante firma o formalidad de otra clase, de los gobiernos que se hayan adherido provisionalmente al Acuerdo General; además, el Acuerdo está abierto a la adhesión de cualquier otro gobierno en las condiciones que, respecto de la aplicación efectiva de los derechos y obligaciones dimanantes del mismo, convengan dicho gobierno y las Partes, mediante el depósito en poder del Director General de las Partes Contratantes del Acuerdo General de un

instrumento de adhesión en el que se enuncien las condiciones --
convenidas.

El Acuerdo entró en vigor el 1° de enero de 1981 para los gobier-
nos que lo habían aceptado o se hubieran adherido a él en esa --
fecha. Para cada uno de los demás gobiernos, el Acuerdo entrará
en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha de su aceptación-
o adhesión.

Por último, cada gobierno que acepta el Acuerdo o se adhiera a -
él, velará por que, a más tardar en la fecha en que el Acuerdo -
entre en vigor para él, sus leyes, reglamentos y procedimientos-
administrativos estén en conformidad con las disposiciones del -
mismo.

Cada una de las Partes informará al Comité de las modificaciones
introducidas en aquellas de sus leyes y reglamentos que tengan -
relación con el Acuerdo y en la aplicación de dichas leyes y --
reglamentos.

F.- CONSIDERACIONES FINALES

Como ya se ha mencionado anteriormente, existen ----
actualmente dos sistemas internacionales de valoración aduanera,
la Declaración del Valor de Bruselas y el Código de Conducta del
GATT sobre valoración.

Esto se ha motivado en virtud de que la valoración de las mercan-
cias importadas plantea problemas difíciles y complejos y en nin-

guno de los dos sistemas de valoración se ha llegado a soluciones perfectas. Sin embargo, es de suponer que la Definición -- del Valor de Bruselas dejará de ser a corto o mediano plazo, el sistema de valoración de los países de la Comunidad Económica -- Europea así como de otros países, máxime que una vez probadas -- las reglas de valoración en el GATT, las mismas deben aceptarse por todos los países miembros de dicho organismo internacional, para no exponerse a sanciones económicas.

Por su parte, el Código de conducta del GATT sobre valoración -- presenta técnicamente las siguientes ventajas:

- 1) Este Código está basado en un criterio positivo, en vez de un criterio técnico.
- 2) Dentro de este Código se formulan métodos de valoración en un orden de prelación.
- 3) Se trata de evitar valoraciones arbitrarias o ficticias.
- 4) El Código presenta facilidad para administrarse por la sencillez de las alternativas del procedimiento, por lo que -- su administración será más barata.

C A P I T U L O I V
LA VALORACION ADUANERA EN MEXICO

4.1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Desde sus primeras épocas la administración pública a ----
través de la aduana ha tenido como objeto el regular la entrada
y salida de mercancías en el país, así como el recaudar los --
impuestos correspondientes. La función aduanera se ha manifes-
tado a lo largo de la historia en grado importante en la aplica-
ción de normas orientadas a obtener el equilibrio y fomento de-
la economía del país, al impedir la realización de operaciones-
lesivas a la economía nacional y al perseguir y castigar a los-
que las efectúen.

Un análisis breve de la evolución de la valoración aduanera de-
nuestro país, basado en la Historia y Legislación Aduanera en -
México de Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera, nos muestra
los siguientes hechos:29/

Fue el 15 de diciembre de 1821 cuando se expidió el primer ---
arancel con carácter provisional en el cual se estableció una -
tarifa única de importación del 25% sobre el valor de las mer-
cancías y se prohibió la introducción al país de productos como

29/ Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera: "Historia
y Legislación Aduanera en México"; Dirección General
de Aduanas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
México, D.F. 1973

el tabaco, algodón en rama, cera labrada, encajes y algunos --
comestibles; lista que se amplió constantemente siguiendo lo --
establecido en leyes y decretos ad-hoc publicados en los años --
sucesivos. En 1830 y de acuerdo con la Ley del 6 de abril de --
ese año, se cambió a una posición menos proteccionista, al per-
mitir la importación de mercancías que hasta entonces estaban --
prohibidas, determinación que coincidió con la creación del --
Banco de Avila, cuyo objetivo principal fue el de fomentar la --
industria nacional, todo parecía indicar que la política de --
comercio exterior correspondía a las medidas internas implanta-
das para acelerar el desarrollo industrial. Desafortunadamente
en septiembre de 1842 desaparece el Banco de Avila; sin embargo-
desde 1837 se había vuelto a una posición altamente proteccio--
nista, posición recogida en la tarifa publicada el 30 de abril-
de 1842.

Posteriormente abundaron las disposiciones tendientes a limitar
las compras externas de ciertos artículos, a liberar las de --
otros y a alterar el nivel de las cuotas de importación; esta --
cascada de modificaciones en materia arancelaria reflejaba, en-
gran parte, la anarquía que prevalecía tanto en lo político --
como en lo económico; cabe agregar que en el marco de las medi-
das utilizadas desde 1821 para regular el comercio exterior, --
tuvieron gran importancia los tratados comerciales, los que se-

calificaron generalmente como tratados comerciales de amistad, navegación y comercio.

La nota característica de la política de México en materia de comercio exterior durante su primer siglo de vida independiente, fue el proteccionismo apoyado en altos aranceles que permitían al fisco allegarse ingresos, cuya magnitud representaba alrededor del 50% de sus recursos totales. Los gobiernos Post-revolucionarios crean el marco normativo de la actividad económica y fundan los primeros bancos nacionales de apoyo a sectores -- específicos de dicha actividad, sentando las bases de una política tendiente a modificar la tradicional estructura económica del país.

El desarrollo industrial que se inicia alrededor de 1925, llega a retomar los principios proteccionistas aplicados en el siglo anterior con objeto de coadyuvar al fortalecimiento de la rama textil y de algunas otras industrias; en materia de exportaciones se introdujeron los subsidios en favor de ciertas materias primas que encontraban dificultades de precio para su colocación en el exterior.

A pesar de estas adecuaciones, la política de comercio exterior no perdía su matiz fiscal. La Segunda Guerra Mundial constituyó un estímulo inesperado a las exportaciones del país.

En efecto, de 1939 a 1945 la contienda en que se encontraban --

inmersos nuestros abastecedores tradicionales de mercancías no sólo repercutió en la limitación de sus envíos, sino aumentó -- su demanda de materias primas tanto agrícolas como minerales, -- aumento que generalmente fue acompañado de mejores precios, a -- este favorable panorama se sumó la apertura de algunos mercados latinoamericanos para las manufacturas, iniciándose la experiencia exportadora de México en este renglón.

La bonanza que vivió el país terminó con la postguerra, invirtiéndose la situación antes descrita, pues en tanto las importaciones crecían rápidamente empujadas por la demanda transferida de maquinaria y refacciones para reparar y ampliar la planta industrial, las exportaciones de materias primas a los --- países industrializados se reducían; cerrándose algunos mercados de productos terminados en virtud de que retornaban a sus -- abastecedores tradicionales.

La principal consecuencia económica del nuevo panorama que presentaba el comercio exterior fue el deterioro del saldo de la -- balanza de mercancías, evidenciándose una vez más, la urgente -- necesidad de contar con una política integral en este campo. -- Los caminos posibles que se abrían para aliviar el déficit --- comercial eran: a) aumentar las exportaciones de materias primas, b) aumentar las exportaciones de productos manufacturados, c) reducir las importaciones de bienes no indispensables y --- d) sustituir importaciones.

La política comercial se inclinó por el fomento de la exportación de manufacturas y la sustitución de importaciones, instrumentándose diversas medidas para el logro de esos objetivos; por su --- trascendencia, cabe mencionar la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y sus antecedentes, pilares del desarrollo industrial y la Regla 14, disposición que preveía la exención de impuestos a las importaciones de instalaciones de maquinaria y estructuras completas con el fin de fortalecer la capacidad industrial, condición indispensable para sustituir importaciones y aumentar los envíos al exterior de bienes manufacturados.

Por su parte, la exportación de materias primas fue objeto de un tratamiento diferenciado: en el caso de los minerales, se decidió gravar fuertemente su salida en bruto, reduciéndose los impuestos a medida que se vendían con mayor grado de elaboración; en cuanto a los productos de origen agropecuario y forestal, cuyos precios internacionales no eran redituables, se buscó que logran mayor competitividad, mejorando su comercialización interna, exonerando los de gravámenes y otorgándoles subsidios. La aplicación de --- instrumentos reguladores, se vio restringida por el Acuerdo de -- Comercio con Estados Unidos, vigente de 1943 a 1950 que limitaba el uso de controles a la importación manejándose los impuestos -- específicos como único instrumento para regular el comercio.

Pese a lo anterior, se aumentó en 100% el gravamen a 340 fraccio-

nes de la Tarifa de Importación y se creó en 1947 el Comité --
Nacional para el Control de Importaciones, el cual empezó a --
introducir el sistema de licencias de importación, también en --
el año de 1947 se instrumentaron por primera vez, las tarifas --
ad-valorem y los precios oficiales para contar con una base --
sobre la cual recayeran dichos impuestos. En 1956, el 25% de --
las fracciones de la Tarifa de Importación se encontraban suje- --
tas a permiso previo, habiéndose aumentado el impuesto -----
ad-valorem en 56% en promedio en relación con el nivel de 1947.
Nuevamente en 1961 se revisó la Tarifa de Importación con el --
objeto de desglosar las fracciones y evitar que productos que --
ya se elaboraban en el país se importaran a través de rubros --
genéricos; en 1962 se aplicó un impuesto adicional de 10% a los
productos considerados suntuarios e inclusive algunos de carác-
ter industrial, gravamen que se destinó a subsidiar las expорта
ciones.

A pesar de los estímulos a la producción exportable y de los --
apoyos fiscales a las ventas al exterior, éstas difícilmente --
podían competir en un mercado internacional de complejidad --
creciente, dada la presencia de nuevas variables derivadas de --
los avances tecnológicos y científicos.

La tecnología permitía a los países industrializados reducir --
los costos de sus manufacturas y producir artículos cada vez --

más sofisticados, sacando de la competencia mundial a los países en vías de desarrollo. La investigación científica redundaba en la presencia de productos sintéticos que desplazaban a los naturales, reduciéndose la demanda y los precios de éstos. Todo ello daba como resultado el constante deterioro en los términos de intercambio de las naciones periféricas. En este marco poco favorable al desarrollo del Tercer Mundo, México avanzaba por la vía de la sustitución de importaciones.

4.2. POLITICA ADUANERA

El primer paso de importancia para modernizar y agilizar el sistema aduanero se dió en noviembre de 1964, con motivo de la adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) lo que permitió a nuestro país incorporarse al gran número de países que ya para entonces habían adoptado tal sistema de clasificación arancelaria. La tarifa de 1964 se creó con 7687 fracciones; con el fin de propiciar su desglose se fijaron a las fracciones residuales aranceles superiores a los de la subpartida correspondiente, situación que permitirla conocer los diversos productos que se importaban, lo que no era posible bajo el sistema de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) de la Organización de las Naciones Unidas en que se basaba la Tarifa anterior, debido a su simplicidad y a la falta de reglas de aplicación. Asimismo, puede señalarse

que los niveles arancelarios empleados fueron una trasposición de los que ya existían en la Tarifa anterior, lo que impidió -- una armonización de las tasas arancelarias, por ello el número de fracciones se incrementó a un ritmo superior a 1000 fracciones anuales, como lo demuestra el hecho de que en diciembre de 1970 la Tarifa constaba de 12,887 fracciones. 30/

Al iniciarse la década de los 70's, el lento crecimiento de la planta industrial llevó a las autoridades correspondientes a -- revisar nuevamente la Tarifa Arancelaria aplicando criterios -- que permitieran mayor flexibilidad en las operaciones comerciales y sentaran las bases de una política más racional en favor del aparato productivo; como resultado de esta revisión se cancelaron las fracciones arancelarias que no habían registrado -- movimiento en los años inmediatos anteriores; se eliminó el -- impuesto específico y se sujetaron a control prácticamente la -- totalidad de las importaciones, pues se buscaba reducir el creciente desequilibrio de la balanza comercial.

Con el mismo fin se introdujeron nuevas disposiciones legales -- tales como la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnolo

30/ Revista Comercio Exterior

Banco Nacional de Comercio Exterior S.A.

Vol. 25 Núm. 3 México, D.F. 1975 p.p. 287

gía y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Para entonces, era manifiesto el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, pues más o menos superada la etapa de suplir los bienes de consumo final, había de enfrentar la de reemplazar insumos intermedios y bienes de capital, la cual exige mayores recursos técnicos y financieros. El fuerte proteccionismo había propiciado la sustitución de importaciones de bienes innecesarios; por otra parte, el régimen liberal mantenido en la importación de bienes intermedios y de capital, había llevado a una gran dependencia tecnológica y a una fuerte vulnerabilidad económica, pues la actividad del sector industrial se fincaba, en buena medida, en insumos, productos intermedios y bienes de capital importados.

A principio de 1976 era evidente la fuerte dependencia externa del sector industrial; sin embargo fue hasta 1977 cuando se decide modificar la política bajo la premisa de racionalizar la protección, con ese fin se elabora un Programa de dos etapas: en la primera se plantea la sustitución paulatina y concertada del permiso de importación por el arancel y en la segunda se busca la disminución gradual de los niveles arancelarios hasta adecuarlos a la situación real de la industria y de los planes-

de desarrollo económico.

Con objeto de incrementar las exportaciones de productos manufacturados para que generen las divisas indispensables al desarrollo del país se integró un paquete de medidas de carácter fiscal y financiero; en el marco de la Reforma Administrativa la responsabilidad de incrementar y poner en práctica las políticas en cuestión recayó en la entonces Secretaría de Comercio; la decisión de reducir la protección y convertir el arancel en el principal punto de apoyo de la política se justifica en base a que éste permite cuantificar el grado de protección frente a la competencia del exterior, es fácil medir su efecto en los precios, y es de observancia obligatoria para todos los importadores, sin descontar la ventaja derivada de una mayor recaudación.

Al aplicar esta medida se tenía plena conciencia de que se ponía a prueba la capacidad industrial del país. Sin embargo, era indispensable terminar con la protección irrestricta y enfrentarse a una competencia moderada por el nivel de los impuestos y por la entonces reciente devaluación del peso mexicano que encarecía los productos extranjeros en el mercado nacional.

Con el objeto de estudiar y adecuar lo relacionado a los aranceles y controles, el 24 de mayo de 1977 se creó la Comisión de

Aranceles y Controles al Comercio Exterior, integrada por la --
Secretaría de Comercio hoy Secretaría de Comercio y Fomento --
Industrial quién la preside y las Secretarías de Hacienda y --
Crédito Público; Energía, Minas e Industrias Paraestatales ---
Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Programación y Presu---
puesto; esta Comisión actúa como órgano de consulta del Ejecu--
tivo Federal para estudiar, proyectar y proponer criterios ---
generales, así como las modificaciones pertinentes en materia -
de aranceles y de controles al comercio exterior.

En 1978 se abre la gran discusión alrededor de las ventajas e --
inconvenientes que México derivarla de su adhesión al GATT ---
(Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio); el sector --
industrial se opuso a dicha adhesión, poniendo de manifiesto su
debilidad e inseguridad para competir en su propio mercado con-
productos extranjeros; las autoridades responsables de estruc-
turar y aplicar la política de comercio exterior se inclinaban-
por aceptar la prueba que en cierta medida limitarla el protec-
cionismo y obligarla a las empresas a acceder a la edad adulta.
El balance final se inclinó hacia los intereses del sector ---
industrial, aun cuando se continuó avanzando en la situación --
del control por el arancel, con ese fin se había publicado en -
septiembre de 1977 el Reglamento para la Expedición de permisos
de importación y exportación que sustituyó al de 1956 y se --

procedió a liberar un buen número de fracciones del permiso ---
previo; al efecto, en 1976 las importaciones se realizaron a --
traves de 7,315 fracciones de las cuales el 85.1% que estaban -
controladas originaron el 92.6% del valor importado, el restante
14.9% de las fracciones, que representaron el 7.4% del valor --
importado no requerían licencias; en 1979 las fracciones controla-
das constituían el 23.5% de la Tarifa y el 60.2% de la importa-
ción, en contrapartida a las exentas les correspondió respecti-
vamente el 76.5% y el 39.8% de esas variables. 31/

También en lo relativo a precios oficiales se operaban importan-
tes cambios, tendientes a integrar la política de racionalizar-
el proteccionismo. Hasta mediados de 1979, los precios oficia-
les cubrían la totalidad de las fracciones arancelarias de ---
importación, en julio de ese año entró en vigor la Ley de Valo-
ración Aduanera de las Mercancías de Importación, la cual esta-
bleció un nuevo sistema de valoración de acuerdo con la Defini-
ción del Valor de Bruselas.

Al llevar a la práctica lo prescrito por dicha Ley, sólo queda-
ron vigentes los precios oficiales de aquellas mercancías cuya-

31/ Revista Actualidad: "Una Evaluación Mensual
de la Realidad Mexicana".

importación podía causar serios perjuicios a la industria o a la economía del país.

En 1980 únicamente el 10.9% de las fracciones arancelarias --- tenían señalado precio oficial, el 89.1% restante quedó libre --- de este señalamiento; por otra parte desde el 1° de abril de --- 1980 la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior --- quedó facultada para opinar respecto a los precios oficiales, --- tarea que anteriormente correspondía a la Secretaría de Comer- --- cio, después de consultar la opinión de la Secretaría de Hacien- da y Crédito Público.

El proceso de sustitución del control por el arancel estaba en- marcha, encontrándose en estudio los niveles de la carga imposi- tiva y la puesta en práctica de la segunda etapa del Programa --- de Comercio Exterior; sin embargo en vista del rápido aumento --- operado en las importaciones en 1980 y en 1981, el ritmo de --- sustitución se moderó e inclusive a algunos productos se les --- volvió a sujetar a control. Sin embargo, los hechos más recién- tes demuestran que durante los últimos años la política econó- mica seguida por el gobierno Mexicano, no dió los resultados --- esperados.

Como consecuencia de ello, nuestra moneda sufrió durante 1982 --- tres devaluaciones, nuestra deuda creció a niveles exorbitantes y la planta industrial instalada se deprimió de manera conside-

rable. Asimismo, se implanta por primera vez en la historia -- del país el sistema de control de cambios.

Actualmente, nos encontramos en una situación de emergencia y -- ante ella, la presente administración a establecido criterios -- de política de comercio exterior para 1983, cuyos objetivos -- inmediatos son: afectar en lo mínimo posible la actividad eco--nómica, siguiendo un criterio de equidad en el otorgamiento de permisos previos; en el mediano plazo, se pretende llevar a --- cabo una sustitución eficiente y selectiva de importaciones y -- hacer a las exportaciones de petróleo complementarias de las no petroleras, revirtiendo la situación que se ha estado viviendo. En cuanto a la sustitución de importaciones, el proceso debe -- concentrarse en los bienes de capital y en los intermedios. La protección de estos productos, en el mediano plazo, se otorgará mediante aranceles y permisos previos, pero dando mayor énfasis a los primeros. 32/

Sin lugar a dudas, México se enfrenta a una situación crítica, -- sin embargo se tienen los recursos necesarios para que se pueda dar un repunte importante a nuestra economía en los próximos -- meses.

32/ Secretaría de Comercio: "Criterios de Política de Comercio Exterior 1983".

México, D.F. Enero de 1983

4.3. LA NUEVA LEY ADUANERA.

La Aduana observó durante tres décadas, lo dispuesto en el Código Aduanero abrogado el 1º. de julio de 1982, el cual no respondía ya a los requerimientos de la constante movilidad del comercio exterior. Para ir adecuándolo a las circunstancias, se expidieron reglas supletorias y complementarias, ocasionando una diversidad de disposiciones que se constituyeron en un -- verdadero obstáculo a la buena marcha de la administración.

A fin de dar flexibilidad a las disposiciones, apoyar las actividades de fomento a la producción y eliminar facultades -- discrecionales, se tomaron a lo largo de estos treinta últimos -- años una serie de medidas, algunas de ellas recientes, para -- mejorar y simplificar los trámites aduaneros y descentralizar -- las decisiones.

Con el afán de satisfacer las necesidades de un comercio -- exterior que evolucionaba a pasos agigantados, el Código se -- reformó y engrosó hasta hacerlo llegar a 727 artículos emitien- -- dose, además, cerca de 9 mil disposiciones conexas. El Código Aduanero abarcando todos los niveles normativos, desde disposi- -- ciones de esencia y definición, hasta modestas normas de un -- instructivo, era ya un cuerpo inflexible para regular una acti- -- vidad cambiante y dinámica. Las adecuaciones más relevantes -- que se le hicieron fueron las relativas al sistema de valora- -- ción de mercancía (1979), simplificaciones de trámites (1980) -- y autoliquidación (1981).

La adopción de la nomenclatura aduanera de Bruselas, la -- eliminación de cuotas específicas y el establecimiento del sistema ad-valorem, fueron el soporte para que en 1979, se promulgara la Ley de Valoración Aduanera para las Mercancías de Importación.

El nuevo sistema liberó en cierta medida a las importaciones de precios oficiales, recurriendo al arancel como instrumento básico de control. Así, se simplificaron los trámites, se agilizó el desaduanamiento de las mercancías y se logró equidad y proporcionalidad en el sistema fiscal.

La aplicación del ad-valorem sobre las bases gravables o -- valor normal, permitió que el sistema de valoración se adecuara a la dinámica de los precios internacionales y se mantuvieran -- los niveles de protección deseados.

Posteriormente, en 1980, se procede a la simplificación de los trámites de desaduanamiento, considerándola como una forma -- de incentivo al comercio exterior y sobre todo, armonizando así la técnica a los requerimientos del intercambio comercial entre los países.

La simplificación de trámites se consideró un paso impor-- tante en la mecánica del comercio, ya que reducía el desaduanamiento a su mínima expresión.

La autoliquidación se sumó a las medidas anteriores, coad-

yuvando a la simplificación y eliminación de trámites y el --- abatimiento de los costos en las operaciones del comercio exterior.

El sistema de autoliquidación que se implantó en marzo de 1981, parte de la buena fe del contribuyente, y diseña un procedimiento de apoyo al desarrollo del comercio exterior, en el que los mismos interesados determinan en cantidad líquida, las prestaciones fiscales a su cargo, sin menoscabo de las facultades de comprobación en los términos legales.

Este lento proceso de cambio y modernización de la Aduana y su correlativo marco jurídico culmina con la Nueva Ley ----- Aduanera, que entró en vigor el 1º. de julio de 1982.

Era necesario e improrrogable que la legislación aduanera se integrara en un cuerpo único y coherente para dar respuestas a los cambios experimentados en el comercio exterior.

Adentrándonos en la conformación de la Ley Aduanera, tenemos que en su inicio se apuntan los principios del control en aduana para la entrada, salida y conducción de mercancías; se establece que la operación deberá realizarse por lugar autorizado y presentarse la documentación que corresponda, con lo cual se pretende que los importadores y exportadores asuman clara y rápidamente la obligación y obtengan la seguridad de sus actos.

Se hace la enunciación sobre las formas de introducir o --

sacar mercancías del país, y se incluye a cualquier medio de -- conducción, como pueden ser los sistemas tradicionales, además de los inalámbricos de comunicación, oleoductos, gasoductos y -- algunos otros que la tecnología pudiere crear en el futuro; -- destacando además que ya no se considera a la vía postal un tráfico propiamente, sino como un medio más de envío de mercancías.

En los Artículos 10° al 14°. se dan a conocer las obliga-- ciones aduaneras que tienen que cumplir quienes conducen medios de transporte; para los concesionarios de almacenes fiscaliza-- dos; para las oficinas de correos, las cuales tratan de tradi-- cionales obligaciones fundamentales, compatibles con las contra-- ladas por el país al adherirse al Convenio Postal Universal; los que deben observar los usuarios que envíen mercancías al extranjero; y de finalmente, la que tiene cualquier ciudadano de dar-- aviso a las autoridades aduaneras sobre accidentes a medios de-- transportes con carga de mercancías extranjeras y poner éstas -- a su disposición en caso de tenerlas en su poder.

Del Artículo 18°. al 24°. se plasman los conceptos referen-- tes al "depósito ante la aduana" y el de "abandono de mercan-- cías".

La figura de "depósito ante la aduana" se crea con el ob-- jetivo de materializar la situación en que se encuentra la mer-- cancía, es decir, que está a la espera de la realización de -- formalidades requeridas para algunos de los regímenes a que el--

interesado la pueda destinar, limitando los actos a que pueden ser sometidas dichas mercancías mientras estén bajo la potestad aduanera.

En este apartado se puede observar un principio de equidad tributaria, ya que cuando las mercancías quedan a libre disposición del interesado la obligación fiscal es exigible, por lo -- tanto, si se destruye la mercancía, obviamente no se dará el -- supuesto de exigibilidad y por la misma no se deberá cumplir la obligación de que se trata.

En igual forma se establece una garantía en favor del particular al que se extravíe una mercancía en depósito ante la -- aduana, precisando en qué caso se considerará extraviada una -- mercancía y finalmente se hace la salvedad del extravío por -- caso fortuito o fuerza mayor, para establecer que en esa hipóte -- sis no hay responsabilidad para el Fisco.

Por lo que respecta al "abandono de mercancías", que obedece a la necesidad de mantener un flujo constante en los almacenes, la Ley reproduce lo ya contenido en el Código aduanero, -- sólo que con respecto de su antecedente acorta los plazos de -- abandono tácito. Concediendo, asimismo, una especie de plazo de gracia al interesado que abandonó tácitamente su mercancía en la Aduana y considerando los casos de excepción a la regla general de abandono.

Del artículo 24 al 34, se expresa cómo se procederá al despacho, estableciendo tanto la obligación de declarar como la de presentar los documentos indispensables para que se efectúe.

En lo correspondiente a la situación impositiva, en general se establecen los mismos impuestos que ya se aplicaban a la fecha de entrada en vigor del nuevo ordenamiento, agregando el gravámen que se aplicará a las importaciones temporales de maquinaria, equipo, vehículos y animales vivos para su exportación lucrativa.

En virtud de que las cuotas, bases gravables, tipos de cambio, restricciones, etc., corresponden a situaciones de política económica y comercial y que éstas pueden sufrir modificaciones que implican a su vez cambios en las disposiciones, el precepto señala como regla general el momento en que las disposiciones aplicables son vigentes, determinando las obligaciones tanto para las mercancías que son presentadas a la autoridad para una operación definitiva o cualquier otro régimen aduanero.

En lo concerniente al renglón de exenciones, se detallan todos los casos, tanto los que se refieren a la exportación como los de importación en un mismo apartado, siendo que anteriormente se encontraban dispersos y aún difusos en diferentes ordenamientos.

Se trata de un precepto muy importante para efectos de la-

figura aduanera, ya que se presenta una visión coherente y sencilla de los casos en que por circunstancias específicas de -- orden económico o social se requiere de tratamientos especiales.

La Ley dedica un grupo de artículos al concepto de base -- gravable, que servirá para determinar los impuestos a la importación y contiene las principales normas de la Ley de Valora-- ción de Mercancías de Importación, ahora derogada.

Se establece que la base gravable del impuesto de que se -- trata es el "valor normal" de la mercancía, y lo define a par-- tir del concepto que para ello creó el Consejo de Cooperación -- Aduanera.

El Artículo 59 tiene especial significado en virtud de que cambia el procedimiento para la determinación de los créditos -- fiscales de orden aduanero.

Esta modificación establece el principio de buena fe hacia el importador o exportador, lo que a su vez permitirá agilizar el despacho aduanero.

En forma adicional y constituyendo un avance en relación -- al Código Aduanero se le permite la rectificación a la opera-- ción de declaraciones complementarias por errores cometidos sin aplicar sanciones, exceptuando los casos en que se hayan viola-- do prohibiciones u obligaciones en materia de restricciones o -- requisitos especiales.

Por lo que hace a los Regímenes Aduaneros, se crean una -- serie de alternativas para facilitar los más diversos tipos de intercambio, movilidad de bienes y procesos de transformación, - que de una forma u otra pretenden metas de desarrollo económico.

La Ley agrupa los regímenes en definitivos, temporales y - los especiales. Así mismo, se crean regímenes con perfiles --- propios como los de importación temporal para depósito indus--- trial; importación para reposición de existencias y el depósito fiscal.

El fin principal de la modalidad del régimen de importa--- ción temporal para transformación, elaboración o reparación, es el de permitir a las empresas nacionales ofrecer sus productos- o servicios en los mercados extranjeros a precios competitivos, contribuir a crear mejores posibilidades de empleo a la mano de obra nacional y permitir la incorporación de insumos nacionales, generando divisas.

En efecto, al permitir la introducción de materia prima -- o productos semielaborados sin el pago de impuestos a la impor- tación, el industrial abarata sus costos y por lo tanto encuen- tra aliciente para producir con fines de exportación.

El depósito industrial está ideado para cuando los proce- sos de transformación de mercancías importadas se realizan de - manera permanente y que por lo tanto se requiere de importar --

materias primas constantemente. Para tal efecto, el único --- requisito que debe cubrir el importador es el de disponer de -- almacenes adecuados de tal forma que se garantice el interés -- fiscal.

El régimen de reposición de existencias representa uno de los avances más significativos que en materia de estímulo a las exportaciones contempla la legislación aduanera. No sólo por -- la posibilidad de abaratar costos en forma tal que hagan competitiva la mercancía de producción nacional en los mercados --- extranjeros, sino por la rapidez y sencillez que el propio régimen tiene para su aplicación, que establece una especie de fondo revolvente que permite una permanente reposición de inventarios para la empresa exportadora.

Un incentivo adicional para los exportadores lo constituye el depósito fiscal, que la Ley Aduanera describe en los mismos -- términos que el Código Aduanero, y que consiste, en la guarda -- de mercancías extranjeras hasta por 2 años en Almacenes Generales de Depósito, y cuyo atractivo es que se introducen a ellos -- las mercancías cuyos impuestos se determinan pero no se pagan, -- para que luego puedan irse retirando gradualmente, mediante el pago de los impuestos correspondientes.

Pero a diferencia de su antecedente jurídico, la Ley con-- templa una variante novedosa del depósito fiscal: se previene -- que puede utilizarse para sujetar a El mercancías nacionales --

para su exportación, y que desde la fecha en que éstas lleguen al almacén, se considerarán virtualmente exportadas para efecto de que el interesado reciba los estímulos fiscales del caso.

Se establece en la Ley Aduanera el régimen de "tránsito -- aduanero" considerando que el desarrollo de la vías de comunicación y la necesidad de transportar grandes volúmenes de mercancías destinadas a diferentes centros de consumo, tanto nacionales como extranjeros y la necesidad de abaratar costos y simplificar trámites administrativos, hace prever un régimen en -- virtud del cual las mercancías puedan ser despachadas para consumo interno en una aduana diferente a la de entrada y lo más -- cerca posible del lugar donde van a ser utilizadas, e igualmente que mercancías extranjeras destinadas a otros países puedan pasar por el territorio nacional, sin el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para la que va a permanecer por tiempo ilimitado en el país.

Se establecen reglas elementales de estas operaciones de -- tránsito, tendientes al aseguramiento de los intereses fiscales.

Las reglas consisten en ordenar que el traslado de mercancía sólo se haga por empresas legalmente establecidas y autorizadas para el transporte de carga regular, y que los transportistas sean responsables de cualquier infracción que se cometa, para lo cual deberán constituir una garantía ante la Secretaría de Hacienda.

Como se puede observar la Ley es eminentemente sustantiva y se deja al Reglamento y Reglas Generales todo lo adjetivo. El Reglamento se distingue por ser un instrumento legal flexible, lo cual implica que permite las modificaciones que sean necesarias para ir adaptando el marco jurídico a las condiciones cambiantes de las relaciones de intercambio.

La flexibilidad y la rápida adaptabilidad son características que se deberá tornar, en estos momentos, indispensables para instrumentar las nuevas funciones que surgen de la política del sector externo en materia de control de cambios. 33/

4.4. VALORACION ADUANERA VIGENTE

Como se mencionó en el apartado anterior, la Nueva Ley Aduanera dedica un grupo de artículos al concepto de base gravable, que servirá para determinar los impuestos a la importación y contiene las principales normas de la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación, ahora derogada.

Dentro de la Nueva Ley Aduanera, el mecanismo de valoración aduanera fue creado como un sistema impositivo, basado en

33/ Seminario Sobre La Ley Aduanera, dado por Funcionarios de la Dirección General de Aduanas en la ANIERM del 14 al 18 de Junio de 1982.

la aplicación del Impuesto General de Importación sobre el valor normal de las mercancías, tratando de que éste sea el valor -- real de las mismas. El procedimiento para llevar a cabo la -- valoración aduanera, contempla los principios fundamentales de la valoración de las mercancías de Bruselas y de conformidad -- con ella el valor aduanero que le deberá corresponder a una mer-- cancía se fijará el día en que ésta arribe a territorio nacio-- nal, como resultado de una operación de compra-venta internacio-- nal realizada entre un vendedor y un comprador, independientes-- uno del otro. Para poder llevar a cabo la valoración aduanera, es necesario establecer un valor base sobre el cual recaiga la-- tasa impositiva, al cual se le dará el nombre de valor normal, -- entendiéndose por valor normal aquél que se origina por una --- operación de compra-venta, efectuada en un mercado de libre --- competencia entre un comprador y un vendedor totalmente indepen-- diente uno del otro, en la fecha de llegada al territorio nacio-- nal.

Asimismo, el valor normal se podrá determinar en base a -- los siguientes precios sucesivos de exclusión:

- Precio de factura pagado o por pagar, es aquél que consta en la factura o contrato en base a lo pactado entre el compra-- dor y vendedor.
- Precio usual de competencia, es aquél que se aplica en opera

ciones de compra-venta sobre productos idénticos o similares en condiciones de libre competencia.

- Precio efectivo o de venta en territorio nacional, es el que se obtiene de la venta de primera mano en territorio nacional de algún producto que se importe.
- Precio que corresponda a la suma de alquileres, es el que se establece basándose en los alquileres establecidos en convenios del uso y goce de bienes durante un tiempo normal de utilización de la mercancía importada, pudiendo deducir elementos ajenos a su valoración normal, tales como intereses legales y asistencia técnica en ese período. 34/

Además, para poder establecer el valor normal de las mercancías se depende de diversos factores, que pueden afectar en forma directa el valor real de las mismas, es por eso que se han establecido una serie de normas, a fin de poder ajustarla, en una forma real y evitando perjudicar a los importadores, en base a los importadores, en base a los siguientes elementos:

- a) Precio.- este elemento es el más importante de todos, puesto que él constituye el punto de partida para llegar a determinarse el valor aduanero, es decir, la base imponible, que --

34/ Secretaría de Hacienda "Ley Aduanera y Disposiciones Complementarias". México, D.F. 1982 p.p. 28-31

será el valor que venga especificado en la factura, el cual debe corresponder a la valla de mercancías idénticas que el proveedor o proveedores de ese país comercializan o el de mercancías similares provenientes de otros países.

- b) Tiempo.- es incuestionable que el valor de una mercancía -- varía en función del momento en que sea adquirida; por lo -- tanto, la definición de valor debe tener en cuenta esta -- circunstancia y señalar un momento preciso a tomar en consi-- deración para fijar el valor aduanero. Por lo anteriormente señalado, se establece y considera un plazo de tres meses, -- a partir de la adquisición del producto para fijar la base -- gravable no tomando en cuenta dichas variaciones, conside-- rando la fecha de la factura de venta la del contrato . En caso de que un embarque sea fraccionado para su entrega, -- pero que esté amparado por una sola factura, se encontrará -- con un plazo de seis meses, sin que afecte las fluctuacio-- nes del precio, previo aviso a las autoridades competentes.
- c) Lugar.- se tomará en cuenta la aduana por la cual se intro-- duce la mercancía con carácter de importación ya sea puerto -- marítimo, aeropuerto o aduanas fronterizas para tráfico -- terrestre y para servicio postal según el medio de transporte
- d) Cantidad.- es el monto de la mercancía que a través de un -- contrato de compra-venta, se adquiere en una operación de --

comercio exterior, debiendo estar amparado a través de una sola factura no importando que ésta sea remitida en embarques parciales .

El precio normal de competencia incluye el valor normal y deberá comprender entre otros, los siguientes conceptos, siempre que éstos se originen:

- Gastos por envío de las mercancías desde el lugar de origen hasta el lugar de destino.
- Pagos en el extranjero por concepto de documentos que son necesarios para la importación de mercancías a territorio nacional, tales como certificados de origen, certificado de calidad, etc.
- Comisiones y corretajes que se originan en la venta y entrega de la mercancía cualquiera que sea su determinación, forma de pago o lugar en que se cubra.
- Impuestos y derechos pagados en el extranjero siempre y cuando hayan sido reembolsados al productor y/o vendedor.
- El valor de los embarques y envases si estos forman parte de las mercancías.
- Los gastos que se deriven de análisis y pruebas de la mercancía importada.

No se incluirán en el valor normal de las mercancías y deberán ser deducibles del precio usual de competencia los conceptos --

siguientes:

- Costo de transporte del lugar de exportación al de introducción al territorio mexicano.
- Costo de transporte del lugar de introducción a cualquier punto del territorio nacional.
- Las primas de seguro pagadas por los trayectos antes señalados.
- Los impuestos que se causen para importación de las mercancías, recargos, multas y derechos.
- Gastos de instalación, montaje mantenimiento y asistencia técnica.

Asimismo, se considerarán los siguientes documentos y reducciones sobre el precio usual de competencia que se declare en forma expresa, se otorgue con carácter general, no impongan restricciones a la actividad del comprador ni alteren el concepto de valor normal:

- Por cantidad comprada y que no beneficien compras anteriores.
- Por pago de contado o pronto pago.
- Por daños o defectos de las mercancías y que no beneficien a compras anteriores.
- Por nivel comercial comprobado, según que el importador actúe como fabricante, comerciante, mayorista o minorista.

Por otro lado, no se admiten los descuentos o deducciones sobre

el precio usual de competencia por:

- Vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier clase.
- Sobre muestras.
- Pagos anticipados.
- Retraso en el plazo de entrega.
- Para compensar diferencias de entrega anteriores.

Finalmente, uno de los requisitos principales para que el valor sobre el cual se paguen los impuestos, sea considerado como el valor normal de la mercancía, es que el precio se haya determinado sobre la base de una libre competencia, es decir, que no esté influido por alguna vinculación comercial, financiera de otra clase ni de ningún tipo de asociación comercial entre las partes contratantes, tales como:

- Agentes de distribución por cuenta y riesgo del vendedor --- extranjero.
- Agentes de consignación por cuenta y riesgo del vendedor --- extranjero.
- Agentes comerciales que vendan mercancías importadas por --- cuenta propia obteniendo beneficios del vendedor, tales como plazos de pago, descuentos y bonificaciones. 35/

35/ Secretaría de Hacienda

Ob. Cit. p.p. 69-72

4.5. IMPLICACIONES DE LA NUEVA LEY ADUANERA EN EL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO

En nuestros días, el comercio exterior es el instrumento más eficaz para promover a corto plazo, el crecimiento de la economía del país. La captación de divisas a través de las exportaciones y la importación racional de bienes y servicios --- imprescindibles para el desarrollo, cobran fundamental importancia en estos momentos de coyuntura.

Sólo en condiciones de ocupación creciente y de aumento de productividad, se podrá contar con factores internos de suficiente fuerza para superar la crítica situación por la que atraviesa el país, sólo así se podrá abatir la inflación y eliminar las presiones a las que está sujeto el sector externo de la economía. Para que el país esté en condiciones de lograr un desarrollo económico dinámico equitativamente compartido, que proporcione bienestar y dignidad, es necesario integrar una sociedad con un mínimo de ocupación productiva y una eficiente capacidad para exportar, capacidad que ahora es necesario vigorizar; a fin de sacudir el resabio que ha dejado la situación que impera en el mercado mundial 36/

36/ XX Seminario para el fomento de las Exportaciones

organizado por la ANTERM el 27 de septiembre de 1982.

La industria exportadora, tiene una difícil tarea, ya que se enfrenta a condiciones no muy prometedoras en cuanto a la conquista de nuevos mercados y el mantenimiento de su cartera actual - de clientes se dificulta, ante ese panorama, la política económica, que enmarca una política de comercio exterior, tiende -- principalmente a una racionalización en el uso de las divisas, - pero al mismo tiempo pretende continuar promoviendo las expor--taciones; de éstas dependerá en gran parte el fortalecimiento - de la balanza de pagos.

Consolidar un sector externo en los términos que demanda el --- desarrollo, es una tarea difícil, que implica una estrategia -- económica apoyada básicamente en un crecimiento hacia adentro, - buscando articular las metas y objetivos nacionales con las --- exigencias de nuestras relaciones con el exterior.

Es importante señalar que en la consecución de objetivos en --- materia de comercio exterior, emergen como puntos esenciales -- las reglas del juego que se establecen a nivel internacional, - que inciden en nuestras necesidades sociales. Ambos implican -- una serie de elementos a considerar para la instrumentación y - ejecución de la política comercial.

En el ámbito de la política comercial, se ubica la acción adua--nera coadyuvando al logro de los objetivos y metas en cuyo --- proposito se apoya y explica. Esta participación permite a la--Aduana tener un contacto directo con los instrumentos de regu--

lación comercial, así como del comportamiento de los agentes -- económicos que intervienen en el proceso, tanto interno como -- externo, pues en la Aduana se materializa la internación o ex-- portación de bienes.

En el contexto de la instrumentación del intercambio, la aduana se define como la institución responsable de la aplicación de -- la legislación relativa a la importación, tránsito y exporta-- ción de bienes, así como de la recaudación de los impuestos --- provenientes de la aplicación de las disposiciones fiscales -- correspondientes. Asimismo, en todos los países en que existe alguna modalidad de control de cambios, éste se basa fundamen-- talmente en los servicios de los sistemas bancarios y aduanero, ya que precisamente la aduana tiene en estos momentos la fun-- ción de evitar la distorsión de la aplicación del sistema de -- control de cambios y para ello deberá ejecutar las disposicio-- nes que en materia sean dictadas tanto por el Banco de México - S.A. en lo relativo a la reglamentación del control de cambios- y por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en lo -- referente a las reglas específicas aplicables a la importación- y exportación. Es así como la aduana se integra al cuerpo --- institucional responsable de la política de comercio exterior.- Sus funciones las realiza aplicando una serie de acciones con-- gruentes con la política de racionalización y promoción del --

intercambio apoyada en una metodología sustentada en la agilización y simplificación de los trámites correspondientes. Durante las últimas décadas, la aduana, ante el estímulo de la dinámica del comercio, tanto nacional como internacional, ha tratado de adaptar el marco jurídico a las necesidades constantemente renovadas del comercio.

Las adecuaciones más significativas fueron las relativas al --- sistema de valoración de mercancías, simplificación de trámites, autoliquidación y la nueva Ley Aduanera, ordenamiento que permite a la aduana realizar sus funciones de acuerdo con los requerimientos de las más modernas técnicas del comercio internacional, actualizando y dando continuidad a la política aduanera y sus técnicas de operación.

La modernización de la legislación aduanera, se ha convertido en un propósito generalizado en los países de la comunidad --- internacional, para hacer compatible sus diferentes disposiciones y facilitar las operaciones de intercambio. La amplia gama de tratados y convenios internacionales y su espíritu de consolidar las acciones del intercambio, fueron observadas para la elaboración del nuevo marco jurídico, con el objeto de lograr que el sistema aduanero coadyuve a fomentar el comercio exterior, facilite las operaciones y constituya un verdadero instrumento de política económica acorde con los objetivos y metas --- del comercio internacional.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- El crecimiento continuo de los volúmenes de mercancías comerciadas entre los diversos países en el presente siglo, - hizo necesario llegar a convenciones internacionales sobre valoración aduanera de aceptación generalizada y evitar que la misma se convirtiera en una traba para el desarrollo comercial de los países, al mismo tiempo que agilizar la tramitación aduanal.
- 2.- Históricamente, en sus primeras etapas, la aduana tuvo como finalidad principal: la recaudación de los impuestos y la - vigilancia de la entrada y salida de las mercancías, sin -- embargo, el desarrollo y crecimiento económico de la economía internacional hizo que la función aduanera no ejerciera ya sus finalidades tradicionales, sino que ésta se convirtiera en un factor de proteccionismo para que los países -- pudieran alcanzar su proceso de industrialización.
- 3.- Técnicamente, la aplicación cada vez más generalizada de -- los gravámenes ad-valorem exigió la adopción de normas o re reglas internacionales uniformes en materia de valoración de las mercancías, surgiendo la Definición del Valor de Bruselas como el primer sistema integrado a nivel internacional sobre valoración

- 4.- La Definición del Valor de Bruselas no fue un sistema de -- aplicación internacional, ya que varios países objetaron la misma y adoptaron sus propios sistemas de valoración; todo esto hizo que a nivel internacional se presentaran dificultades político-administrativas entre los países que absorben las principales corrientes del comercio mundial, surgiendo a raíz de la problemática anterior, en el seno del GATT, la necesidad de reglamentar su Artículo VII y llegar a un acuerdo de amplia aceptación, lo que se concreta en el Código de Conducta del GATT sobre Normas de Valoración que surge como resultado de dos corrientes mundiales de valoración en contraposición.
- 5.- Los métodos y criterios para la determinación del valor --- aduanero en general, son en gran parte coincidentes, difiriendo principalmente en función de la mayor o menor precisión y rigor de las condiciones establecidas en la definición misma independientemente de su carácter positivo o --- teórico.
- 6.- El valor aduanero está constituido por la conjunción de sus elementos y por lo tanto, siempre que ellos en el contrato real de la transacción comercial, en virtud del cual se importa la mercancía, incida con lo estipulado por la Ley, el valor de factura correspondera al valor aduanero, de lo con

trario, en la medida que uno o más de los elementos del --
valor aduanero se aparte de lo previsto, será necesario ---
hacer los ajustes correspondientes, a fin de hacerlos coin-
cidir y de este modo poder contar con un valor aduanero uni
forme y por lo tanto equitativo y neutral, que permita ejer-
cer al impuesto ad-valorem su función, guardando siempre la
proporcionalidad en el tributo.

- 7.- La Definición del Valor de Bruselas, dejara de ser a corto-
o mediano plazo el sistema de valoración de los países de -
la Comunidad Económica Europea así como de otros países, --
para dar paso al Código de Conducta del GATT sobre Normas -
de Valoración, ya que ha sido en este sentido como las gran
des potencias que dominan el comercio internacional han --
llegado a un acuerdo.
- 8.- Tanto la Definición del Valor de Bruselas como el Código de
Conducta del GATT sobre Normas de Valoración, constituyen -
métodos de valoración neutrales, por lo que no combaten las
prácticas desleales de comercio y por ende están incapacita
dos para defender a un país de actos discriminatorios, lo -
que hace necesario que los países se amparen con una legis-
lación anti-dumping y de impuestos compensatorios para com-
batir dichas prácticas desleales de comercio.

- 9.- La revisión de la legislación que ha regido la práctica -- aduanera en México, permite observar que nuestro país frecuentemente ha quedado a la zaga en la adopción de nuevas técnicas aduaneras, lo que en ocasiones ha motivado críticas por parte de las empresas nacionales que a menudo aducen que es más fácil realizar las operaciones aduaneras en otros países que en el propio.
- 10.- La implantación de la Nueva Ley Aduanera en julio de 1982, ha significado un cambio trascendental en lo que se refiere a política aduanera por lo que su instrumentación ha -- venido a simplificar los trámites aduanales, a la vez que ha agilizado el desaduanamiento de las mercancías hecho -- que constituye un incentivo al comercio exterior y sobre -- todo actualizando la técnica aduanal más reciente con los -- requerimientos de intercambio comercial entre los países.
- 11.- El capítulo económico de la nueva Ley Aduanera que crea -- los regímenes aduaneros, significa un gran avance ya que -- incorporan al avance aduanero mexicano procedimientos que -- favorecen el abastecimiento oportuno de materias primas -- y bienes cuando éstos no se producen en el país, evitando -- en buena parte la parálisis de la planta productiva industrial del país.

12.- Se considera necesario que los sectores interesados en --- nuestro país, realicen un estudio sobre la conveniencia o -- no de adoptar el Código de Conducta del GATT sobre Normas de Valoración independientemente de posiciones ideológicas , en virtud de la necesidad que tiene nuestro país de robustecer sus relaciones comerciales con el exterior, máxime -- por la actual situación económica que atraviesa el país -- y sobre todo no se justifica la adopción de una infraes--- tructura tan costosa para la administración de la aplica--- ción del valor aduanero como es el caso de la Definición -- del Valor de Bruselas.

13.- La participación activa y efectiva de México dentro del -- contexto de las relaciones comerciales internacionales, -- requiere que se diseñe una política comercial integral, de preferencia dentro de una política económica integral iden tificando y llevando a la práctica los elementos de van--- guardia en cuanto a instrumentos de política comercial se refiere, en este caso, la adopción de un régimen de valora ción aduanera que se ajuste efectivamente al nuevo contex-- to de las relaciones comerciales internacionales. Lo ante rior se considera es totalmente factible dado que la polli tica económica de México y en particular la polli tica comer cial, en estos momentos de coyuntura tiene que ser replan-- teada.

B I B L I O G R A F I A

ANGUIANO, E. Roberto

- 1967 *Las Finanzas del Sector Público en México*
Textos Universitarios
México, D.F.

BERNAL, P. Efraín

- 1979 *El Valor en Aduana*
Publicaciones Administrativas y Contables S.A.
México, D.F.

FERREIRA, N. Oto

- 1972 *Introducción al estudio del valor aduanero*
Escuela Nacional de Hacienda
República de Venezuela

HERSCHEL, Federico

- 1978 *Política Económica*
Siglo XXI Editores
México, D.F.

LOPEZ, S. Roberto y ROSAS, F. Aniceto

1962 *Teoría General de las Finanzas Públicas y
El Caso de México*
Textos Universitarios
México, D.F.

MAERKER, Gunter

1979 *Valoración Aduanera*
Editorial IEE, S.A.
México, D.F.

MADDISON, Angus

1973 *Progreso y Política Económica*
Fondo de Cultura Económica
México, D.F.

MALPICA, Luis

1979 *¿Que es el GATT?*
Editorial Grijalbo S.A.
México, D.F.

PREBISCH, Raúl

- 1964 *Nueva Política Comercial para el Desarrollo*
Fondo de Cultura Económica
México, D.F.

SIERRA, Carlos y MARTINEZ, Rogelio

- 1973 *Historia y Legislación Aduanera en México*
Dirección General de Aduanas, SHCP
México, D.F.

SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro

- 1977 ~~El Subdesarrollo Latinoamericano y la~~
Teoría del Desarrollo
Siglo XXI Editores
México, D.F.

WILLS, Henrique

- 1975 *La Organización Administrativa para la*
aplicación del valor aduanero.
Organización de los Estados Americanos
Washington, D.C.

ANCE

1981 *La exportación de Manufacturas en México*
México, D.F.

ANIERM

1977 *Seminario sobre la Planeación del Comercio Exterior*
México, D.F.

1978 *Memorias del Seminario sobre Valoración Aduanera*
México, D.F.

1979 *Seminario sobre la Ley de Valoración Aduanera y ---*
sobre criterios de los aranceles como control a las
importaciones.
México, D.F.

1980 *XIII Convención Nacional de Comercio Exterior*
Acapulco, Guerrero.

1982 *XX Seminario de Fomento a las Exportaciones*
México, D.F.

ANIERM

1983 *Seminario Anual de la Anierm*
México, D.F.

CECI

1966 *Valor Aduanero de Bruselas*
Montevideo, Uruguay

FOMEX

1982 *Nuevos Estímulos promocionales y garantías de*
Exportación
México, D.F.

IMCE

1980 *Guía del Exportador Mexicano*
México, D.F.

1982 *Nuevos estímulos promocionales a la exportación*
México, D.F.

A R T I C U L O S T E C N I C O S

CONCAMIN

- 1978 *Primera Reunión Nacional de Industrialización
México, D.F.*

GATT

- 1977 *Declaración de la Comisión de las Comunidades
Europeas ante el subgrupo de valoración aduanera
Ginebra, Suiza*

OEА

- 1975 *Organización Administrativa necesaria para la
aplicación de la Definición del Valor de Bruselas
Washington, D.C.*

SECOFIN

- 1978 *Informe sobre las consultas de carácter bilateral
con motivo de un proyecto de nueva regla de valo-
ración presentado por la CEE en el GATT
México, D.F.*

SECOFIN

1979 Investigación de los Estados Unidos para saber
si le conviene o no adoptar las reglas de valoración
propuestas por la CEE en el GATT
México, D.F.

1979 Memorandum sobre el régimen de Comercio Exterior
México, D.F.

SHCP

1982 Aspectos relevantes de la Ley Aduanera
Dirección General de Aduanas
México, D.F.

VARGAS, Getulio Fundación

1978 La Definición del Valor Aduanero de Bruselas
Escuela Interamericana de Administración Pública
Rio de Janeiro, Brasil

O T R A S P U B L I C A C I O N E S

ANIERM

Revista de Comercio Exterior
varios ejemplares

BANCOMEXT

Revista Comercio Exterior
varios números

CANACO

Revista Comercio
Vol XXIII Núm. 257
México, D.F. abril de 1982

CONCANACO

Revista Decisión
varios números

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

varios ejemplares

NAFINSA

El Mercado de Valores
varios números

SPP

Revista Actualidad
Editorial Valle de México
Volúmen 2 Núm. 12
México, D.F. Octubre de 1981

S I G L A S Y A B R E V I A T U R A S

ANCE

Asociación Nacional de Consorcios y Compañías de Comercio Exterior, A.C.

ANTERM

Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.

BANCOMEXT

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.

CANACO

Cámara Nacional de Comercio

CENCI

Centro de Estadísticas Nacionales y Comercio Internacional de Uruguay

CONCAMIN

Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos

CONCANACO

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio

FOMEX

*Fondo para el Fomento de las Exportaciones de
Productos Manufacturados*

GATT

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

IMCE

Instituto Mexicano de Comercio Exterior

NAFINSA

Nacional Financiera, S.A.

OEA

Organización de los Estados Americanos

SECOFIN

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

SHCP

Secretaría de Hacienda y Crédito Público