

268
2ej



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

Perspectiva Económica en Materia Aduanera
con la Entrada del Estado Mexicano
al G. A. T. T.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ARTURO FLORES RUBIO



MEXICO, D. F.

1991

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO

" PERSPECTIVA ECONOMICA EN MATERIA ADUANERA CON LA ENTRADA DEL
ESTADO MEXICANO AL G.A.T.T."

CAPITULO PRIMERO.

NATURALEZA JURIDICA Y DEFINICION DEL G.A.T.T.

I. ORIGEN Y NACIMIENTO DEL G.A.T.T.

1.1 NATURALEZA Y CONCEPTO DEL G.A.T.T.

II. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DEL G.A.T.T.

III. PRINCIPIOS RECTORES DEL G.A.T.T.

1. Clausula de la nación más favorecida.
2. La reciprocidad.
3. La no discriminación.
4. La igualdad formal de todos los Estados.
5. Las tarifas y aranceles como únicos reguladores del intercambio comercial.
6. Clausula de tratamiento nacional a las mercancías extranjeras.

IV. CODIGOS DE CONDUCTA DEL G.A.T.T.

1. Código de valoración aduanera.
2. Código sobre subvenciones y derechos compensatorios.
3. Código antidumping.
4. Código sobre obstáculos técnicos al comercio.
5. Código sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación.
6. Código sobre compras al sector público.

CAPITULO SEGUNDO.

EL ESTADO MEXICANO EN EL G.A.T.T.

I. INGRESO DEL ESTADO MEXICANO AL G.A.T.T.

- a) Nacionalización de la producción.
- b) Fomento a las exportaciones.
- c) Atención a las franjas fronterizas.
- d) Negociaciones comerciales internacionales.

II. POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO.

III. APERTURA COMERCIAL MEXICANA AL MERCADO INTERNACIONAL.

IV. POSICION DEL ESTADO MEXICANO EN SU ADHESION.

CAPITULO TERCERO.

REFORMAS NECESARIAS Y OBLIGATORIAS REALIZADAS POR EL ESTADO EN LA LEY ADUANERA.

I. FOMENTO AL COMERCIO EXTERIOR.

II. MANIFESTACION DE PROTECCION ADUANERA.

III. FIJACION DE IMPUESTOS A EXPORTACIONES E IMPORTACIONES.

IV. REGULACION Y CONTROL DE ILICITOS ECONOMICOS (CONTRABANDO)

V. DINAMISMO DEL COMERCIO EN LA LEGISLACION ADUANERA.

- a) Ingresos aduaneros, tabla comparativa.

CAPITULO CUARTO.

ANALISIS Y PERSPECTIVA DE LA ADHESION DEL ESTADO MEXICANO AL - G.A.T.T.

I. VENTAJAS DE NEGOCIACION A LA CUE OPTO EL ESTADO MEXICANO.

II. SISTEMA MAS OPTIMO PARA LAS NECESIDADES DEL PAIS.

III. PLANEACION DIFERENTE PARA INGRESOS MAYORES DEL ESTADO EN - ADUANAS.

IV. REPERCUSION ADUANERA Y ECONOMICA DEL ESTADO.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

Los cambios realizados hasta estos momentos, en todo el ámbito comercial, organizado en forma internacional, ha alterado radicalmente la situación económica, política y social del Estado mexicano, conforme a la adhesión que mantiene dentro de un organismo internacional denominado GATT, o acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, en donde el Estado encuentra una presión comercial, en el sentido de la gran competencia que mantiene su aparato productivo, frente a la producción de Estados desarrollados, en donde la única defensa es el arancel, y el nivel óptimo de producción con calidad internacional, en la inteligencia de que éste acuerdo general, es un paso al sistema económico de libre competencia entre los Estados contratantes, donde el nivel de producción determina a los mejores oferentes con la ampliación de sus fronteras, y el mejoramiento subsecuente en sus ingresos, generados por la compra y venta de las mercancías.

Por su parte, el ámbito legal radica en el hecho, de que al ser el Estado parte contratante del acuerdo general, tiene el compromiso de adecuar su legislación, conforme a los principios rectores y códigos de conducta del GATT, dentro de este aspecto la legislación aduanera ha sido objeto de diversas reformas, -- unas de ellas aceptables y otras que sólo corresponden a la -- presión del acuerdo general respecto a el Estado, en donde el mismo debe observar que no solo tiene el compromiso internacional, sino también una obligación interna, como lo es su nivel de ingresos, así como el nivel de vida de sus ciudadanos, obje

tivos que tal vez han quedado fuera de las perspectivas del -- Estado, por el hecho del gran retraso que ha sufrido la clase social baja, al encontrarse en poco tiempo con el problema del desempleo, en contraposición de la esperanza del Estado de generar nuevos y mayores empleos.

Lo manifestado en las siguientes líneas, no serán reflexiones pesimistas, pero tampoco elogios a la planeación política económica que ha desarrollado el Estado, sino más bien, simplemente un breve estudio, de una situación que hasta estos días presenta el Estado mexicano.

CAPITULO PRIMERO

"GENERALIDADES DEL G. A. T. T."

NATURALEZA JURIDICA Y DEFINICION DEL G.A.T.T.

I.- ORIGEN Y NACIMIENTO DEL G.A.T.T.

Existe dentro del marco internacional de comercio, diversos tratados que tratan de reglamentar todas y cada una de las operaciones comerciales que se realizan en el mundo.

La base de estos intercambios mercantiles que forman el comercio internacional, es consecuencia de la desigualdad que existe en cada uno de los países por extensos que estos sean - sobre determinados recursos naturales, además de la existencia y carestía que en algunos de éstos hacen necesaria la compra - y venta de productos, resultando por esto que ningún país sea autosuficiente, aún así los más industrializados.

Todos los países forman una comunidad sean o no miembros de tratados internacionales, ya sea en estos o fuera de ellos, en los cuales fijan las bases para regular su comercio, buscando la solución a los intercambios comerciales ya sea de productos primarios, manufacturas, o mercancías.

La historia del comercio internacional antes del G.A.T.T. - fué explicada en varios sentidos, de los cuales, dos fueron los más importantes:

- a) El primero de ellos el liberal o librecambista cuyos países quieren dar una economía abierta a la eficiencia productiva más allá de las fronteras nacionales, en donde la soberanía del consumidor defina y ubique los mejores oferentes productivos.
- b) Los proteccionistas que ocrean un sistema en el cual ba--

san su comercio en el cierre de fronteras, a los intercambios con otros países acelerando su industrialización interna.

Surge a finales de los años cuarentas, un tratado o acuerdo que da nacimiento a un organismo internacional formado por los países que intercambiaban mercancías, con el fin específico de lograr un comercio mas dinámico, cuyo propósito es, el de que cada miembro de ese organismo pueda allegarse determinados productos y materias primas de las cuales carece, con precios menores a los reales del mercado.

Este organismo se denominó, organización internacional de comercio (OIC) que en la década de los cuarentas fué uno de los principales reguladores del comercio internacional, y cuyos miembros eran en su mayoría países industrializados lo que excluía a gran parte del planeta, además eran reguladas sólo las manufacturas y productos elaborados, dejando fuera las materias primas.

En 1947 se celebra en Ginebra, Suiza, un congreso-conferencia en la que los países miembros examinan la carta o postulados de la OIC ya que en este organismo no existía una reglamentación óptima, que se acoplara a las necesidades de igualdad en el comercio para con otros países menos avanzados, además las tarifas aduanales no se encontraban codificadas entre los mismos, por lo que era necesario su estudio y fijación equitativa o en su caso su reducción.

En este congreso de la OIC, no se obtiene ningún avance ---

óptimo para las negociaciones e intercambio de productos, por lo que en Noviembre de ese mismo año, es celebrada nuevamente otra conferencia de la OIC siendo su sede la Habana, Cuba, donde el tema de discusión sigue siendo las tarifas arancelarias, donde cada país miembro se compromete a realizar un estudio sobre estas tarifas y en el mes de Diciembre de ese año de 1947 - darían un comunicado en una nueva conferencia en Ginebra, Suiza; dando o no su criterio sobre la aplicación de un tratado, en el que los países miembros de la OIC se comprometen a codificar tarifas arancelarias y a aumentar sus intercambios comerciales a nuevos países.

En esta ocasión se reúnen 23 países estableciendo un acuerdo o tratado que por sus siglas en inglés es denominado GATT - (General Agreement of Tariffs and Trade.) es decir (Acuerdo - General de Aranceles Aduaneros y Comercio.) destinado a regular las bastas economías a favor de las necesitadas, equilibrando así las desigualdades existentes en el comercio internacional.

II.- NATURALEZA Y CONCEPTO DEL GATT.

El GATT como acuerdo o tratado entró en vigor el primero de Enero de 1948, en un principio parecía tener un carácter provisional, permitiendo nuevamente negociaciones bilaterales entre sus signatarios, los cuales a su vez otorgaban mutuas concesiones tarifarias por medio de tratados particulares, liberando paulatinamente sus intercambios bilaterales, esto en la actualidad es regulado dentro del marco de este tratado, por la ---

cláusula de la nación mas favorecida en donde se efectúa una -- multilateralidad de un tratado extensivo para los demás países que conformen esta organización.

El GATT por consiguiente puede definirse como, el marco de negociaciones comerciales bilaterales y actualmente multilaterales que fué creciendo más y más, unificandose y teniendo mas alcance de negociación desarrollando un comercio armónico y -- equilibrado entre los países exportadores e importadores miembros de éste acuerdo.

Algunas definiciones de éste organismo se dan en el siguiente sentido:

GATT.

"Es un tratado unilateral de comercio, donde se establecen derechos y obligaciones recíprocos en función de sus objetivos y principios."(1)

"Es ante todo un tratado sometido por la fuerza de las cosas en una organizacion que regule el comercio internacional y se propone reducir los obstáculos a los intercambios comerciales."(2)

"Un código de normas, un foro de discusión, resolución y -- negociación, único instrumento de negociación del comercio internacional, formado por cuatro partes y 38 preceptos."(3)

-
- (1) Navarrete, Jorge Eduardo.- México y el Marco de Negociaciones del nuevo orden Económico Internacional; Revista de comercio exterior, Vol.XII; Julio 1984; pag. 21.
- (2) Claude Albert Collado.- Instituciones de Relaciones Internacionales. F.C.E. México 1979; pag. 133.
- (3) Jacques y Collete Neme.- El GATT. F.C.E. México 1986; pag. 11.

Sobre estas definiciones radica lo esencial del acuerdo ya que se está regulando el comercio internacional, con obligaciones y derechos recíprocos y extensivos, el acuerdo es en parte sencillo y no incluye una nueva estructura institucional muy compleja, formulando algunos principios y normas de conducta que mas adelante se detallan, los cuales, constituyen una ética de las relaciones comerciales a que son sometidos los estados miembros, los cuales deben aplicar estos principios y adecuarlos a su legislación.

Se establece también dentro del GATT la tendencia a propiciar intercambios libres de trabas y obstáculos a las mercancías y productos, así como materias primas negociadas entre sus miembros, dando privilegios a las tarifas y aranceles como únicos reguladores para la integración comercial y protección industrial de cada país.

Se va enfocando el comercio, como un gran espacio en el cual es posible hacer funcionar a empresas eficientes, y los consumidores podrán optar libremente por los productos de mayor calidad a precios inferiores o más justos.

La administración de los estados, las empresas de los estados y las privadas, deben limitar su presencia o ampliarla observando las ventajas de sus intercambios comerciales.

Desde la entrada en vigor de éste organismo, su evolución ha sido positiva, de los 23 países iniciales fueron creciendo sus integrantes, y así en el año de 1960 eran ya 38, y 72 en 1967-

93 en 1975, y 96 hasta 1990.

En conjunto se rebasa el 85% del mercado mundial llegando - actualmente al 93%

Para tener una visión mas clara de la evolución del GATT -- detalle en forma sencilla períodos históricos de este acuerdo.

a) El GATT de 1948 a 1963.

Con 15 años de funcionamiento el GATT cumple con la tarea - primordial de fomentar los intercambios mundiales, pues realiza tres grandes rondas de negociaciones arancelarias, plasmando - compromisos diversos y ampliando las codificaciones arancelarias, pero aún se observa en el manejo del organismo una ten- dencia a unilateralizar los beneficios a países industrializa- dos, esto es, que al ser un acuerdo que nació con países poder- rosos estos tratan aún de aplicar sus condiciones sin observar el perjuicio creado a los poco desarrollados, y solo se comer- cian productos manufacturados y mercancías elaboradas, salien- do dentro de este comercio los productos básicos marginados, - esta tendencia al desarrollo del comercio internacional de paí- ses subdesarrollados es en forma tajante.

b) El GATT de 1964 a 1976.

Las tendencias manufactureras del GATT crean un cierto dis- gusto en diversos países de los continentes respecto a la utili- dad que se podría obtener si se participara en el GATT con - materias primas, los países miembros convocan a una conferencia de comercio y desarrollo fuera del seno del GATT para analizar las tendencias regresivas que se estaban presentando en el co-

mercio, especialmente en el campo de los productos básicos y primarios, siendo estos países productores de materias primas quienes proponen una ampliación de intercambios comerciales y el resultado de esta conferencia influye de tal manera, que en la carta constitutiva del GATT es adicionada una parte IV y en diversos de sus artículos se establecen:

Reconocimiento a los sistemas generalizados de preferencias (SGP) basados en principios no recíprocos, en favor de los países en vías de desarrollo, es decir, se agrega la cláusula de la nación mas favorecida.

Aceptacion de permitir la agrupación y organización de países productores de materias primas y básicos, a fin de controlar las ofertas y precios de dichos bienes, tan sensibles para las economías en vías de desarrollo, incluyendo además barreras no arancelarias que permitan llegar a negociaciones de diversos productos primarios, así como agropecuarios y minerales.

c) El GATT de 1976 a 1990.

El GATT ya incluye la cláusula de la nación mas favorecida dando oportunidad a los países menos avanzados de intervenir en el comercio exterior como miembros del GATT.

Durante este período y "con la integración de estos países al GATT se observa la necesidad de adoptar los preceptos jurídicos del acuerdo con los países en desarrollo, en este sentido los países industrializados convienen en reducir a los ocho años posteriores a 1980 los derechos que aplican a las importaciones y así adecuar su legislación de comercio internacional-

en el marco del GATT."(4)

"En este sentido los países consideran oportuno consolidar estos esfuerzos y reducir paulatinamente sus tarifas, así estas negociaciones se harán extensivas en virtud de la cláusula de la nación mas favorecida."(5)

Estos convenios son celebrados en Tokio, Japón, en donde se hace más flexible la introducción de materias primas, además de obtener una ventaja los países subdesarrollados, ya que los industrializados reducen su arancel de maquinaria, productos de la madera, productos químicos y materiales de transporte entre otros.

Se encuentra además en estas convenciones que recibieron el nombre de la ronda Tokio, la creación de fuentes jurídicas autónomas, que ayudaran al fomento de los intercambios comerciales y a la interpretación de los postulados del GATT. Evitando así los problemas que pudieran surgir por la variedad y dinamismo del comercio internacional.

A estas fuentes jurídicas se les asignó elevando su creación, a la categoría de códigos de conducta, siendo éstos optativos para las partes contratantes sobre su suscripción o no.

(4) Revista de comercio exterior, Vol XXIX, No 5; México, Mayo-1984. Pag.58.

(5) Revista de comercio exterior, Vol XXX, No 7; México, Junio-1984. Pag.13.

El nombre de estos códigos de conducta que actualmente siguen rigiendo el comercio del GATT son:

- I. Licencias de importación
- II. Valoración aduanera de las mercancías
- III. Antidumping
- IV. Subsidios y derechos compensatorios
- V. Compras al sector público
- VI. Obstáculos técnicos al comercio internacional

De los cuales por su importancia y trascendencia serán explorados con más detalle en un apartado de este capítulo pero ahora, cabe destacar que fueron la base fundamental de los acuerdos de la ronda Tokio, y el período que comprenden los años 80s.

El 20 de Septiembre de 1986 y a finales del año de 1990 se celebró en Uruguay, otra ronda de negociaciones en la cual se pensaba agregar otros códigos a los ya existentes.

Nuestro país participó en esta ronda de negociaciones del GATT en donde con la anuencia de otros países subdesarrollados se deseaba tener bases más sólidas para la negociación de sus materias primas, ya que las tarifas impuestas a éstas se encuentran al borde de lo insoportable.

Los países desarrollados por su parte querían incorporar una mecánica más liberalizante en las negociaciones, además de prestar servicios financieros, seguros tanto de mercancías como de transporte en las aduanas, agilizando la inversión extranjera y sus manufacturas.

En estas negociaciones solamente se acordó, "retroceder el proteccionismo, defender los principios del GATT para desarrollar un comercio más agil y viable, invitando a mas países a la incorporacion del GATT; Y perfeccionar el crecimiento y desarrollo de muchos Estados estancados por temor a las bajas -- tarifas que pudieran establecerse en el seno del GATT."(6)

Uno de los puntos importantes a los que se llegó fue:

1.- " No adoptar en el ejercicio legítimo de los derechos -- que se reconocen en el GATT, medidas de restricciones o de -- distorsión del comercio que vayan más allá de lo necesario para remediar situaciones concretas, con arreglo a lo previsto -- por el acuerdo general."(7)

Conformandose así una regla más que regule el poderío de -- los países industrializados.

El Estado Mexicano al participar en la ronda de negociaciones de Uruguay, trato de " fortalecer la integracion latinoamericana ya que sus intercambios en esta área han descendido sensiblemente en los ultimos años."(8)

En los años siguientes a 1990 tendra nuevo auge el comercio internacional por lo que el GATT celebrará otras conferencias, en la sede de Uruguay, y estas girarán en torno a la adecuación de las legislaciones de los países que han estado anexandose a

(6) El Economista. Publicacion 19 Noviembre 1990. Pag, 20.

(7) El Economista. Publicacion 19 Noviembre 1990. Pag. 20.

(8) Revista del Mercado de Valores, NAFINSA. No 10; Pag 10. México, 1990.

este organismo como lo es el caso del Estado Mexicano.

Este es un punto muy importante y habrá que estar informado sobre estas negociaciones, lo importante ahora es la organización del mercado y por lo expuesto, el acuerdo general trata de asegurar los abastecimientos tanto de los importadores como de los exportadores, organizando el mercado y manteniendo los precios (valor de las mercancías) dentro de condiciones óptimas para los países menos desarrollados.

Por lo que este acuerdo ha demostrado un impulso al comercio internacional, suponiendo una no protección excesiva de los países miembros, para acelerar la integración de otros países más subdesarrollados, perteneciendo así todos los Estados a la categoría de productores y consumidores.

Finalmente se establece como lo plasma el Dr. Bella Balasaque sobre el GATT manifiesta; "Esta formado como una unión aduanera, donde existe la formación de un arancel aduanero común, frente a otros países no miembros, de esta manera los derechos de las aduanas y las demás reglamentaciones comerciales de cada país se eliminan con respecto a lo esencial del comercio, como lo es el intercambio de productos y bienes, la eliminación de las reglamentaciones se basa en la reducción de impuestos tanto de la importación como a la exportación, de los territorios que constituyen la unión o acuerdo, y que cada uno de los Estados miembros ejercerá, para la existencia de un mercado común, como la forma más elevada de la integración aduanera, donde se establece un sistema que permite la libre circula-

ción de mercancías, servicios personales, tecnología y capitales en combinación, con un desarme arancelario y comercial donde de una sola nomenclatura es común para los países miembros."(9)

II. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DEL GATT.

Como ya se ha expuesto, la estructura del GATT obedece a -- normas de intercambio comercial cada país miembro es responsable de su adaptación al mercado internacional, y lo es también para presentarse en cada una de las conferencias que se hagan-- ya que cada una repercute en su legislación y ante su manejo -- con los demás países, es así como el GATT aparece como "una -- organización debilmente estructurada, sumamente agil y adaptable, donde el poder no emana de los propios Estados que la integran."(10)

El GATT siendo un organismo internacional, ideado para de-- sempear un papel subordinado provisional, terminó regulando -- en forma permanente el 93% del comercio internacional reglaman-- tando una libertad comercial acorde con las necesidades de los Estados miembros.

No es una organización en estructura típica, más bien es un marco de negociaciones que en un principio obedece al esquema-- bilateral pero que hoy en día se multilateraliza por la aplicación

(9) Bella Balasa. Hacia una Teoría de la Integración Economica
Edit. ALIDPE; Madrid, España. 1982, pag;48.

(10) Witker, Jorge. El GATT. Edit, pao. México 1988; pag 47.

ción de sus normas, como son la de no discriminación y la de la cláusula de la nación más favorecida.

Establece derechos y obligaciones en materia política y comercial promoviendo la expansión del comercio internacional, - por medio de la reciprocidad y las ventajas mutuas.

De este modo el país incumplidor se verá obligado a sujetar sus condiciones y acciones a las reglas del acuerdo general y el otro no será tan perjudicado, y así éste tomará conciencia del perjuicio que pueda reportarle su actitud a través de las represalias de terceros.

Realmente la estructura y organización del GATT descansa en sus principios rectores y en sus códigos de conducta que analizaré en los siguientes puntos de este capítulo

Como una forma de adecuar la estructura organica del GATT - se convino en la creación de conferencias, donde las partes -- contratantes están obligadas a presentarse para discutir las bases de los intercambios y asegurar la aplicación de las disposiciones contenidas en el acuerdo general, otorgando la responsabilidad y observancia de estos a cada Estado miembro, y - en caso de que existan problemas intermedios a cada conferencia se creó; Un consejo de representantes integrado por personalidades de cada nación, los cuales conocerán de estos problemas, en el tiempo intermedio o lapso que separa a una conferencia de otra.

Así toda cuestión urgente se presentará ante el consejo de representantes, pero si no existe ningún arreglo éste se hará saber en la convención general, pero durante este tiempo el país afectado podrá institucionalizar un derecho de represalia en contra del incumplidor, este derecho no es mas que un cierre de negociaciones con el otro país, o bien la presentación de un arbitraje donde un tercero formulará un reconocimiento y en su caso una resolución.

Por lo antes expuesto se observa que el GATT como organización carece de atribuciones para obligar a un país miembro, al cumplimiento de las normas contenidas en sus postulados y textos.

En caso de una reincidencia de este país, se establece que por su incumplimiento de tales normas, las partes contratantes pueden autorizar al país perjudicado a que tome represalias en contra de productos procedentes del perjudicante.

Además del consejo de representantes existe también dentro de la estructura del GATT otro comité de gran importancia para el Estado Mexicano y este es denominado; Comité del sistema armonizado (GSA) de codificación y valoración de mercancías.

Este comité esta integrado con representantes de cada una de las partes contratantes, que se reúnen por lo menos dos veces por año, con sede en el consejo de cooperación aduanera y entre otras funciones asignadas le compete: Redactar criterios para la interpretación y codificación de mercancías, adaptando las a cada uno de los países por lo que se hacen estudios so-

ciológicos de las necesidades de cada Estado miembro, por lo que su valoración es equitativa y común para las partes contratantes.

Los países en desarrollo pueden ser parte integrante de este comité, pues se permite a estos países una aplicación parcial del sistema armonizado, contemplando además que si este es aplicado parcialmente, el país está exento de las obligaciones que tendrá en un plazo no mayor de tres años, mientras pueda estudiar sus conveniencias o no de estar en él, demostrando este comité su flexibilidad para las partes contratantes.

Este sistema armonizado, trata y busca hacer más fácil el comercio internacional, facilitar el registro de ingresos y egresos, comparar estos dos, así como el análisis de las estadísticas del comercio exterior, satisfaciendo necesidades que surgen en las aduanas de cada Estado integrante del acuerdo, es así como facilita la captura, comparación, y análisis de la estadística en los productos y mercancías que entran o salen del país.

El sistema armonizado reduce los gastos que ocasiona una nueva codificación de las mercancías, al paso de una clasificación a otra, y ha logrado unificar y simplificar los documentos en aduanas ya que su aplicación comprende tanto mercancías de importación como de exportación.

Este sistema puede ser una respuesta a la falta de integración en aranceles y tarifas en nuestro país, eliminando así --

tramites en ocasiones burocráticos, que ayude a obtener un ingreso real cada vez mayor y una agilidad en los tramites aduanales, ya que en muchas ocasiones es retenida la mercancía en tanto no se haga su codificación y se determinen los impuestos al comercio para su pago, obstaculizando la agilidad que debetener el comercio internacional, repercutiendo en gastos innecesarios manteniendo egresos que el Estado no puede acumular, nuestro país podrá obtener integrándose a este comite, mayores intercambios de sus mercancías, agilizando además las prove---nientes de otros países.

También debe tomar en cuenta el ámbito de aplicación que -- tiene un organismo como lo es el GATT, el cuál con sus principios rectores y sus códigos de conducta integre y fortalezca -- el mercado internacional del Estado Mexicano, y sus represen--tantes en convenciones tomen medidas eficientes para lograr un progreso en el dinamismo del comercio mundial.

El Estado Mexicano debe tomar lo más óptimo de éste acuerdo para desarrollarlo en su interior, el GATT en sus 43 años ha -- cumplido con lo esencial como lo es el mantener el mercado in--ternacional. El Estado Mexicano en sus 5 años de adhesión debe cumplir con lo necesario como lo es mantener su economía y las bases de su comercio exterior.

Siendo así nuestro país uno de los 96 Estados miembros de -- este organismo en donde todos y cada uno es diferente, tenien--do diversos grados de desarrollo, y diferentes sistemas econo--micos, sociales, y políticos, donde cada uno satisface de una-

u otra manera su mercado y su nivel social, deberá cumplir con las necesidades propias de su desarrollo y mantener su política económica sin perjudicar su margen y progreso económico.

Por lo que todos estos postulados que ofrece el GATT deben encauzarse en nuestro país y en su nivel de productividad, y por ello no se debe pensar en el beneficio de grandes empresarios, sino que se debe disciplinar la política económica y social en beneficio de las personas físicas de clases sociales media y baja, y no en perjuicio de ellos, todo esto nos lleva a estudiar en forma más amplia la forma en que el acuerdo general determina sus relaciones con los países, tomando cada uno de ellos lo que mejor les convenga así cada Estado aplicará los principios, y los códigos de conducta en su beneficio social sin transgredir las normas del acuerdo general de aranceles y comercio.

III.- PRINCIPIOS RECTORES DEL GATT.

Como acuerdo multilateral de cooperación comercial, el GATT constituye, un código de procedimientos y principios que deben ser observados por sus miembros, y en efecto sus principios rectores son:

- 1.) Clausula de la nación más favorecida
- 2.) La reciprocidad
- 3.) La no discriminación

- 4.) La igualdad formal de todos los Estados
- 5.) Las tarifas y aranceles como únicos reguladores del intercambio comercial

Hay autores que sostienen que los principios básicos del -- acuerdo general son tres:

- a) Desarrollo del comercio internacional mediante negocia-- ciones comerciales generales, reducción y estabilización de barreras arancelarias, prohibición del uso de restric-- ciones cuantitativas.
- b) Adopción del principio del tratamiento nacional para los productos extranjeros.
- c) Aplicación incondicional del principio de la nación más-- favorecida.

Todos estos principios se sostienen dentro del acuerdo y -- ayudan a facilitar los intercambios comerciales, en donde se -- favorecen a los países menos desarrollados frente a los más de -- sarrollados o industrializados.

Uno de los mejores principios está consagrado en el de la -- no discriminación, el que a su vez se materializa en la cláusu -- la de la nación más favorecida, semejante a la de la igualdad -- formal de todos los estados.

- 1.) Cláusula de la nación más favorecida.

Supone que toda concesión tarifaria o privilegio mercantil--

que un estado otorga a otro miembro del acuerdo, respecto de -- productos o líneas de productos originarios, se hacen extensivos ipso facto al resto de la comunidad del GATT, es decir en ésta cláusula se encuentra la base de la multilateralidad del acuerdo general, con lo cual se limitan o eliminan los pactos bilaterales que podrían discriminar a productos y a Estados.

2.) La reciprocidad.

Implica que toda concesión o beneficio que algún Estado -- miembro logra en el esquema comercial, debe ser compensado de alguna forma por el Estado beneficiado en el intercambio, por ello nada es gratuito y unilateral, todo es repartido entre -- los estados miembros de tal forma que no existen ni vencedores ni vencidos en el seno del GATT.

3.) La no discriminación.

Consiste en la posibilidad teórica de no poder dividir a -- los Estados entre amigos o enemigos, pues ninguno de los Estados miembros puede utilizar represalias o castigos comerciales por razones raciales, políticas, o religiosas. Todos los Estados miembros son regidos por un mismo parámetro comercial sea cual fuere su sistema de gobierno o de economía, el GATT en un principio constituía un conjunto de reglas que debían aplicarse al comercio exterior, entre los Estados de economías fuertes o economías desarrolladas o de mercado, y ahora este acuerdo acaba favoreciendo a economías débiles o subdesarrolladas, -- creando por consiguiente la expansión del comercio internacio-

nal, ya que al comprender en sus postulados a Estados subdesarrollados en los que no debe efectuarse ningún tipo de restricciones que los perjudiquen, buscando así acrecentar la producción de todos los países y una utilización completa de los recursos mundiales, por lo que es favorable éste principio para los Estados en desarrollo.

4.) La igualdad formal de todos los Estados.

El acuerdo general de aranceles, presupone que los 96 Estados miembros tienen el mismo status al margen de su poderío -- económico y comercial, de tal suerte que sus derechos y obligaciones deben ser ejecutadas al momento, se sigue la premisa de que cada Estado miembro tendrá un voto independiente de su economía, esta igualdad formal se encuentra en la práctica comercial un contraste, pues no es lo mismo intercambiar manufacturas o maquinaria que comerciar con materias primas o productos básicos, ya que el mecanismo de voto en el seno del GATT sigue siendo el de el principal proveedor concentrándose generalmente en Estados industrializados, quienes manejan la dirección y los acuerdos a los que sellega en las rondas de negociaciones.

5.) Los aranceles y tarifas como únicos reguladores del intercambio comercial.

Los impuestos a la importación y exportación son en un principio los únicos protectores de las industrias nacionales de los Estados miembros del acuerdo, mismos que una vez consolidados por los Estados participantes del acuerdo, deberán nego---

ciarse y reducirse en forma paulatina, declinando los gobiernos de intervenir vía restricciones cuantitativas en los intercambios mercantiles, así como también se condenan las políticas limitativas donde se establece que ninguna parte contratante instituirá o mantendrá prohibiciones y restricciones fuera de los derechos aduaneros.

Excepcionalmente se admite la existencia de restricciones temporales por razones claramente consagradas en el GATT, buscando proteger a los países subdesarrollados, desde el punto de vista jurídico existe una diferencia esencial entre el problema de limitaciones y restricciones tarifarias, ya que el acuerdo preconiza reuniones para reducir los impuestos o derechos a pagar, y en materia de limitaciones, el acuerdo expide una prohibición basada en la idea de conservar y salvaguardar los intereses de cada Estado, todo esto da como resultado que un estado miembro del GATT podrá en ocasiones dejar de respetar la prohibición limitativa, cuando tenga que defender su mercado interno, como el agrícola o industrial o cuando su balanza de pagos esté desequilibrada, o finalmente cuando se trata de su desarrollo económico, esto obedece al tema clásico del proteccionismo aduanal cuyo teórico fúe List en el siglo pasado.

Dentro de estos principios existe otro, que si bien no es contemplado como tal, es cierto que es una idea mas que regula el mercado entre los Estados, se trata de la cláusula de tratamiento nacional a las mercancías extranjeras.

6.) Cláusula de tratamiento nacional a las mercancías extranjeras.

Surge con la aplicación y ampliación de los mercados regulados vía tarifaria o arancel aduanero contemplados en el GATT, - lo que implica que las mercancías, deben circular libremente - por los territorios de los Estados contratantes, sin discriminación de origen o procedencia.

Lo anterior significa que una vez que las mercancías han -- pagado sus respectivos impuestos en la aduana, serán reputados como de origen nacional, no pudiendo ser objeto de impuestos o cargas especiales, éste precepto pugna por los conocidos programas de integración industrial de los países en desarrollo, - los que son diseñados por los Estados para obligar a las empresas generalmente transnacionales, a consumir o incorporar insu-mos y materias primas de origen nacional.

Todos estos principios, fundamentan el carácter de vanguardia que mantiene el GATT, ya que constituyen la regulación de las tendencias comerciales de todos los Estados para su benefi-cio, aunque también debo mencionar que se dice del GATT que a-tiene tantas interpretaciones y excepciones dentro de sus - principios rectores, al grado de que algunos tratadistas en la materia establecen, que existen tantos GATT como países miembros del mismo, pues cada uno asimila, aplica, y observa sus - postulados, de acuerdo a su propia política comercial interna.

IV.- CODIGOS DE CONDUCTA DEL GATT.

En el período de 1979 a 1986, todas las negociaciones comer-ciales fueron reguladas por las directrices establecidas en la

llamada ronda Tokio, dentro de la cual fueron creados y celebrados ciertos tratados que por su importancia y trascendencia se les asignó la categoría de códigos de conducta integrando la fuente jurídica del acuerdo general.

Estos tratados o códigos de conducta son:

- 1.) Código de valoración aduanera
- 2.) Código sobre subvenciones y derechos compensatorios
- 3.) Código antidumping
- 4.) Código sobre obstáculos técnicos al comercio
- 5.) Código sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación
- 6.) Código sobre compras al sector público

"Los tres primeros interpretan, amplían, y reglamentan algún artículo del acuerdo general, y los tres finales reglamentan aspectos técnicos del acuerdo." (11)

Estos códigos aunque tienen diversos campos de aplicación - presentan características comunes, coincidiendo todos en objetivos tales como lo es, reducir o eliminar medidas no arancelarias o cuando ello no proceda, tratar de eliminar las reducciones, restricciones, o distorsión del comercio, sometiendo tales códigos a una disciplina de comercio de cada Estado participante para hacer su integración comercial internacional más-

(11) Malpica de la Madrid, Luis. ¿ Que es el GATT ? Edit. Grijalvo; México 1988, pag.159.

eficaz.

Los códigos de conducta establecen un equilibrio entre los derechos y obligaciones de los Estados miembros por lo que su incumplimiento alteraría estos principios.

1.) Código de valoración aduanera.

Este tratado establece entre otras obligaciones las siguientes:

Cada Estado miembro del GATT, e integrante de este código - deberá adoptar una valoración al precio en aduana de sus productos, siendo éste el que más le convenga y no perjudique al Estado con el que se negocia, ya sea en la importación, o en la exportación de mercancías. Por lo que en forma general toda mercancía o producto tendrá integrado en su precio o valor aduanal gastos de transporte, gastos de carga, gastos de seguro y cada país debe incluir en su ámbito legal el derecho del recurso ante una autoridad judicial por parte del país negociante en caso de irregularidades en la mercancía, o alguna otra causa imputable al Estado donde llega la mercancía.

Debiendo además publicar sus leyes y reglamentos, así como disposiciones judiciales, y administrativas relacionadas con la materia del sistema adoptado de valoración, en aduana.

Por lo tanto cada Estado "deberá adecuar dentro de su legislación el derecho en el que el importador puede retirar sus --

mercancías de la aduana según se demore la determinación definitiva del valor, con lo que únicamente se propicia el descontrol que no beneficia a ninguna de las partes."(12)

2.) Código sobre subvenciones y derechos compensatorios.

Antes de iniciar la explicación de este código daré una explicación de lo que se debe entender por subvención.

"Las subvenciones consisten en que el menor precio o inferior de un producto, proviene de un apoyo, ayuda, o estímulo del gobierno del Estado, para fortalecer su posición competitiva en el comercio exterior, otorgando al productor mayores beneficios tanto administrativos como fiscales, impulsando su bajo costo de producción, alentando su interés en las exportaciones."(13)

Ahora bien este código establece las siguientes obligaciones para los Estados contratantes miembros del código:

Las autoridades de un Estado, pueden realizar investigaciones en el país o territorio de los otros signatarios, con la condición de una previa notificación, y que este no se oponga a tal investigación, en igual forma las autoridades del Estado podrán realizar investigaciones locales de una empresa y podrá

(12) Malpica de la Madrid, Luis. ¿Que es el GATT? Edit. Grijalvo México, 1988; Pag. 161.

(13) Navarrete H, María. Instituto de investigaciones económicas. Edit, UNAM; México, 1987. Pag. 17.

examinar sus archivos y analizar la concesión que haya obtenido por parte del Estado, y dicha empresa puede solicitar una nueva investigación dirigida a la parte contratante que solicite su investigación.

Se deben informar periódicamente los datos obtenidos para que una vez hecho el estudio, e investigación se verifique en forma fehaciente el derecho que tuvo la empresa para obtener dicha subvención, y determinar si hubo un compromiso de eliminar o limitar una subvención, o bien efectuar una recesión de los precios internos de sus productos.

Los Estados en desarrollo celebrarán un compromiso de reducir o suprimir las subvenciones a la exportación, siempre y cuando la utilización de las subvenciones no sea compatible con sus necesidades en materia de competencia y desarrollo.

Nuestra legislación aduanera en su artículo 47 nos habla de estas subvenciones y al respecto se establece:

"Artículo 47. Las mercancías importadas al amparo de alguna franquicia, exención o estímulo fiscal, no podrán ser enajenadas ni destinadas a propósitos distintos de los que motivaron el beneficio, sin autorización de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la cual será únicamente en los casos en la que la enajenación no desvirtue dichos propósitos.

En los casos en que se desvirtue o autorice la enajenación de las mercancías, el adquirente quedará subrogado a las obligaciones del importador.

determinado producto, realizando una investigación para determinar si existe o no práctica desleal entre productos exportados y los pertenecientes al Estado importador, la obligación consistirá en que el Estado sospechoso de práctica desleal de comercio, tendrá que suministrar al seno del GATT información periódica a éste, así como al comité del código, informándole todo lo referente a precios de productos en los que haya duda.

Así el Estado miembro informará respecto al cumplimiento de sus compromisos que permiten la verificación de los datos suministrados, y de no hacer ésto, el Estado afectado adoptará contra el incumplidor medidas provisionales, e informará al comité las medidas antidumping que adoptará y las que deben adoptar otros Estados en contra de aquel para el intercambio de los productos.

4.) Código sobre obstáculos técnicos al comercio.

Este tratado utiliza normas internacionales cuando sean necesarios elementos técnicos o normas establecidas sobre ciertos productos, participa plenamente con la elaboración de normas internacionales referentes a los productos para las mercancías que hayan adoptado o se piense en adoptar reglamentos técnicos y en las normas del caso, un plazo prudencial para que las demás partes puedan formular observaciones sobre la inoperancia de ese reglamento técnico establecido o por establecer, creando sus estudios, para que así se pueda tratar al producto importado en iguales condiciones que al nacional, y cuando se exija una declaración técnica de los productos extranjeros éstos es-

tén de conformidad con los reglamentos técnicos no creando obstáculos al comercio internacional, en materia de precios al mismo monto de los solicitantes nacionales o extranjeros.

5.) Código sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación.

En éste código las partes tienen las siguientes obligaciones: Velar porque los procedimientos administrativos para aplicar y alcanzar los regímenes de licencias de importación estén en conformidad con las disposiciones correspondientes al acuerdo general, por lo que cada Estado reducirá este requisito en forma paulatina y acorde con su legislación.

Publicará sin demora las reglas y la información relativa a los procedimientos para la presentación de solicitudes donde se incluyan las condiciones que deben reunir las personas, empresas, e instituciones, para poder presentar su petición a un producto para importar, así como también debe publicar la lista de productos sujetos al requisito de licencias de importación, los cuales como ya mencioné se irán reduciendo siempre y cuando no se afecte la economía del Estado.

Amparar las importaciones aprobadas en licencias, por variaciones de poca importancia, como en el valor, la cantidad, o el peso, debido éstas diferencias ocurridas durante el transporte ya que son diferencias propias de las cargas a granel.

Explicar al solicitante de una licencia de importación, que

fué denegada su petición por tales o cuales razones, sin que por ello no tenga el interesado derecho a recurrirla ante las autoridades competentes.

6.) Código sobre compras del sector público.

"Este código hace una incorporación de los sectores públicos y de los servicios que se puedan prestar, en materia del acuerdo general de aranceles aduaneros.

Donde se debe cumplir con un tratamiento igual al proveedor extranjero que al proveedor nacional a nivel Estatal, donde el Estado comprador o vendedor debe informar de las características y ventajas relativas de las ofertas ganadoras, (concurso) y el precio del contrato para cualquier gobierno que es licitador cuya oferta no haya sido elegida y que sea parte de este código."(15)

Estos 6 códigos establecen una adecuación de las legislaciones nacionales para con los códigos de conducta, y a este efecto cabe destacar que, a la fecha que un gobierno o Estado acepte uno de estos códigos y se adhiera a él "velará porque a partir de la fecha en que se presente la propuesta de ser parte de un código y ésta sea aprobada por el comité respectivo este tratado o acuerdo entrará en vigor para él y hará valer sus principios.

(15) Dodueti, Angel Manuel. Revista de Comercio Exterior. Vol. 32; Edit. Bancomext. México 1982.

Lo cual registra las negociaciones entre los Estados miembros lo que facilitará el dinamismo del mercado internacional y afirmará la competencia de los Estados integrantes, y su adecuación legal para con los principios del acuerdo."(16)

Así sus leyes, reglamentos, y procedimientos administrativos estarán de conformidad con las disposiciones del código elegido, y cada uno de los signatarios estará obligado a informar al comité respectivo, de las modificaciones introducidas en sus leyes y reglamentos, que tengan relación con la materia que regula cada código.

Sobre este apartado cabe mencionar que el Estado Mexicano - y según el artículo 133 de la Constitución Política Mexicana, - el Ejecutivo de la Unión tiene el deber constitucional de someter a la aprobación del Senado todos los tratados, no importa su denominación, para que en caso de que éstos sean aprobados y ratificados por el Ejecutivo, surtiran todos sus efectos, y de no ser así, los tratados están viciados de una anticonstitucionalidad, que puede subsanarse sometiendo ésta a la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o reformando el artículo 133 Constitucional, para contemplar jurídicamente lo que en la práctica se realiza.

Por la importancia que tiene el código de valoración aduanera

(16) Dodueti, Angel Manuel. Revista de Comercio Exterior. Vol. 32; Edit, Bancomext. México 1982. Pag 16.

ra, es que ahora explico un poco más extenso sobre este apartado. El nombre oficial del código es acuerdo relativo a la aplicación del artículo 7 del acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio. Protocolo anexo 5 reglamentando las disposiciones del artículo 7 que entró en vigor el 1.º de Enero de 1981.

Este código es la verdadera problemática del valor en aduana, por la diversidad y dispersión de los métodos sobre los cuales las autoridades aduaneras valoran las mercancías, lo que se refleja en la cuantía a pagar por los derechos de aduana así como los impuestos generados, que constituyen una fuente de incertidumbre y en ocasiones de arbitrariedades, en tal forma — que los métodos de valoración en aduana de las mercancías importadas, inciden relativamente sobre el comercio de manera importante, aún sobre los propios aranceles obstaculizando el dinamismo del comercio exterior.

El artículo 7 del acuerdo general, no prevé todos los elementos necesarios para la instauración de un método uniforme de valoración, por lo que cada país determina los criterios de aplicación para calcular el valor de las mercancías importadas.

La problemática aumenta, cuando no es posible establecer su valor real, y se complica más la situación si alguno de los Estados comerciantes más importantes o industrializados, no están obligados a aplicar internamente y en forma integral las disposiciones del artículo 7 del GATT. Aunado a esto no todos los países aplican el sistema de valor de Bruselas.

Por lo tanto, el objetivo principal del tratado o acuerdo es establecer un sistema equitativo, uniforme, y central de valoración en aduana de las mercancías, que se adopte en las relaciones comerciales y que excluya la utilización de valores arbitrarios o ficticios, siendo la base de valoración en aduana principalmente, un valor de transacción, determinado ese valor con criterios que faciliten la contabilidad siendo además equitativos y proporcionales como todo impuesto.

El código de valoración establece 5 métodos de elaboración para determinar el valor en aduana, de las mercancías importadas, y se da la opción para otros métodos que van en un orden jerárquico, y deben ser aplicados por los funcionarios de la aduana en los Estados signatarios.

El primer método y principal, se basa en el valor de transacción de la mercancía, que es el precio realmente pagado o por pagar, (casi siempre es el precio de factura) con diversos ajustes, como, gastos de transporte, comisiones, gastos de corretaje, costos de los envases, y empaques entre otros.

Si este método no es aceptado, se debe aplicar el segundo método, basado en el valor de las transacciones de mercancías idénticas, para la exportación o importación en el mismo Estado, ajustando el valor de las mercancías en el mismo momento en que éstas se encuentran en el Estado donde se efectúa la transacción, en donde se observará el precio o valor de determinada mercancía y el valor que se le daría ya sea a la importación o a la exportación según sea el caso, en este segundo mé-

todo el tiempo y la economía del país, tiene un papel primordial ya que afectará o no su dinamismo de transacción.

El tercer método, se basa en el valor de la transacción de mercancías similares, vendidas en las mismas condiciones del método segundo.

El cuarto y quinto método pueden invertirse en cuanto al orden si así lo solicita el importador, basándose este cuarto método en el valor y cálculo del precio unitario al que se concede la mayor cantidad de las mercancías importadas.

"Este método se aplica cuando las mercancías importadas u otras idénticas o similares exportadas se vendan en el país de importación, en el mismo estado en que son adquiridas."(17)

El quinto método se basa en un valor reconstruido, esto es igual a la suma de:

- a) Costo o valor de los materiales de fabricación u otra operación efectuada para producir la mercancía exportada o importada.
- b) La cantidad por concepto de beneficios y gastos generales.
- c) Costo o valor de todos los gastos que deban tenerse en cuenta para aplicar la opción de valoración elegida por la parte interesada, vinculando al comprador y vendedor.

(17) Tomassini, Luciano. El GATT y sus Códigos de Conducta. -- Edit.GUMA; México 1986; pag 77.

Un sexto método se basa en criterios razonables, sobre la base de los datos disponibles del país importador para codificar las mercancías y darles un valor real equitativo.

Existe en este código de valoración un trato especial y diferente a países en desarrollo, donde estos Estados podrán diferir la aplicación de las disposiciones del código y del sistema de valoración aceptado, por un período de 5 años, contando desde la fecha de entrada en vigor del mismo, previa su aceptación.

En igual forma pueden retrasar por 3 años la aplicación del valor de las mercancías.

El Estado Mexicano aún no es miembro de la convención y consejo de cooperación aduanera, sin embargo asiste desde hace varios años a las reuniones del consejo en calidad de observador.

El sistema armonizado de valoración fué creado por el consejo de cooperación aduanera el cual creó el código de valoración buscando hacer más fácil el comercio exterior, facilitando el registro, la comparación, y análisis de las estadísticas del comercio internacional, reduciendo los gastos que ocasiona una nueva codificación y determinación del valor de las mercancías en el curso de las transacciones, con la necesidad de atribuir a las mercancías un dinamismo más eficaz para su pronta distribución en el mercado tanto interno como externo, uniformando documentación y transmisión de datos que faciliten el comercio exterior.

Todo esto pretende favorecer el establecimiento de una correlación más estrecha entre los Estados signatarios, y sus estadísticas de importación y exportación, así como las de producción y gastos, dando respuesta a una nomenclatura que facilite datos cuantitativos de ingresos aduanales.

CAPITULO SEGUNDO

"EL ESTADO MEXICANO EN EL G. A. T. T."

I.- INGRESO DEL ESTADO MEXICANO AL GATT.

Una vez expuestos los principales objetivos del GATT y su misión de regular los intercambios comerciales, entre los Estados miembros para un beneficio multilateral y económico, debe determinarse cual era la situación de nuestro país antes y después de ser parte contratante de este organismo internacional.

Por todo esto, analizaré al Estado Mexicano como una nación en desarrollo, ubicándolo también dentro de sus necesidades para allegarse productos así como, agilizar su planta productiva a partir de los años siguientes a 1986.

Varios países en desarrollo, incluyendo México empezaron a avanzar en forma paulatina, sustituyendo las importaciones por las exportaciones, o aplicando estos dos mecanismos en forma gradual y sistemática dentro del marco económico internacional.

Dentro del marco internacional y con respecto a los países subdesarrollados, se observa todavía un freno a las exportaciones de materias primas, o productos primarios, este freno a las exportaciones en forma internacional es observado por los Estados de economía desarrollada, quienes manifiestan que este freno de exportaciones es regresivo para el comercio exterior lo cual trae como consecuencia el retraso de mayor numero de Estados en vías de desarrollo.

Por lo que todos estos productos se mantienen en un nivel económico estático, reflejándose éste, en un bajo crecimiento,-

precios reprimidos, y deterioro en los intercambios comerciales con los Estados desarrollados, "los cuales demuestran que sus manufacturas presentan mayor aceptación, mayor dinamismo, y utilidades mayores."(18)

Los Estados en desarrollo al observar esta situación, crean programas de desarrollo, que alienten sus esperanzas del fomento a las exportaciones de manufacturas, "pensando así en un desarrollo impulsado por la exportación de productos diferentes - como los de manufacturas."(19)

Tomo esta referencia para el caso de nuestro país como una nación en desarrollo y encuentro también que nuestro propio Estado tiene sus propios planes de desarrollo, uno de ellos es modernizar y variar su economía para la obtención de un mercado más amplio, tratando de llegar a este por medio de una industrialización interna y el fomento de su planta productiva pero además, anhela incluir el procesamiento de sus materias primas para su aceptación mundial, todo lo cual traería al Estado Mexicano un alto nivel de empleo, fortaleciendo sus recursos financieros, los cuales serían empleados para el impulso y la creación de manufacturas que compitan en el mercado internacional.

Pero además, el Estado Mexicano debe vincularse con Estados-

(18) Spencer H Milton. Comercio Internacional y Economía. London, 1982; pag 463.

(19) Ibidem, nota anterior. pag 365.

que necesiten sus materias primas o en su caso sus productos -- manufacturados, Estados que sean diferentes a los Latinoamericanos como por ejemplo; Asiaticos o Europeos, pudiendo así --- nuestro país ampliar su planta productiva, y su nivel de competencia dentro de un organismo internacional como lo es el GATT

Es necesario precisar algunos factores económicos y políticos que tiene el Estado, como antecedentes a su anexión al --- GATT. Siendo así un antecedente económico el encontrado en los años, 1981 a 1986 período anterior a las negociaciones del Estado Mexicano para su anexión al GATT.

Siendo así que en todo el mundo existe la escasez de materias primas, y en éste sector, México obtiene un 53% de ganancias en el mercado de las exportaciones, siendo lógico que el precio de éstas fuera más elevado en comparación con otros años, y en relación a los productos manufacturados, pero a estas materias primas, se les sigue dando en el mercado internacional el mismo trato un tanto discriminatorio, resultando así, que no se favorezca el comercio exterior del Estado, dando como resultado en la economía del Estado una escasez de divisas lo que impide un rápido crecimiento económico.

Al estudiar el Estado éstas regresiones al comercio exterior, "elabora ciertos proyectos de administración donde se realiza un esfuerzo para que las industrias nacionales no adquieran -- importaciones superfluas o productos que afecten la economía -- o los haya en el país. Es por ello que de 1982 a 1986 el saldo comercial del Estado se volvió superhabitario como consecuencia de una drástica disminución de importaciones a las que se vie-

ron obligadas las empresas del país."(20)

Toda esta disminución de importaciones desafortunadamente - no fue apoyada por el sector exportador por lo que en los años siguientes a 1986 o sea 1987, 1988, 1989, y 1990, comenzó a -- disminuir este índice superávitario reflejándose en un déficit económico.

Ahora bien, en el año de 1984, las únicas exportaciones más relevantes eran las petroleras, las cuales generaban mayores divisas a la economía del Estado, pero se enfoca la economía y el nivel de competitividad en una sola materia prima, lo cual - es erróneo, al basar sólo una parte de los recursos del Estado para su explotación y exportación, es por esto que a la caída de los precios del petróleo, el Estado se encuentra desconcertado, y sin ánimo de fomentar las exportaciones.

En esta etapa el Estado enfrenta una de las más grandes crisis económicas y financieras, y propone un programa inmediato de reorganización económica (PIRE) y un plan nacional de desarrollo (PND) los cuales, entre otras cosas, establece una nueva y rígida racionalización de las importaciones, y como medida preventiva sustituyen el arancel, por el permiso previo de importación todo esto porque la actividad económica del Estado - y su situación justificaba este requisito, además se necesitaba incrementar las exportaciones y reducir las importaciones - para así, lograr un modelo de desarrollo hacia afuera.

Otro de los programas de reubicación económica consiste en

(20) Investigación Fiscal.- Presupuesto de Ingresos de los años 1980 a 1988. SHCP. México 1988.

la programación adecuada de la balanza comercial, siendo ésta organizada por áreas geográficas, así como por países, por recursos, y por ingresos nacionales, dando con estos apoyos un nuevo impulso a las exportaciones, logrando un ingreso por capital del 21% sobre exportaciones, disminuyendo las importaciones a un 14% en las áreas del comercio exterior del Estado-México, "desarrollando así el Estado una nueva fase en su comercio internacional, realizando un 27% de exportaciones con 3 países Latinoamericanos, un 12% con Europeos, y un 30% con Asiáticos."(21)

El porcentaje más elevado lo encontramos con países que al igual que el Estado Mexicano se encuentran en desarrollo, ahora bien, si el Estado encauza favorablemente su modelo exportador hacia estos países, obtendrá un comercio exterior óptimo, y así integrará mejor su mercado con los Estados de la América Latina, que en el período de los años 1982 a 1988, el Estado obtuvo mayores porcentajes llegando estos al 38% en los últimos dos años.

Las exportaciones del Estado a este sector Latino Americano crecieron dando un índice superavitario de 27% mientras que la importación bajó a un 6% por lo que no se importaron artículos suntuarios, gracias al permiso previo de importación.

(21) Investigación Fiscal.- Presupuesto de Ingresos de los años 1980 a 1988; SHCP. México, 1988.

También Europa y Asia tienen un papel importante en este período ya que hubo ofertas de estos Estados para industrializar la planta productiva nacional, lo que repercutiría en la creación de nuevos empleos, o en el insumo de productos nacionales perfeccionados para su exportación.

Este porcentaje del 38% sobre exportaciones, fué generado por industrias extractivas encauzadas a la explotación de materias primas, las cuales son manufacturadas en diversos productos y finalmente se exportan, a Estados Latinoamericanos en su mayoría.

"Por lo que se refiere a las manufacturas no petroleras, la participación de éstas dentro del año exportado de 1988 fué de 48.5% lo que representó un 21% mayor al obtenido en 1987, elevándose el mercado no petrolero."(22)

Los productos petroleros representaron una producción generadora del 39.3% del total de lo exportado por petróleo mexicanos, siendo también un porcentaje óptimo para las necesidades del Estado.

Pero ahora bien, estas cifras obedecen a los años de 1986, 1987, y 1988, cuando el Estado ya es parte contratante del acuerdo general, manteniendo aún el permiso previo de importación lo que constituía una protección a la economía nacional, y

(22) Investigación Fiscal.- Dirección General de Aduanas. 1988.

por lo tanto, debía suprimir éste, conforme a lo preceptuado en los principios del acuerdo general, que dentro de la situación económica del Estado a nivel nacional no permitiría fortalecer sus intercambios comerciales y desarrollar su economía, pero dicha obligación tendría que cumplirse, si es que se quería permanecer dentro del GATT.

"En esta misma etapa el Estado da un comunicado de suprimir los permisos previos de importación de acuerdo a los estatutos del mercado internacional, siempre y cuando dichas importaciones no afecten el mercado nacional."(23)

Es así como el Estado Mexicano se encontró con varias obligaciones a las que aún no estaba preparado, ni preparada su industria nacional, pero desde que el Estado se interesó por este organismo internacional, e inició los estudios correspondientes sobre este acuerdo, tuvo que prever demasiadas reformas dentro de su legislación comercial, quizá hubo confianza por lo establecido en el año de 1973 dentro del GATT, en donde se amplían los postulados y en la llamada "ronda Tokio se otorga a 25 países menos avanzados un tratamiento especial dentro del contexto internacional en toda medida adoptada en favor de países en desarrollo."(24)

Dicha medida especial consiste en adicionar una parte cuar-

(23) Diario Oficial, 25 de Julio de 1988. Pag 17.

(24) Parri R, Guillermo. Perspectiva del Comercio Internacional de México. Edit. FCE. México;1986. Pag; 104.

ta dentro de los postulados del GATT, donde se establece un --trato especial o diferenciado con los países en desarrollo, en donde los países desarrollados no esperan una reciprocidad de obligaciones en igual escala con su homónimo, o países de economías avanzadas.

Esto fué un avance no del todo despreciable para el comercio internacional, al que nuestro país pretendía incorporarse ya que además esta parte cuarta otorgaba una ventaja a todos -- aquellos Estados miembros productores de materias primas, teniendo además, acceso a manufacturas, a precios razonables para fomentar la industrialización interna y su desarrollo al comercio exterior, pero debiéndose suprimir el proteccionismo al comercio internacional, dato que pasó inadvertido el Estado.

El Estado al observar estos cambios dentro del mercado internacional, en el período de 1984 a 1986, inició sus gestiones para ser parte contratante del GATT, manteniéndose tres elementos importantes en el desarrollo del comercio tanto interno como externo, teniendo así:

- a) Un modelo exportador.
- b) Una liberalización de su economía nacional.
- c) Una consulta intergubernamental organizada por el Senado de la República, sobre la conveniencia o no del Estado -- en su anexion al GATT.

El modelo exportador se inicia el 10 de Septiembre de 1985-- en donde el Ejecutivo Federal, manifiesta a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público crear un impulso a la acti

vidad exportadora, al otorgar financiamientos, subsidios, y -- exenciones, a las industrias en nacimiento, o con poco nivel -- exportador, además dichas empresas necesitaban incorporar algún insumo del exterior para agregarlo a sus manufacturas y así poder exportarlas, por lo que el Estado inicia una gradual sustitución del permiso previo de importación, creando un sistema -- arancelario que se adopte a la creciente del comercio internacional, consistente en la codificación de las mercancías, por -- genero, tipo, uso, valor de producción, para poder determinar -- su valor en aduana.

Tratando de agilizar con estas reformas, tramites aduaneros que repercutian en el dinamismo que se requiere en el mercado -- internacional, por lo que " a la fecha de 8 077 fracciones del IGI o impuesto general de importación, 7 168 ya no requieren de permiso previo de importación, significando así que 909 fracciones arancelarias soló están sujetas a permiso, ésto debido a -- que amparan productos sensibles a la economía del Estado, o -- son estos productos de tipo suntuario."(25)

Ante tal circunstancia la Secretaria de Relaciones Exteriores, la Secretaria de Hacienda y Credito Público, crean un gabinete de comercio exterior coordinado a su vez por la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, dirigido para llevar a -- cabo la negociación del Estado Mexicano al GATT.

(25) Diario Oficial de la Federación; 31 de Octubre de 1987. -

" El 27 de Noviembre de 1985 el subsecretario de comercio exterior, compareció al 4to período de sesiones de las partes-contratantes del GATT, donde se informa la decisión del Estado Mexicano de solicitar su adhesión al acuerdo general de aranceles y comercio."(26)

Configurándose así el esquema del comercio exterior del Estado, ayudando a este fomento la política del comercio exterior apoyada en instrumentos operativos ubicados en el programa nacional de fomento industrial y comercio exterior, (1981 - 1988) (PRONACIFE) del cuál cito 4 políticas consagradas de éste.

- a) Nacionalización de la producción.
- b) Fomento a las exportaciones.
- c) Atención a las franjas fronterizas y zonas libres.
- d) Negociaciones comerciales internacionales.

- a) La nacionalización de la producción.

Más que una nacionalización como está textualmente expresada, se refiere a la concentración del interés nacional sobre la no intrusión al país de artículos, que afecten las mercancías, las materias primas, o los productos nacionales de recien ingreso al comercio exterior, ya que éstos se verían afectados por una competencia con los grandes productores, siendo éstos quienes acapararían el mercado interno. Situación que actualmente está ocurriendo.

(26) Revista de Comercio Exterior. Vol, XXVII No,306; Edit. Bancomext. Mayo 1986. México; pag 12.

Esta medida obedecía, a proteger industrias nacientes, las —
cuales, con sus productos empezaban a competir primero a nivel —
nacional, más tarde internacionalmente, tratando de darles así
un tiempo de preparación contra la competencia que habrían de —
enfrentar.

Todas estas industrias fueron visualizadas por el Estado, —
quien otorgó un financiamiento en base a los programas que ela
boró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o la banca —
especializada sobre comercio exterior, como Bancomext, o Nafinsa
sa.

Desafortunadamente, dichos financiamientos no fueron suficientes
tes, y muchas empresas nacientes no lograron su crecimiento, por
lo que se vieron en la necesidad de desaparecer, al no tener —
tiempo suficiente para competir con las grandes empresas extranje
ras, por lo que actualmente es la preocupación de la Banca espe
cializada, realizar nuevos estudios que realmente beneficiena
a las empresas que hasta ahora han resistido la competencia, para
ra que estas crezcan y se desarrollen en el comercio internaci
onal, y que lejos de crear nuevos empleos unicamente se manten
gan en el comercio nacional y posteriormente se encaucen al
comercio exterior, estadísticas del cierre de empresas no hansi
do manifestadas por el gobierno del Estado Mexicano, pero —
basta ver el número de desempleados que desde el año de 1986 a
estas fechas se ha acrecentado, para darse cuenta que no solo —
deben tenerse estadísticas optimistas de crecimiento empresar
ial y creación de nuevos empleos, ya que muchas de las empresa
sas que no resistieron la competencia del exterior, o desaparere

cieron, o redujeron su personal, pasando a ser de industrializadoras, o elaboradoras de cierto producto, a simplemente comercializadoras de productos extranjeros de importación.

b) Fomento a las exportaciones.

En cuanto a este tema o apartado y por ser un proyecto relevante, el cual atrae nuestra atención, en líneas posteriores me permito abordar solo algunos aspectos, de lo establecido hasta estos momentos en cuanto al fomento de las exportaciones.

Como lo he mencionado anteriormente, quien debe fijar estos programas de apoyo es el gobierno Nacional en sus funciones de administración pública, en donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como la banca especializada, estudiarán en qué sector, se fijarán las estrategias para otorgar estímulos a empresas que por ser estratégicas darán al Estado mayores ingresos económicos y fiscales, siendo comprendidas tanto la pequeña o mediana industria, y no solamente las grandes empresas.

En muchas ocasiones esta acción benéfica por parte del Estado se encuentra estancada por trámites excesivos o por la falta de capacitación de los dependientes gubernamentales, quienes frenan un estudio, un crédito, o un financiamiento por la falta de coordinación entre los departamentos, quienes retrasan el crédito, o bien, no entienden cómo se otorgará éste, afectando no sólo a la empresa que espera el financiamiento, sino además a una economía nacional, que espera ingresos del funcionamiento

Óptimo de dicha empresa.

Por lo que respecta al fomento o impulso que crea la secretaria de Hacienda y Crédito Público, este versa, en el plano -- impositivo, donde se puede hablar de los subsidios, subvenciones, y exenciones que se aplican a las industrias extractivas -- e industrializadoras, brindándoles estos estímulos o privilegios sobre el pago de determinados impuestos o su exención correspondiente, así como el otorgamiento de subvenciones que -- sirven a éstas empresas para no ser sujetas en forma activa de los impuestos o créditos fiscales.

Todos éstos propósitos, tienen como resultado y buscan la finalidad de fomentar la planta productiva del Estado, el cual, debe además, tener una visión concreta sobre cada industria, y -- agilizar los trámites administrativos para que no se entorpezca la utilización de un crédito, no frenando así la esperanza del exportador, en donde el más beneficiado es el ingreso del Estado.

o) Atención a las franjas fronterizas.

Tratando de tener un comercio más flexible, el Estado otorga una exención a los productos que se exporten o importen al país, por determinadas zonas, con la condición de que su aprovechamiento y consumo sea dentro de las mismas.

Siendo así, en estas zonas existe una gran afluencia de mercancías, pero en la mayoría de los casos, esta mercancía introducida por estas zonas es transportada hacia el interior de la

Republica, fomentando una evasión de impuestos, cayendo por lo tanto, en los ilícitos del contrabando, por lo que el Estado debe tomar mayores precauciones y elaborar un estudio más profundo sobre el control de estas mercancías, y legislar al respecto para erradicar la evasión de impuestos que tanto perjudica al Estado, repercutiendo en un rezago de su desarrollo económico tanto interno como externo.

d) Negociaciones comerciales internacionales.

Estas son objeto de análisis dentro de cada conferencia celebrada por nuestro país, en cuanto a su fomento industrial y comercial, así como su desarrollo financiero interno, y una vez siendo miembros del GATT, estas negociaciones entran en cada una de las conferencias o rondas de negociaciones a que son convocados los Estados miembros de este organismo, para el intercambio comercial, en donde cada Estado adoptará la estrategia más óptima para su economía.

Con estos puntos estratégicos de la política económica del Estado, en la cual basará su desarrollo económico conforme al principio fundamental del acuerdo general de aranceles y comercio, como lo es el de la igualdad formal de todos los Estados, tiene el Estado que observar cual es la mejor negociación para el beneficio del país, siendo primordial que el Estado se presente a cada una de las rondas de negociaciones que sean celebradas dentro del GATT.

Una vez que el Estado ha analizado diversos programas de la política económica para su desarrollo y progreso sobre el co--

mercio exterior, debe tomar una gestión que regulará dentro de este organismo y su mercado exterior su funcionamiento, en el marco internacional, por lo que detallo la gestión que realizó el Estado para ser parte contratante del GATT.

El día 10 de Julio de 1986, se realizó en nuestro país la última reunión del grupo de trabajo integrado por las personalidades que mencione en renglones anteriores y que cada una de ellas pertenecía a diferente secretaria de Estado, siendo quienes estudiaron nuestra adhesión al acuerdo general, autorizándose tres documentos, los cuales, corresponden a todo un estudio de la situación de nuestro país y la perspectiva en cuanto a su adhesión a este organismo internacional, expresando así:

I.- Protocolo de adhesión.

II. Informe del grupo de trabajo.

III. Lista de los productos Mexicanos que el Estado concesionó como aportación internacional al mercado en su adhesión al GATT.

"Los documentos anteriores así como la explicación sobre los resultados de la negociación en la adhesión del Estado Mexicano al acuerdo, fueron aprobados por unanimidad durante la reunión del gabinete de comercio exterior celebrada el 14 de Julio de 1986, presedida por el presidente de la Republica."(27)

(27) Revista de Comercio Exterior. Negociaciones de México con el GATT. Vol XIII, Noviembre de 1986. Pag, 16.

"Durante la reunion del consejo de representantes del GATT, - celebrada el 15 de Julio de 1986 los mismos documentos fueron - aprobados por unanimidad del consejo de ésta union aduanera o - acuerdo general, recibiendo ese mismo dia 48 votos favorables de los 61 necesarios, para que México pudiera ser miembro del - acuerdo, y sólo dos dias despues ya se habian reunido 63 votos a favor de México."(28)

El representante de México hizo notar al consejo del GATT, - sobre el interés de nuestro país de ser parte contratante de - el acuerdo general, por lo que esperaba reciprocidad de todos - los demás Estados, manifestando a los representantes de cada - Estado miembros del GATT, que un protocolo normal era el punto de partida habitual para los países desarrollados, por lo que - debido a las condiciones especiales tanto económicas como so- - ciales por las que atravesaba nuestro país, esperaba que la ad - hesión de nuestro Estado al GATT se hiciese a través de un -- protocolo normal ampliado "AD DOC", es decir, especialmente con- figurado para el caso concreto del Estado Mexicano.

El objeto de este documento era reflejar la preocupación de un Estado, que debía ser reconocido como nación en desarrollo - debiendo tener aplicación plena las disposiciones en que se le concede un trato diferenciado y más favorable, para que así, su economía no se viera afectada, acarreándole perjuicios en vez -

(28) Revista de Comercio Exterior. Negociaciones de México con el GATT. Vol XIII, Noviembre de 1986. Pag; 16.

de beneficios, o en cuanto a que algunos países trataran de tomar ventaja de los Estados subdesarrollados que recién ingresan al comercio internacional con bajas tarifas arancelarias, como lo es el caso de México, viendo la opción de comercializar productos sensibles a la economía de estos Estados.

El Estado Mexicano expresó que en cuanto a los principios - rectores y códigos de conducta, su adhesión se haría en la medida de sus posibilidades, y en cuanto a la protección de su economía, manifestó expresamente " el reconocimiento de que los recursos energéticos se podrán explotar y comercializar según los intereses de la soberanía nacional, manifestando el Estado que la comercialización se hará en la medida más conveniente - para la economía del país, tomando además diversas medidas de apoyo previas en el plan nacional de desarrollo, en los programas sectoriales, y en el reconocimiento con carácter prioritario del avance del sector agrícola."(29)

El protocolo de adhesión presentado por México, entra en vigor a los 30 días de haberlo firmado los representantes del -- grupo de trabajo del Estado Mexicano, habiendo sido firmado por el secretario de comercio exterior el 25 de Julio de 1986, recibiendo copia certificada de los documentos relacionados con la adhesión, los cuales posteriormente fueron remitidos al H. Senado de la Republica para los efectos de la intervención que a

(29) Revista de Comercio Exterior. El Marco Internacional de México en su Explotacion de Recursos. Vol XX; Mayo 1987; - pag. 5.

este cuerpo legislativo le corresponde por mandato constitucional.

El 25 de Julio de 1986, la dirección general del GATT dio a conocer un comunicado de prensa, donde manifiesta entre otras cosas el protocolo de adhesión del Estado Mexicano a ese organismo, ahora bien, tomando en cuenta los 30 días después de la firma de éste, es hasta el 24 de Agosto de 1986 cuando el Estado Mexicano se convierte en parte contratante del GATT.

Lo que origina una serie de derechos y obligaciones tanto para las partes contratantes, como para nuestro país, dándole entre otros derechos al Estado, el de participar como parte activa en los contratos con cada Estado miembro, los cuales se harán extensivos a los demás Estados, teniendo también el derecho a participar en las rondas de negociaciones que se celebran para conformar en forma más amplia la integración de los intercambios comerciales, logrando así, un nivel más óptimo de comercio exterior e multinacional.

II.- POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO.

El acuerdo general parece ser un instrumento negociador óptimo para abarcar el deseo del Estado, dando acceso seguro a sus materias primas a precios razonables, combatiendo así su inflación y sus problemas económicos, elevando las exportaciones, y ampliando los mercados comerciales con los demás Estados que conforman este acuerdo general de aranceles.

Como ya lo analicé anteriormente, dentro de la política del Estado hacia el intercambio comercial, existen ventajas y desventajas en el marco económico; el Estado actualmente experimenta un cambio en etapas transitorias, como pasar de una economía cerrada a una abierta, de una economía con alta inestabilidad a otra con cierto grado de estabilidad, estableciendo la urgente necesidad de consolidar este proceso económico, por lo que el Estado debe reestructurar sus bases económicas y realizar cambios en el funcionamiento de las empresas tanto públicas, como privadas.

"Los cambios estructurales más importantes son: Redimensión al sector público productivo, y lograr la competitividad en la apertura al comercio exterior."(30)

Para lo cual es necesario preservar en mediano y largo plazo las políticas económicas, monetarias, y fiscales; las cuales han sido instrumentadas y actualizadas en forma paulatina, a lo largo de los últimos 4 años, "ayudando a modificar e implantar las conductas económicas que coadyuvan al éxito de los cambios estructurales."(31)

La apertura del comercio dentro de la política económica es el primer cambio estructural que se ha dado en el país, y digo estructural, ya que repercute en cada una de las empresas pro-

(30) Expansión. Revista Financiera; 7 de Julio de 1989. pag 35 México.

(31) Ibidem. nota anterior. pag 35.

ductoras de las mercancías o materias primas con las que el -- Estado Mexicano concesionó al ser parte contratante del GATT, -- siendo éstas observadas en el ámbito internacional, además de ser objeto de un profundo análisis, éste cambio estructural -- por la apertura al comercio exterior, tiene además la finalidad de incrementar nuestra competitividad en forma internacional, -- pero encuentro en esta apertura y su grado de funcionalidad, el problema de una desprotección a las empresas, ya que la apertura internacional, no se hizo en forma gradual conforme a un calendario fijo, que obligara a las empresas a tomar medidas necesarias en su funcionamiento y elevación productiva para proteger sus utilidades y su crecimiento, sino que se liberó súbitamente la economía, sin esperar a que otros países nos brindaran un mercado equivalente, o conforme a las necesidades del h Estado y de las empresas, es decir, el Estado aún no fijaba -- bien sus intereses sobre diversos productos extranjeros, y además como lo he manifestado anteriormente, no se dió tiempo a -- que las empresas nacionales se prepararan con tiempo para re-- sistir una competencia del exterior.

Esto significó una menor capacidad de negociaciones por un lado, y por otro, una competencia desventajosa para nuestro aparato productivo, pues no se contó con el tiempo y la infraestructura suficiente para resistir la importación de productos -- o mercancías, que lejos de salvar necesidades se vean reflejadas en competencia para la producción nacional.

Es más, en ocasiones, el fetichismo nacional repercute en es-

te ámbito competitivo: preferir artículos extranjeros que tienen un mismo nivel o calidad que un producto nacional, aunque en ocasiones el primero tenga mayor voluminosidad pero menor cantidad en gramos, y tiene mayor su precio, es preferido al nacional, reflejándose así el problema de competencia.

Otro renglón importante, lo constituye el que prevalezcan - insuficiencias y obstáculos, como lo es el monopolio de transporte, manejo de carga en los puertos, y el burocratismo en trámites administrativos, lo que retrasa la salida de mercancías de exportación, repercutiendo en un desequilibrio con respecto a las mercancías de importación, las cuales, llegan en forma vertiginosa al territorio nacional.

Además, se mantiene una situación incongruente en el mercado interno, pues no se puede hablar de una economía abierta hacia el exterior, mientras se tiene cerrado el comercio interno, -- por el bloqueo de materias primas y productos manufacturados -- que necesitan aún permisos específicos para su comercialización, o se mantienen con un precio fijo no obstante haberse incorporado para su realización algún insumo proveniente del extranjero, con lo que la empresa no tendrá un margen de utilidad si a éste producto no le es autorizado otro precio para su comercialización.

En este caso sería conveniente la eliminación de precios oficiales sobre determinadas mercancías y no en todas, ya que a su vez ésto constituiría en el país, un descontrol en la economía interna, por la deshonestidad de algunos empresarios o --

grandes consorcios, quienes verían en este precepto una forma de desahogo en su ánimo de bloquear materias primas o productos manufacturados, lo cual elevaría en este caso el nivel de precios que estarían mucho más fuera del poder adquisitivo a nivel nacional dentro de las clases sociales media, y baja, -- como consecuencia de la fijación y estabilización del salario.

Otro problema de la economía del Estado, es el respectivo a que el gasto público como parte del gasto total, es empleado -- para el pago de la deuda interna, siendo que en este año de -- 1990 se utilizó el 41% del gasto total para el pago de ésta, -- con lo que el actual gobierno está dispuesto a consolidar el -- cambio estructural reduciendo su deuda interna, pero esta polí-- tica se ve frenada en su funcionamiento como consecuencia de -- las administraciones anteriores.

Uno de los postulados de la actual administración establece la reducción tanto de esta deuda como de la exterior, así como la reducción del intervencionismo Estatal, tanto en su vertien-- te reguladora como productora, no solo en la reducción del re-- glamentarismo, sino también en su aparato burocrático, que in-- fluye en el gasto público en forma directa, y en cambio apoya-- rá todo tipo de comercio nacional, dando bases para el apoyo -- de empresas de recién formación que lleguen a un alto nivel de competencia internacional.

Otro de los mayores problemas y preocupaciones de esta ad-- ministración lo es, el de reducir al máximo la inflación actual

preservando la lucha antiinflacionaria, ya que si no se tuviera control de ésta situación, con la fijación de precios, se entraría a una inestabilidad mayor, repercutiendo esto en el mercado internacional, y en la competitividad del país frente a --- otros Estados.

Es por eso que la economía nacional trata de desvirtuar en gran medida la inversión extranjera, no porque ésta sea negativa, sino más bien para que exista más capital nacional invertido en el aparato productivo, donde además se deben satisfacer necesidades con el insumo de productos nacionales y eliminar poco a poco productos suntuarios de importación.

Un reflejo de la política económica antiinflacionaria como ya he mencionado, es la estrategia adoptada por el Estado que se encuentra en la reactivación de la economía nacional, que --- creó y promovió la firma del pacto para la estabilización y --- crecimiento económico o PECE. Así como el pacto de solidaridad económica PSE, que son instrumentos dirigidos a la reducción --- inflacionaria, que en 1989 cerró en 12.3% y un 9.6% en 1990 es perándose para este año de 1991 un cierre del 6.3%.

Aparte de este combate a la inflación, otro problema que --- tiene el Estado, es el referente al caso de la elevación de la economía subterránea que hasta el momento registra un millón de vendedores ambulantes, los cuales no registran el pago del impuesto sobre la renta o ISR, o el impuesto sobre ingresos --- mercantiles o ISIM, por lo que la hacienda pública incrementa el número de no contribuyentes.

Sobre este problema habría que observar, si no fué, como anteriormente lo he mencionado, el mismo Estado es causante de esta situación, ya que la liberación de la economía no se realizó en forma gradual, por lo que muchas empresas al verse desprotagidas tuvieron la necesidad de reducir su personal, y en el peor de los casos su quiebra inminente, por lo que se amplió en forma desorbitada el desempleo de la clase social baja, --- quienes teniendo la necesidad de mantener a sus familias, invirtieron su poco capital de despedido (si es que lo hubo) en artículos de importación que ahora revenden, lo cual lejos del propósito del Estado que era abrir su economía al exterior para crear la generación de nuevos empleos, o ampliar estos, los redujo o los nulificó, y diversas empresas que antes se dedicaban a la producción, ahora se concretan a la comercialización entre productos de importación y exportación, preocupándose --- ahora el Estado en la incrementación de los contribuyentes menores.

Sabemos que aún hacen falta muchas reglas en cuanto al mercado interno, ya sea a corto o largo plazo, donde exista un esquema de fomento real a las exportaciones, y también hace falta tiempo para que las industrias se apoderen de un nivel productivo mayor, que se vea reflejado en su expansión y por consiguiente, en la generación de empleos que benefician a la clase media y baja, y así se reduzca el nivel de desempleo y la economía subterránea, beneficiando esto también a la hacienda pública.

También es cierto que el Estado aún no desarrolla en forma-

Óptima su producción en materia agropecuaria, por lo que será importante destinar mayores recursos para el fomento de este sector, ya que las estadísticas del Estado mantienen cifras de desarrollo alejadas de la realidad, tal y como lo han manifestado las organizaciones agropecuarias, por lo que debe haber mayores financiamientos, subsidios o exenciones, que permitan la intromisión de maquinaria agrícola, para elevar la producción, primero para el consumo interno, y posteriormente su fomento a la exportación.

Ya que rara vez se implementan ingresos o financiamientos a éste sector, el cuál, es abandonado por falta de organización, desvirtuando su esquema productivo, lo que lo lleva a ser observado en forma terciaria para la economía, sin estudiar el grado de importancia que reviste como potencial exportador, así como para el mercado interno.

Otro guión de la política económica respecto a este sector, es manifestado en la programación de asistencia integral y especializada en ramas y sectores, dentro de la cual se ofrecerá al agro, apoyo técnico, sin que hasta el momento se vea este apoyo, y en cuanto a las empresas, un apoyo similar es enfocado para que logre entrar al mercado internacional, en condiciones competitivas, permitiéndole ampliar su infraestructura y la creación de filiales que generen empleos, estudios idealizados de difícil materialización.

Todos estos apoyos, se ofrecen en función de las necesidades específicas de aquellas ramas o sectores, en las que se requie

ran niveles eficaces de productividad que fomenten la inversión interna y la explotación de sus bienes, logrando así encauzar la industria nacional, en su aumento de las exportaciones, y en las personas físicas o inversionistas, la confianza en el ahorro interno de sus capitales, entendiendo el capital desde el punto de vista económico, como el acervo de bienes enfocados a la producción y no destinados al consumo, por lo que al fomentar y dar bases sólidas para el ahorro, el Estado acrecentará la acumulación de capitales que beneficiarán el capital nacional, deteniendo con este punto estratégico de la política económica, el problema de la inflación, la cual consiste en la pérdida interior del poder adquisitivo del dinero, cuyo monto circulante aumenta, sin que correlativamente lo haga la producción de bienes.

Se debe aumentar la producción de las exportaciones no petroleras para constituir con las manufacturas, una base más sólida en la recuperación de este crecimiento económico, siendo además un elemento importante para la generación de empleos que tanto necesita el Estado.

Por lo que como ya lo he mencionado, la administración pública, debe desechar muchos trámites que frenan las aspiraciones de eficaces fuentes productivas, que lejos de apoyarlas, desanimen su opción exportadora, y el desarrollo interno de cada industria por pequeña que esta sea, es por tanto que el Estado tiene que crear una estructura más sólida y menos restrictiva, para reordenar una microeconomía ascendente y con posibilidades exportadoras.

Algunas opiniones se basan en el problema que surge a nivel político y social, consistente en la cantidad elevada de empleados públicos, que solo amplían el gasto corriente del Estado, reflejando una carga impositiva a los empleados asalariados y a los de iniciativa privada, tanto como a las empresas privadas, mixtas, y públicas, que verán afectada su producción por alguna premisa impositiva que no entre en las exenciones que la hacienda pública ha determinado.

Ahora bien, los elementos básicos de cualquier programa de estabilización exitosa, será un ajuste fiscal en cuanto a los egresos o gastos ocasionados por la inversión o apoyo otorgado a empresas o industrias, ya sea por incentivos como los mencionados, o sea exenciones subvenciones o financiamientos, concedidos para fomentar el grado de desarrollo y competitividad de estas empresas, observando si éstas han generado utilidades y han elevado su producción, o se han mantenido únicamente en equilibrio sin generar ningún avance, a lo cual el Estado determinará si es retirado o no el apoyo concedido, ya que sólo ha sido invertido sin obtener ninguna ganancia.

Otro punto primordial para la estabilidad del marco económico del Estado, lo constituye la fijación de la actividad cambiaria y el mercado internacional, por lo que se trata de no forzar el aparato productivo ya que un alto costo para este sector, lo fue la congelación de precios líderes en la economía del país, afectando a muchas empresas en sus rentas y en sus utilidades, es por ello, que en este año se consideró adecuado que en forma gradual se de una liberalización en la economía -

interna, hecho que por la crisis que aún mantiene nuestro país no se ha realizado, ya que además afectaría en forma mayor el bajo poder adquisitivo de la población.

La banca especializada en apoyo a los programas implementados por el Estado, ha manifestado que éstos serán apoyados en una canalización de capital, por un 80% de los créditos financieros que maneja Bancomext al comercio exterior, a través de empresas exportadoras fortaleciendo así su capital y su producción, quienes a su vez se comprometieron a comercializar y consolidar envíos y ventas de sus productos al exterior. Financiado así la banca especializada, la sustitución de importaciones por las exportaciones.

Lo que contribuirá al ahorro de divisas, produciendo bienes que de otra manera se tendrían que adquirir del exterior, y se generará también el incremento al producto interno bruto o PIB ya que el aumento de la población es cada vez mayor, por lo que se debe fortalecer ciertos sectores como el agrícola y la rama agropecuaria, evitando hasta donde sea posible la importación de productos básicos, cosa que hasta el momento se sigue haciendo, tratando el Estado de erradicar esta situación.

Es conveniente destacar que en apoyo de estos programas de desarrollo, el Estado ha adoptado algunas medidas restrictivas que a largo plazo podrán tener consecuencias graves, como lo es, la recesión o distanciamiento de los salarios, ya que como sabemos, éstos se encuentran fijos para los asalariados, en apo

yo a la política antiinflacionaria y conforme al pacto de solidaridad económica o PSE, pero, al momento en que éste termine y los productos de consumo inicien un avance en sus precios, - impedirá a los salarios en un corto plazo, recuperar el poder adquisitivo, lo que traerá como consecuencia, un deterioro cada vez mayor a la clase obrera y por consiguiente, sus conflictos-laborales, que en determinado caso serán justos.

Otra medida en parte errónea del Estado en sus funciones de administración, lo constituyó la elevación de las tasas de intereses reales en los bancos para lograr el ahorro de capital y por consiguiente su cauce a la producción, sin que este impulso a la producción se haya visto materializado, por lo que afortunadamente ya fueron reducidas dichas tasas, ya que si no hubiera sido así, se podría desestabilizar aún más el marco económico, por la razón de mantener demasiado capital acumulado - sin tener un desahogo normal en la producción, ya que toda empresa necesita un tiempo prudente para su desenvolvimiento productivo que respondiera a las necesidades del país.

Además en una economía como la nuestra, en la que el sector público tiene tantas necesidades y carencias que atender y la base de sus ingresos primordialmente la constituye la hacienda pública, el ingreso fiscal debe ser suficiente para atender -- las necesidades que surgen en forma continua, por lo que se debe estudiar a fondo las bajas fiscales ya que "una baja fiscal no es un resultante propicio de un desarrollo económico, y si una causa que puede provocar un menor desenvolvimiento eco-

nómico."(32)

El Estado al reducir sus impuestos en diversas ramas de la materia impositiva como son: impuesto al valor agregado, impuesto sobre ingresos mercantiles, impuesto sobre la renta, e impuestos aduaneros como es el impuesto general de importación, y el impuesto general de exportación, ha creado una situación de descontrol, al observar que sus ingresos hacendarios han disminuído como consecuencia de su apoyo optimista al sector industrial, que como ya lo he manifestado aún deja mucho que desear, deveniéndose ahora de una reducción gradual de impuestos a una nulificación total de ellos, como lo es el caso de los impuestos aduaneros en los que antes se conservaba un ingreso para el gasto público corriente.

La actual política fiscal, basa su recuperación en el aumento de los contribuyentes, ejemplo de esta política lo encontramos en la manifestación de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público que establece: en términos impositivos es necesario corregir el actual sistema tributario, esencialmente recaudatorio por un sistema fiscal que fomente la inversión a través de la disminución de los niveles recaudatorios (básicamente impuestos) a los que se veían presionadas muchas empresas, y además dar confianza al contribuyente para el pago de sus impuestos, perdonándole la evasión o irregularidades anteriores, para su integración normal al pago de sus impuestos, tratando con ésto reducir la evasión creada en el país que tanto afecta al Estado, buscando así ampliar el número de los contribuyentes.

(32) Política Arancelaria como Instrumento de Desarrollo Industrial. S.H.C.P Junio, 1988. México. pag:18.

El Estado debe estudiar demasiadas carencias que mantiene - ya sea por una mala administración, o bien por el aumento de - necesidades, a las cuales debe dar una solución, y no solo ci - fras y programas de desarrollo optimistas, pero muy alejados de la realidad.

Por lo que es importante y relevante una captación fiscal - de los sectores más fuertes económicamente, y no solo sobre -- personas físicas de escasos recursos.

En cuanto al problema de la evasión que he mencionado, la - Secretaria de Hacienda y Credito Público, aún no tiene bases - sólidas para detectar el origen y la causa que genera ésta, por lo que como lo expresé, ésta secretaria trabaja en cuanto al fo - mento y confianza del contribuyente, para que se presente a de - clarar sus impuestos en cuanto a sus ingresos, en donde la se - cretaria hará nueva cuenta sobre el causante evasor sin tomar - represalias contra él, corrigiendo así su situación fiscal, de lo cual, hasta el momento se han logrado algunos resultados óp - timos pero aún se mantiene una mayoría como evasora, lo que de - muestra que dicha confianza no ha tenido los resultados espera - dos, siendo que de un 73% esperado solo se registró el 38% de - jando un saldo de no contribuyentes de un 35% que aún se man - tienen evasores y un índice más elevado lo constituyen los que aún no realizan su ingreso al registro federal de causantes o - contribuyentes.

"Una política bien encauzada, debe observar gradualmente me - diante el sistema impositivo, destinando una parte sustancial -

de las utilidades y canalizar estos ingresos, hacia tipos de inversión que aumenten la productividad del sistema industrial y agropecuario, de modo que la tasa de utilidades disponibles disminuya, y el volumen de utilidades gananciales aumente."(33)

Por lo que respecta a la materia aduanera, el Estado tomó la siguiente perspectiva, en los derechos aduaneros, y aprovechamientos respectivos, se reducirán impuestos a las importaciones, encauzando los beneficios al fomento de las exportaciones, así como al otorgamiento de subsidios, subvenciones, y exenciones a productos manufacturados, financiando el impulso a la pequeña y mediana industria de transformación, y fortaleciendo a las empresas mayores fomentando su creatividad exportadora.

El Estado Mexicano en su manifestación y declaración e interés para ser parte contratante del acuerdo general, declaró que la política fiscal y económica del Estado se ajustaría al empleo de incentivos a las exportaciones, reflejándose éstos en las subvenciones o exenciones.

Estos incentivos tanto de carácter fiscal como económicos, están adecuados a la carta originaria del GATT que en sus artículos 6 y 7 otorgan el permiso para los Estados en desarrollo de su aplicación.

(33) Bastable Charles, Francis. The Theory of International Trade and White Some Applications to Economy. London 1978; pag. 302

Si bien es otorgado este permiso a nuestro país, el Estado tiene en cuenta, que estos incentivos juegan un papel muy importante dentro de su política económica, por lo que deben ser un impulso a la mediana industria de exportación, donde el Estado da alicientes y protección a las empresas, atenuándoles la carga tributaria a la que eran sometidas.

La política económica que el Estado desarrolla, deberá estar apoyada en la política fiscal que el Estado estructure, ya que no puede especular con su presupuesto interno, y menos ahora en que todos los países basan su economía en sus finanzas públicas, ya que cada presupuesto interno conformado por cada Estado, es parte de su plan económico nacional, por lo que su única defensa en la vida económica internacional, lo es el manejo de su política fiscal apoyando su economía, ya que es el medio de su presupuesto que impulsará su crecimiento económico.

III.- APERTURA COMERCIAL DEL ESTADO MEXICANO AL COMERCIO INTERNACIONAL.

El GATT entre sus beneficios, puede otorgar el deseo de varios países signatarios, al acceso seguro de productos, manufacturas, o materias primas, a precios razonables, con base en el dinamismo del comercio internacional, y además regular el problema de la inflación interna que cada Estado tenga, causada ésta ya sea por el estancamiento de producción o por el acumulamiento de capitales, logrando además mantener un interés de intercambio para aumentar las ventas de los productos nacionales.

México, al ser parte contratante de este acuerdo general, garantiza el acceso de varios Estados a sus materias primas, asegurando así un cierto volumen de rendimiento y una obtención de utilidades mayores, las que deben ser canalizadas al financiamiento de las empresas, para fomentar la exportación de manufacturas lo que es indispensable para el país.

Tomando el Estado Mexicano esta iniciativa y política económica, podrá verse beneficiado en su apertura económica, por la premisa de que los países desarrollados manifiestan, que en lo que respecta a esta apertura, garantizarán un nivel de precios en los productos comercializados, conforme a los intereses de los Estados subdesarrollados sin afectarlos en su economía, es así como se piensa en los convenios de mercaderías que consisten en el intercambio de materias primas por manufacturas o maquinaria, apoyando a los países miembros de economía débil, por lo que beneficiando a estos países, se aumentara el intercambio internacional, que en un futuro solo podrá ser de manufacturas, obteniendo todos un abastecimiento adecuado, y por lo que respecta a las materias primas, éstas serán comercializadas a los Estados que las necesitan a precios razonables, sin causar perjuicio al Estado que las exporta.

Por lo tanto, "en la nueva economía pluralística mundial se observa la necesidad de satisfacer carencias de diversos países y a su vez fomentar los intercambios comerciales donde cada Estado miembro se beneficie con este mercado mundial." (34)

(34) Cerrolana Asenjo, Alberto. Recursos Financieros para el Desarrollo de America Latina. Madrid; 1986, Pag; 136-137.

El Estado Mexicano por su economía, se dirige hacia los países miembros del acuerdo con sus modalidades de intercambio, y a su vez, satisface sus necesidades, buscando encontrar ventaja y beneficios en el intercambio de mercancías, teniendo además una competencia tanto interna como externa, a pesar de ello, el Estado tiene que fortalecer su nivel económico con este intercambio de productos y tratar de lograr con esta apertura, un -- creciente potencial productivo exportador, como lo ha logrado dentro del continente, manteniéndose a este nivel como un Estado líder en producción y exportación de ciertos productos, aunque es una perspectiva fácil de lograr por el nivel en el que se encuentran la mayoría de los Estados latinoamericanos, debido a su alta inestabilidad sociopolítica.

No obstante esta fuerza económica que empieza a lograr el -- Estado, lo lleva a un mejoramiento de su posición negociadora -- frente a los otros Estados, pero también ha proyectado las necesidades del Estado indudablemente hacia los mercados externos, y esto es una cuestión importante y fragil dentro de la economía nacional, porque el Estado tendrá que observar si nuestro país aparte de allegarse bienes necesarios, caiga en la importación de productos suntuarios, e innecesarios, llenando como -- se ha manifestado al país de productos chatarra.

Por esto, al tener el Estado una etapa de transformación y -- una vez que ha diseñado su plan nacional de desarrollo, en cuya estrategia organiza un reordenamiento económico, en el que no se maneja la apertura comercial en forma gradual, tiene que organizar inmediatamente su cambio estructural, ya que la come

petencia no retrocederá y si aumentará, y una de las bases de este reordenamiento económico, es la armonía que deberá tener el sector público y el aparato productivo nacional, resultando de ésta, mayor nivel productivo articulado, y competitivo tanto interna como externamente.

Además de este cambio estructural, el Estado está obligado a modificar preceptos en materia impositiva, que ayuden al trámite y agilización del mercado, como ya lo ha mencionado en el capítulo que de ello habla.

Todos estos cambios en nuestra legislación, deben atender a diversos puntos de vista, ya sean económicos, políticos, y sociales, reiterando que no debe ser descartado este sector -- por los problemas que ello ocasionaría.

En todo marco económico se realiza un estudio comparativo y compartido, entre los ingresos obtenidos tiempo atrás y actualmente; ésta comparación ha demostrado, que una liberalización súbita de la economía, tiene varias consecuencias para el país y para su economía.

El aspecto social y político tiene gran importancia, ya que siempre debe tomarse en cuenta el nivel de vida de los asalariados, teniendo una perspectiva política del beneficio o perjuicio que obtendrán, con determinada decisión que tome el Estado, como lo fue la rápida liberalización de la economía, o como se observa, el beneficio al poder adquirir nuevos productos a precios más accesibles, por lo que también se debe edu-

car al consumidor para que sepa elegir entre un producto nacional y uno de importación, ya que éstos en ocasiones son solo de tipo suntuario.

Hasta en estos momentos, el Estado ha controlado la incesaria importación de demasiados artículos suntuarios, ya que muchas importaciones continúan concentradas en bienes intermedios y de capital, "siendo estos necesarios para que las empresas los mantengan como insumos para poder producir bienes que finalmente serán exportados, de estas cifras de importaciones tenemos que en 1989 un 32% se realizó sobre productos necesarios para el insumo nacional, en su mayoría productos agrícolas de consumo, un 34% sobre importaciones temporales, esto es que entran al país para ser incorporados a algún producto que posteriormente será exportado, un 6% sobre artículos suntuarios de consumo o bienes utilizados por particulares, como aparatos electrónicos o decorativos, siendo estos porcentajes inferiores a los que se esperaban para los años siguientes a 1986." (35) Cuando el proceso de liberación fué iniciado.

Como se observa en estos porcentajes, la apertura comercial ayudo a algunas empresas, por la posibilidad de que incorporen insumos o maquinaria a precios internacionales más ventajosos, para la regulación de precios a los que se han visto sometidas, sin descartar la competencia que mantienen en el exterior, pero fortaleciendo su competencia interior, por lo que en éstas-

(35) Registro de Importaciones Anuales. SHCP; Dirección General de Aduanas. Documento Privado. 1988-1989.

si se estimuló su elevación de productividad, obteniendo una -- competencia nivelada y en ocasiones favorable, siendo estos -- sectores, quienes consideren la exportación como un negocio re- dituable.

A la apertura y liberalización comercial se les puede ver -- desde dos puntos de vista:

-El primero de ellos se da en el siguiente sentido; la aper- tura comercial mediante la racionalización de la protección -- arancelaria, permitirá establecer un apoyo al fomento industri al, siempre y cuando ésta racionalización no afecte a los pro- ductos nacionales, es decir que la protección no regule artícu los, que sean utilizados como insumos de productos nacionales a los que después se les comercializará para exportación, si es- to sucede y no se afectan los productos nacionales, el Estado- promoverá una estructura eficiente en la planta productiva de- las empresas, teniendo éstas mayor cauce exportador, y por --- otro lado organizará sus recursos naturales, protegiendo sus ma terias primas, ordenando éstas, para que sin afectar la econo- mía se promueva su exportación, atendiendo primero su mercado - interno, logrando con ello una ventaja competitiva con los Es- tados miembros en el mercado exterior.

"Actualmente, México sigue siendo líder en exportaciones en América Latina, siendo así junto con Brasil y Argentina, los - países que producen un 58% de las exportaciones destinadas a - países Europeos y Asiáticos, quienes en su mayoría necesitan - de materias primas, o de productos manufacturados que no pue--

den producir por diversas razones."(36)

- En cuanto al otro punto de vista, la apertura comercial - que el Estado mantiene, puede observarse como una estrategia - comercial del Estado, para lograr una solución al problema de - la inflación, entendiéndose por inflación un aumento general de - los precios, los cuales deben tener un carácter permanente mien - tras se nivele la economía, siendo así que por la competencia - a la que se ven obligadas las empresas en el ámbito internacio - nal, también están obligadas a mantener los precios de sus pro - ductos fijos en el mercado interno, punto en el que se desarro - lla su oferta y demanda.

Además, ésta inflación, también puede generarse por un exce - so en la demanda global de bienes, sin que estos sean produci - dos, o por aumento en el costo de producción, así como por mo - tivos estructurales del Estado, por lo que en cuanto al aumen - to en el costo de producción las empresas no podrán hacerlo -- por las mismas razones de su competencia, ya que si aumentara - su costo de producción aumentaría su precio de venta, refleján - dose en una inconstabilidad de los productos al bajar sus ven - tas, por lo que la empresa se ve obligada a mantener su costo - de producción o aumentar su producción con menor costo, por lo que en caso contrario, la oferta de otros productos similares - pero de importación aumentara, debido a su precio más bajo, --- siendo el mejor beneficio para el consumidor.

(36) Roger Hanson. Relaciones Económicas de América Latina. --

Edit; Siglo XXI. México; 1989. Pag:139.

Como se observa en este punto de vista o aspecto de la política económica del Estado Mexicano, su importancia trasciende, en que se ha regulado la demanda y la oferta de algunos artículos y productos, en los que se mantenía un monopolio, que sostenía un determinado precio sobre la mercancía, que en ocasiones traspasaba los márgenes de utilidad comunes a la empresa, y este producto salía fuera del potencial económico de los asalariados, logrando ahora el Estado un control de precios sobre estos productos que tanto afectaban el mercado interno.

Por lo tanto, la liberación económica del Estado, no deja de ser un instrumento más de los que dispone, para detener abusos y rentas monopolísticas exageradas, que se presentaban en muchas ramas productivas del país, como el de transporte en puertos, y en los almacenes generales de depósito.

Con esta apertura comercial, el Estado debe mantener en un nivel óptimo de calidad sus productos, observando lo expuesto en el código antidumping del GATT, como forma de protección en el comercio internacional, evitando las prácticas desleales de otros Estados a los que nadie está exento debiendo también racionalizar su mecanismo de protección arancelaria, que es otra obligación contraída ante el GATT, y tiene el derecho de cerrar sus fronteras, en caso de haber detectado alguna práctica desleal en el comercio de otro Estado, siendo ésto un ejemplo de las pocas acciones coactivas de las que dispone el GATT.

Apoyado también el Estado en ésta apertura, y conforme con la cláusula de la nación más favorecida, el Estado debe sustituir-

las restricciones cuantitativas de nuestro mercado tradicionalmente protegido, por el sistema forzoso basado en la práctica-real de la oferta y la demanda.

Por lo tanto el Estado reorganiza un sistema económico totalmente nuevo, debiendo entrar al dinamismo del comercio exterior, por lo que los subsidios del Estado y los financiamientos de la banca especializada, "promoverán la elevación de la planta productiva industrial, la cual generará empleos e incrementará la utilización de su capital, dirigido a la productividad en apoyo a las plantas exportadoras, donde el país completamente la demanda interna y haga avanzar la demanda externa, exteriorizando la oferta de sus productos, en lo que por fuerza-cada empresa deberá ser eficiente o absorberá los problemas propios de una empresa deficiente, apoya el Estado ésta política de impulso, con la firma del pacto de solidaridad económica, utilizado también, como una estrategia antiinflacionaria, del país?(37)

IV.- POSICION DEL ESTADO MEXICANO EN SU ADHESION.

El Estado Mexicano tiene apenas 5 años de ser parte contratante del GATT, con optimismo y esfuerzo es posible esperar -- que esta organización le de al Estado, una ventaja comparativa con otros Estados que aún no son miembros del GATT, y la --

(37) Revista, NAFINSA. Mercado de Valores. Mayo; 1988 México -- pag: 11, 12.

práctica lo acreditará, la juventud del sistema hace suponer - que se desplegará una amplia capacidad de adaptación en empre- sas del Estado, con las reformas y modificaciones en su legis- lación, tal y como se hizo el compromiso ante el seno del GATT, ya que, en cada foro de discusión o ronda de negociaciones, se - presionará al Estado Méxicano sobre sus reformas, además de - ser importantes para el Estado éstas rondas, porque ayudan a - corregir las deficiencias del sistema, y dan malicia al Estado para aplicar con eficiencia su legislación y su comercio, a -- fin de defender adecuadamente la planta productiva nacional.

El Estado en su protocolo de adhesión, al ser parte contra- tante del GATT, manifestó expresamente su decisión de adoptar el comercio internacional, conforme la parte segunda del GATT, que es un tanto complicada pero proteccionista, siendo aplicable - el acuerdo, en función de la legislación nacional de cada una - de las partes contratantes.

Siendo reconocida así la adhesión del Estado Méxicano en el GATT, en lo que se manifestó, es aceptada la adhesión de los -- Estados Unidos Méxicanos en toda la medida que sea compatible - con su legislación vigente, a la fecha del presente protocolo - o iniciativa de aprobación, de la adhesión al acuerdo general - de aranceles y comercio.

Por ello, la adhesión de nuestro país, al principio obtiene - acceso en forma ventajosa, en la lista de productos negociables que no afectaban la economía del país, consolidándose en ese - entonces para el Estado, determinadas ventajas arancelarias de

otros Estados para con el nuestro, y donde las modificaciones o el mantenimiento y reducción de las mismas, será acorde con los acuerdos a que lleguen las partes contratantes, sin que se afecte a otros, pero lo que sí se reducirá, son las tendencias proteccionistas tanto de Estados desarrollados como de los sub desarrollados.

Manteniéndose la premisa al decir, que es más fácil protegerse del sistema arancelario y no arancelario dentro del GATT que fuera de él.

La adopción de los principios establecidos en el GATT, son incorporados a nuestra legislación, excepción hecha de la ley de valoración aduanera, la que tendría grandes beneficios a la economía nacional, ayudando a combatir la subfacturación tanto de importaciones como de exportaciones, con la correspondiente pérdida de tiempo al codificar una mercancía y otra nuevamente, deteniendo ingresos arancelarios que se necesitan, desea dos por la economía nacional.

Esta doble facturación, trae consigo un retraso en la actividad del manejo de mercancía o productos en las aduanas, afectando a muchas empresas, las cuales, teniendo productos para exportar, son detenidos en determinado tiempo, mientras que otros de importación, son introducidos rápidamente.

Tal vez en este sector, y sobre esta ley de valoración, radique el problema de la nivelación entre oferta y demanda que es necesaria para el Estado, y que hasta el momento se pone en du da se haya logrado, en este aspecto, los países industrializados continuarán creciendo en la próxima década y la oferta no

será impedimento de que éstos transgredan algunas disposiciones en materia aduanera, y los demás países seguirán con su retraso económico, y su comercialización de materias primas.

Por lo que la única solución del Estado es, o adoptar este sistema o acelerar su industrialización interna, ya que la sola exportación de materias primas, no es suficiente para el crecimiento económico que debe experimentar.

Por otro lado, nuestro país puede invocar y tiene el derecho a recibir, el tratamiento especial y más favorable previsto en el acuerdo, México como país en vía de desarrollo y si es aprovechado este punto, se puede acrecentar el mercado de las manufacturas y materias primas, que son necesarias para otros Estados menos desarrollados, teniendo que reducir sus aranceles, - permisos de importación, cuotas compensatorias, e incentivos a la exportación.

El Estado Mexicano sigue la premisa de valoración en aduana según lo preceptuado en Bruselas, Belgica. Donde se le da a la mercancía un valor real, o tasa ad-valorem, significando esto un valor conforme al precio que cuesta producir cada unidad en distintos países, sin que se llegue al estudio del sistema que creó el GATT.

Por lo que respecta a la posición del Estado frente a los - códigos de conducta del GATT, forma parte de 4 de ellos que -- son:

- a) Código antidumping.
- b) Código sobre subvenciones y derechos compensatorios.
- c) Código sobre compras al sector público.
- d) Código de obstáculos técnicos al comercio internacional.
- e) Código de licencias de importación.
- f) Código de valoración aduanera.

De los cuales, el Estado forma parte únicamente de los anota dos con los incisos a, b, d, e, reafirmando no ser parte del - código de valoración aduanera y del de compras al sector públi oo, otra de las causas por las que el Estado no adopte estos - códigos es, que al ser tan repentino todo este cambio, la le gislación interna aún no se encuentra acoplada a la situación y su reforma ha sido paulatina, conforme a una economía desprote gida frente al comercio exterior.

Por lo que corresponde al código de valoración aduanera, el cual fija un valor a las mercancías en terminos generales -- internacionalmente, dándole el valor a determinado producto, a un nivel equilibrado para los demás, o atendiendo el precio -- más bajo en el que puede ser negociado, o conforme al precio -- que costó su producción en un Estado subdesarrollado, siendo -- éste el valor real marginal adecuado a los demás países, o lo -- que es llamado valor real de mercancía, comparándose con los -- demás Estados internacionalmente, si es que hay similitud entre los productos, o manufacturas.

Todo esto, como se observa, puede tener ventajas y desventa-- jas, ya que si el valor de una mercancía determinada y valori zada por este sistema de valoración aduanera, le da a un produc

to un precio, en función de su valor de producción, en un país subdesarrollado, y si otros países aportan o producen este mismo producto con un valor de producción inferior, las empresas que produzcan este bien o mercancía se verán beneficiadas, ya que su valor de producción será inferior al precio en el que se enajenen, acumulando para sí este margen de utilidad, lo que repercutirá en su fomento hacia la exportación, manteniendo también un liderazgo competitivo, en el supuesto de que dicha mercancía tenga mejor calidad.

La desventaja que se observa es, que si el valor por unidad de dicho producto, determina el precio internacional, habrá -- empresas que al no ser exportadoras no tuvieron la oportunidad de aportar el valor, en el que se basaba su costo de producción, y si internacionalmente se ha fijado un valor, estas empresas se verán obligadas a equiparar sus costos de producción por valor de unidad, a fin de integrarse a la competencia generada en el mercado internacional, y en caso contrario, dichas -- empresas estarán destinadas a competir en el mercado interno, -- con las mercancías que sean importadas y a las cuales se les -- de un precio inferior por la valoración aduanera, y en caso de no resistir esta competencia, tendrá por consiguiente que desaparecer, lo que no beneficiaría una economía como la nuestra, -- que lejos de buscar la desaparición de empresas fomentando el desempleo, busca la expansión y creación de nuevas, para generar empleos.

Aunque el código de valoración aduanera ha mencionado que -- no habrá valores arbitrarios o ficticios, debiendo entender --

por valor, el precio que rija en un mismo tiempo y lugar en que se realice la oferta, pudiendo ser determinado por la legislación del país importador, sin transgredir las normas del código, y en el caso de que éstas mercancías ofrecidas en el curso de las negociaciones comerciales, no tengan una codificación óptima esto es, que si no puede ser determinado el valor real, éste se determinará en un precio más equivalente, sin que perjudique al importador o exportador, por toda esta perspectiva, el Estado ha realizado diversos estudios sobre estos aspectos, pero aún no confirma su adhesión sobre éste código, el cual también sería una opción para generar un dinamismo comercial en las aduanas que hasta estos momentos se encuentran en descontrol, al pasar de una codificación a otra, para así determinar los impuestos a pagar tanto de exportación como de importación.

Cabe mencionar que muchas empresas nacionales se encuentran con un buen potencial exportador, por lo que no se verían afectadas en cuanto a la codificación de sus productos, y solamente tendrían que resistir a la competencia del exterior, con lo que el Estado puede reducir los monopolios que prevalecen, y si la calidad de los productos nacionales es eficiente, éstas empresas podrán crear otras, manteniendo un nivel adecuado de producción, benéfica y globalizadora porque éste también lo será para el Estado y las clases sociales media y baja, que tanto necesitan de un producto a bajo precio, por encontrarse su salario fijo y con mínimos aumentos.

CAPITULO TERCERO

"REFORMAS NECESARIAS Y OBLIGATORIA
REALIZADAS POR EL ESTADO EN LA LE
ADUANERA."

I. FOMENTO AL COMERCIO EXTERIOR.

La diversidad tanto teórica como práctica, que el comercio internacional ha creado, hace necesaria la adaptación de diversos Estados, a la afluencia política-económica y sobre todo comercial, manejada por Estados económicamente poderosos, los que - bajo un tratado, convenio, o acuerdo, regulan sus carencias comerciales, y proyectan su poderío económico hacia Estados en vías de desarrollo, quienes crearán nuevas necesidades con artículos provenientes de Estados industrializados, formando así un ciclo económico que se mantendrá con la adquisición e importación de bienes a los que se les podría clasificar como necesarios o innecesarios, y en la venta o exportación de bienes - clasificados en su mayoría como materias primas, las cuales, difícilmente ayudan al desarrollo de un Estado tanto en su infraestructura, como en su industrialización, y más aún si la economía que el Estado importador mantiene está afectada en su sistema recaudatorio, como es el caso del Estado Mexicano, por lo que la política económica libre-cambista tendría que desenvolverse únicamente entre Estados con un mismo poderío económico e industrial.

Ahora bien, se han analizado los aspectos más relevantes del acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, así como -- aspectos políticos y económicos del Estado Mexicano como miembro de éste acuerdo multilateral, por lo que ahora debo establecer un estudio de la legislación que regula la entrada y salida de mercancías previo su pago de impuestos, denominada legislación aduanera, toda vez que nuestro Estado, al formar parte del acuerdo general, entre sus obligaciones adquirió la referente a modificar su legislación aduanera adecuándola a los

preceptos estipulados en los principios rectores, así como en los códigos de conducta del GATT.

Esta adecuación de la legislación aduanera, obedece al trato especial, al trato especial y diferenciado que obtiene el Estado como país en vía de desarrollo, dentro de las negociaciones del GATT, en donde el tiempo juega un papel primordial, -- por lo que transcurridos 5 años de ser parte contratante de este organismo, inicia hace 3 años su adecuación legal, por lo que las reformas a la ley aduanera empiezan en el año de 1989, y la legislación aduanera sufre varias reformas de importancia trascendental en el ámbito impositivo, y dinámica del comercio exterior, para lo que tomaré algunos preceptos de esta legislación, a fin de explicar su aplicación práctica y su noción teórica en cada uno de los apartados del presente capítulo, observando si el Estado cumple su obligación contraída en el ámbito internacional económico.

"La reforma fiscal promovida durante el presente régimen -- constituye un elemento fundamental para dotar al Estado de recursos suficientes que le permitan cubrir el gasto público, al tiempo que se cumple el tratamiento equitativo a los particulares, con la eficiencia de la administración pública.

En tal contexto, se ha procurado adaptar el sistema fiscal al dinamismo de la economía, reduciendo la diversidad de impuestos, actualizando el régimen de imposición indirecta, globalizar los ingresos, y simplificar el cumplimiento de las obligaciones, sistematizar los estímulos fiscales y preparar --

el andamiaje jurídico para regir no solamente en los tiempos - actuales sino también en los futuros previsibles, complejos y - cambiantes.

Para completar el ciclo de actualización de nuestras insti- tuciones jurídicas fiscales, se requiere modernizar el sistema aduanero, ubicándolo en el marco de la reforma fiscal conside- rada ésta como programa básico de transformación, que permita - al país continuar su proceso histórico como nación integrante - de la comunidad internacional.

En esta época, el comercio exterior es uno de los instrumen- tos más dinámicos e importantes para promover el crecimiento - de la economía de los países en desarrollo.

La captación de divisas extranjeras a través de las exporta- ciones y la importación de bienes, constituyen elementos a los que ningún país permanece ajeno, porque hacerlo, implicaría re- troceder, renunciar al progreso y rezagarse en un mundo donde - la rapidez y oportunidad de las transacciones es muchas veces la diferencia entre el éxito y el fracaso.

La modernización de la legislación aduanera, se ha conver- tido, por las razones expuestas, en un propósito generalizado de los países, para hacer compatibles sus respectivos regíme- nes de importación y exportación, y así facilitar las opera- ciones de intercambios comerciales.

Actualizar el sistema aduanero, requiere de un ordenamiento

firme, sistemático y moderno que coadyuve a fomentar el comercio exterior, facilite las operaciones y constituya un verdadero instrumento de política económica para el país"(38) es así como lo expresa la exposición de motivos de la ley aduanera y que en suma dan como resultado 149 artículos.

Antes de iniciar el estudio de algunos preceptos de la legislación aduanera, es conveniente plasmar diversas definiciones sobre la materia aduanera a la que corresponde éste análisis, por lo tanto, daré algunas definiciones de tratadistas de los siguientes conceptos:

Arancel. "Es un gravamen aduanero o un impuesto cobrado por el gobierno, sobre la importación o exportación de un bien, los aranceles pueden ser específicos basados en un impuesto por unidad de mercancía, y aranceles basados en un valor real o Ad valorem."(39)

Existen varias razones por las que un gobierno puede determinar la entrada o no de un arancel, ya que los aranceles son considerados como protectores de las importaciones, y protegen a las industrias nacionales frente a la competencia del exterior, o también para proporcionar más ingresos al Estado, y son determinantes en la obtención de mayor grado de competencia para el comercio exterior, donde el Estado manejará según sus intereses a los aranceles.

(38) Ley Aduanera y su Reglamento; México 1991, pag 2,3,4, Edit Andrade S.A.

(39) Huerta Flores Juan José. La Política Comercial Mexicana - Frente al Exterior; pag 77,78. Edit, UNAM México 1988.

Aduana. " Es el organismo encargado de aplicar la legislación, relativa a la importación y exportación de mercancías, y a los otros regímenes aduaneros de percibir y hacer percibir - los gravámenes que les sean aplicables, cumpliendo además todas las funciones que se le encomienden."(40)

Derecho Aduanero. " Son aquellas normas que perteneciendo - al derecho fiscal se relacionan estrechamente con la materia - fiscal aduanera, como son las teorías de las contribuciones de impuestos al comercio exterior, los recursos de los particulares frente a los actos de la autoridad aduanera, los procedimientos contenciosos y la regulación del delito de contrabando puntualizado en el comercio exterior."(41)

Tipos de inversión. " Extranjera se divide en directa e indirecta, la directa es aquella efectuada por particulares para el establecimiento o desarrollo de un país extranjero, la cual se puede otorgar a través de toda clase de créditos a personas físicas o morales del país receptor, cuya única finalidad de - atractivo consiste en la obtención de un interés pactado"(42)

La inversión directa en el Estado Mexicano, ha creado la -- generación de empleos y mayores conocimientos técnicos, además de una infraestructura mayor, aunque existe latente el problema de la intromisión temporal o definitiva de técnicos extran-

(40) Glosario de Términos Aduaneros de Latinoamérica; pag 15. FCE.

(41) Carvajal Contreras Maximo . Derecho Aduanero, pag 4. Edit PORRUA S.A. México 1986.

(42) Ramos Garza Oscar. México en la inversión extranjera. pag 9. Edit; F.C.E. México 1988.

jeros, que ayuden a capacitar a nacionales para el manejo de diversas maquinarias, es por eso, que además de adquirir maquinaria es necesario para las empresas y para el Estado, tener mayores conocimientos sobre éstas, para evitar ese doble filo, como lo es, el pago de ingresos superiores a técnicos extranjeros, capacitando a nacionales para el cargo de la maquinaria.

Siendo México un país en vía de desarrollo, necesita de esta inversión, pero por otra parte, su ahorro interno es muy corto, y muy baja también la contribución que puede hacer al mercado internacional, problema fundamental del Estado Mexicano en su captación de ingresos y en la subyugación de su marco impositivo, por lo que es necesario un progreso que aunado a la capacitación, disminuya una fuga de capitales en forma interna, para aprovechar éstos, en impulso a demasiadas empresas que se encuentran estancadas por falta de incentivos, o estímulo los fiscales, así como programas de financiamiento.

La inversión extranjera indirecta. "Es aquella efectuada a través de préstamos entre Estados u organismos internacionales al Estado o empresas públicas, con la colaboración de valores bursátiles o inversiones del país receptor en las bolsas de valores del país que otorga el crédito."(43)

Exenciones. "Acción y efecto de eximir o eximirse, franquiza y libertad que uno goza para no ser comprendido en un cargo (43) Spencer H, Milton. Economía Contemporánea. pag 504; Edit-Siglo XXI. México 1989.

u obligación, excusa motivada que se alega para no ser comprendido en una disposición legal o para liberarse del cumplimiento de un servicio o cosa análoga. (44)

A la exención también puede definirsele como, la libertad - que uno goza para eximirse de una obligación y su sinónimo es- franquicia, privilegio, o dispensa.

Además la franquicia, es la libertad o exención que se concede a una persona para no pagar los derechos de las mercancías que introduce o extrae, o por el aprovechamiento de un servicio público.

Otra definición más simple de exención es, el privilegio o facilidad que se da a una persona para que haga con ventaja - un negocio.

Franquicia económica. Es la exención consagrada de leyes y reglamentos en un caso determinado en materia de tarifas o impuestos.

Por lo que respecta a las importaciones y exportaciones de bienes o mercancías, se establece que independientemente del - régimen aduanero al que sea destinada la mercancía o el fin a exportar, se define que la salida de satisfactores como parte- del comercio exterior, es nombrada exportación, y la entrada - de mercancías o productos importación, y solo cuando estos movimientos sean regulados jurídicamente y lleven un fin de lu--

(44) Ramos Garza, Oscar. México en la Inversión Extranjera. -- pag, 9. Edit; P.C.E. México 1988.

oro se constituyen en parte del comercio internacional del Estado.

El comercio exterior, es un intercambio de bienes o servicios clasificado como oneroso, porque implica una entrada o una salida de bienes valorables en dinero, sujetos a una disposición impositiva para el cumplimiento del pago de impuestos, teniendo además un fin de lucro, ya que supone una ganancia económica para alguna de las partes o ambas, y debe ser regulado por el Estado, de acuerdo a lo establecido en sus respectivas legislaciones, y concretamente, en nuestro caso, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 131 de la Constitución Política Mexicana, como fundamento legal de la atribución del poder ejecutivo federal en materia fiscal aduanera, que a la letra establece:

Artículo 131.- "Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o se exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo el tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad pública o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia y ... (45)

Esta facultad del ejecutivo federal sufre una modificación en las reformas de la ley aduanera del 31 de Diciembre de 1985

(45) Art. 131 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit; Secretaria de Gobernacion México 1991 pag; 149.

toda vez que el artículo 115 en su fracción V, estipulaba la "facultad del ejecutivo federal para prohibir, o restringir la importación o exportación, así como el tránsito de mercancías que considere nocivas a la salud, efecten la moral, y el decoro nacional, o que constituyan un peligro para la tranquilidad o seguridad del mismo";(46) siendo derogada dicha fracción.

Por otra parte, la ley orgánica de la administración pública en su artículo 31 fracción V también manifiesta que "le corresponde a la secretaría de hacienda y crédito público dirigir -- los servicios aduanales, y de inspección, así como la política fiscal de la federación."(47)

Este artículo consagra la función aduanera, para la S.H.C.P de la cual toma forma la legislación aduanera en su artículo - 115 fracciones I, II, III, IV; estableciendo además atribuciones para el ejecutivo federal, manejando conceptos como:

Artículo 115.- "Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del poder legislativo federal en materia aduanera.

- I. Establecer o suprimir, aduanas fronterizas interiores y marítimas, así como sus secciones aduaneras. señalar su ubicación, funciones y circunscripción territorial.
- II. Suspender los servicios de las oficinas aduaneras, por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el inte

(46) Diario Oficial; 4 de Enero 1986. México.

(47) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México pag. 21 Edit. ANDRADE S.A. México 1989.

rés de la nación.

- III. Autorizar que el despacho de mercancías fronterizas nacionales, puedan hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.
- IV. Establecer o suprimir zonas libres y desarrollos portuarios, y señalar sus límites, y
- V. Derogada."(48)

A su vez, el artículo 116, confiere además de las facultades contenidas en el código fiscal, otras como atribuciones de la secretaría de hacienda y crédito público, en XXIV fracciones de reglamentación y manejo de las aduanas del Estado.

El derecho aduanero se ha transformado en una materia con finalidades primordialmente económicas, que tienen como principales objetivos, regular en forma adecuada la protección a las industrias, y economía nacional, facilitar el desarrollo económico, con equilibrio social, y facilitar la integración económica ante los demás países, es además de importancia trascendental para el Estado manejar adecuadamente ésta legislación - debido a las modalidades que presenta, puesto que los impuestos que regula no solo constituyen una de las principales fuentes de ingresos al fisco, sino que a través de éstos el Estado exterioriza su política en materia de comercio, siendo así una legislación que tendrá características fiscales, y primordialmente económicas, regulando además la actividad administrativa

(48) Ley Aduanera y su Reglamento. art 115; pag 63 Edit, ANDRA-DE S.A. México 1991.

relacionada con la introducción y extracción de mercancías del país, así como los efectos que dichos movimientos de mercancías puedan originar, y regula la imposición de gravámenes para el ingreso nacional.

Nuestro régimen fiscal de fomento a las exportaciones, está constituido por una serie de incentivos plasmados en la ley aduanera, a los cuales podemos definir, como aquellos alicientes económicos y proteccionistas, que otorga el Estado en su carácter de titular de la hacienda pública, a todas aquellas personas físicas o morales, exportadoras de bienes o servicios, que de acuerdo con la ley tienen derecho a ellos y cuya aplicación negativa afectaría su situación tributaria.

Los incentivos fiscales a la exportación, se otorgan a través de subsidios y exenciones dispersos en diferentes ordenamientos, analizando los de la ley aduanera, en este estudio.

La exención, como ya lo mencioné en líneas anteriores, es la libertad de la cual se goza para no ser sujeto de una obligación, cuyo carácter contiene una figura jurídico-tributaria, en virtud de la cual, el Estado o la hacienda pública aplicando una ley deja de cobrar al contribuyente el importe de un impuesto, estas dos figuras, los subsidios y las exenciones forman los incentivos, los cuales además serán clasificados en directos e indirectos, según se otorguen específicamente para fomentar la exportación (directos) o bien para fomentar otro tipo de actividad que al desarrollarse generará incrementos para la exportación. (indirectos)

Los subsidios son las cantidades que eroga el Estado a favor de una persona física o moral, a fin de hacer más costosa la producción, y para el caso que nos ocupa la exportación.

Estos tienen la naturaleza de un gasto público, en virtud de que son, cantidades que gasta el Estado a favor de una empresa sin que exista contraprestación de ésta para el Estado.

Por lo tanto, debe analizarse desde el punto de vista económico como parte del estudio del gasto público, y jurídicamente como una manifestación del poder soberano del Estado, encaminada a satisfacer las necesidades públicas, consistentes en estimular el establecimiento de industrias, o realizar ciertos actos que beneficien mediante la exportación, una mayor captación de ingresos para el Estado.

Estos subsidios, en el transcurso del tiempo han demostrado ventajas y desventajas, pero son una forma efectiva y más económica que las exenciones, para promover el desarrollo económico de áreas abandonadas.

Al hablar de las ventajas de los subsidios, se observa que al ser otorgados en forma paulatina, conforme lo vaya permitiendo la economía y lo regule una determinada ley, tendrá mayor flexibilidad que las exenciones, que son sujetas a una declaración particular, y en un plazo determinado.

"Los subsidios, además pueden suspenderse o modificarse en la medida que el área económica progresa por los beneficios obteni

dos"(49)

Además será más fácil para el fisco, llevar un control de los recursos invertidos en el desarrollo de diversas áreas económicas, y programar los recursos necesarios para sufragar los gastos que se requieran, en cada una de las áreas económicas.

Obteniendo una visión más amplia del progreso o no de éste sector, pudiendo elaborar alguna otra estrategia, o retirando el subsidio, declarando a esta área como improductiva para efectos exportadores.

En la exención se deja de cobrar al causante, el impuesto - ya sea total o parcialmente, con el fin de regular o fomentar alguna actividad de su industria, esta exención será temporal- subsistiendo así las mayoría de las obligaciones tributarias.

Es importante no confundir la exención, con la excepción, - ya que éstas versan sobre determinado tipo o figura jurídica - que al adecuarse a cierto causante, entrará por eso, sobre dicha excepción dejando así de tener obligaciones tributarias.

Existen organismos fiscales, que forman parte de la administración impositiva, y que regulan subsidios en forma discrecional, así como otorgan exenciones y controlan éstas, auxiliándose de algunos organismos como lo es el departamento de asuntos

(49) Impuestos Fiscales al Día. Reforma Fiscal y sus Consecuencias. Marzo 1989 México Revista NAFINSA. pag 12.

económicas del banco nacional de comercio exterior, el cual -- otorga apoyos a los exportadores bajo el programa de fomento -- industrial a la exportación, o (PROFIEX) impulsando a las em-- presas a la exportación de sus productos, las cuales, si utilizan algún insumo de importación, necesario para su elaboración -- "le será devuelto a la empresa exportadora el impuesto que pagó en la importación temporal de dicho insumo, en forma inmediata como apoyo de financiamiento y administración -- por parte de Bancomext!" (50)

Ahora bien, la mayoría de incentivos creados por las organizaciones financieras, tienen un apoyo directo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez trata de fomentar las exportaciones, en base a la reducción de trámites administrativos, y en la desgravación de diversos impuestos a los que las empresas se encontraban sujetas, dando así un respiro a las industrias que tendrán que dinamizar su producción, para que no sean absorbidas por la dinámica del comercio internacional al que pertenece ahora el Estado Mexicano.

Las dificultades que antes tenía una empresa para lograr el permiso de exportación, se han nulificado en base a los programas de financiamiento, generados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como reflejo de una preocupación del Estado de mantener ingresos sobre productos nacionales que se exportan.

(50) Revista de Comercio Exterior; Vol XXXII. Pag 37; Edit ---
BANCOMEXT. México, Abril 1988.

Por lo que respecta a la legislación aduanera, en cuanto al fomento del comercio exterior, se señala como atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la verificación de las mercancías de importación, en las que se otorgó algún incentivo para fomentar la exportación de productos nacionales.

"Artículo 116. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá además de las conferidas por el código fiscal de la federación y por otras leyes, las siguientes facultades.

Fracción VII. Verificar que las mercancías por cuya importación fue concedido algún estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de impuestos, estén destinadas al propósito para el que se otorgó, se encuentren en los lugares señalados al efecto y sean usadas por las personas a quienes fue concedido, en los casos en que el beneficio se haya otorgado en razón de dichos requisitos o de alguno de ellos"(51)

Esta verificación, corresponde esencialmente a mercancías utilizadas como insumos de productos nacionales, con la previa autorización de algún estímulo fiscal para lograr la exportación de los productos nacionales.

El fomento al comercio exterior, preceptuado en la legislación aduanera, es muy reducido, únicamente hacen mención a --

(51) Ley Aduanera y su Reglamento. Artículo 116, pag; 73 Edit-Pac. México 1991.

ello los artículos 47, 79, 90, y 94 de la ley aduanera que expresan.

"Artículo 47. Las mercancías importadas al amparo de alguna franquicia, exención o estímulo fiscal no podrán ser enajenadas ni destinadas a propósitos distintos de los que motivaron el beneficio. Su enajenación únicamente procederá cuando no se desvirtúen dichos propósitos.

Cuando proceda la enajenación de las mercancías, el adquirente quedará subrogado en las obligaciones del importador.

Las autoridades aduaneras procederán al cobro de los impuestos al comercio exterior causados desde la fecha en que las mercancías fueron introducidas al territorio nacional, actualizadas, conforme al artículo 17-A del código fiscal de la federación, cuando sean enajenadas o destinadas a finalidades diversas de las que motivaron el beneficio a que se refiere este artículo, independientemente de la imposición de las sanciones que correspondan."(52)

Este precepto pretende impedir, que se beneficien de las franquicias, exenciones o estímulos fiscales, personas que no reúnan los requisitos o condiciones que establece la ley respectiva, esto es que no estén registrados como importadores o exportadores, y otra causal es, que se desvirtúe el destino para el que fue concedido el estímulo, estableciendo además la sanción en caso de desviar dicha finalidad.

(52) Ley Aduanera y su Reglamento. Artículo 47, pag:36 Edit Pac México. 1991.

Los artículos 79, y 90 respectivamente, otorgan una exención al pago del impuesto al comercio exterior, en cuanto a las importaciones o exportaciones temporales, pero además anteriormente se fijaba una garantía, que no sería devuelta si la mercancía pasaba a otro régimen, o no fuera regresada al país de origen en el plazo autorizado, lo que constituía una pérdida para los empresarios, que al no destinar el producto o insumo a su producción en un plazo conveniente, tendrían que regresar dicha mercancía tiempo antes que venciera el plazo convenido con la autoridad hacendaria, a lo que muchos empresarios al tener el tiempo encima, optaban por destruir ésta mercancía ante una inspección de hacienda, y así obtener la garantía ofrecida.

Dicha reforma, es reflejo de la preocupación del Estado para fomentar su comercio hacia el exterior, y lograr un nivel competitivo en el mercado internacional, ayudando a las empresas a su preparación en la competencia actual, por lo que los artículos 79 y 90 después de la reforma del 26 de Diciembre de 1990 quedaron de la siguiente forma.

"Artículo 79. Las importaciones temporales de mercancías de procedencia extranjera se sujetarán a lo siguiente:

- I. No se pagarán los impuestos al comercio exterior.
- II. Se cumplirán las obligaciones en materia de restricciones, requisitos especiales y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen"(53)

(53) Ley Aduanera y su Reglamento. Artículo 79; pag 56. Edit - Pac. México 1991.

"Artículo 90. La exportación temporal de mercancías nacionales o nacionalizadas se sujetará a lo siguiente:

- I. No se pagarán los impuestos al comercio exterior.
- II. Se cumplirán las obligaciones en materia de restricciones, requisitos especiales y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen"(54)

Es de mencionar también el artículo 68 de la misma ley que establece:

"Artículo 68. Si por accidentes se destruyen mercancías sometidas a alguno de los regímenes temporales de importación o de exportación, depósito fiscal o tránsito, no se exigirá el pago de los impuestos al comercio exterior respectivos, pero los restos seguirán destinados al régimen inicial, salvo que la autoridad aduanera autorice su destrucción o cambio de régimen aduanero"(55)

Toda vez que el Estado detectó la maniobra de los empresarios, para recuperar su garantía otorgada al fisco por la importación de bienes que contribuían como insumo de los productos nacionales, tomó la determinación de mencionar en éste precepto, la exención del pago de estos impuestos, en forma por demás atinada, ya que así no presiona tanto a los empresarios, y además da confianza para que no sean destruidas las mercancías lo que reportaría al productor una pérdida, evitando también al Estado un trámite de reembolso del dinero ofrecido como garantía, que únicamente, ocasionaba al Estado la pérdida de tiempo dentro del dinamismo que reporta el comercio internacional.

(54) Ley Aduanera y su Reglamento. Artículo 90; pag 59 Edit Pac México.

(55) Ibidem. pag 50.

Siendo una reforma aceptable, ya que al ser el Estado parte contratante del acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, necesita de la importación o exportación temporal, de cualquier tipo de mercancía, y más aún, de equipos de maquinaria, y con el precepto original, no contemplaba este beneficio dentro de su comercio, por la razón de ser una legislación con tintes proteccionistas, pero ahora siendo parte integrante de este organismo internacional, adecua su legislación en el marco de opciones que le brinda el comercio exterior, siempre y cuando su reforma sea para bien y no como la reforma que se presentó en el artículo 95 de la legislación aduanera, que a continuación expreso.

Al igual que los artículos anteriormente expuestos, otorgaba al productor un estímulo para la creación de productos nacionales, manifestando al respecto que:

"Artículo 95. Toda aquella importación realizada para la creación, transformación y reposición de productos, se encuentra exenta del impuesto a la importación temporal, o definitiva cuando el solicitante genere en base a ésta, la elaboración de un nuevo producto, o justifique la falta de producción para un bien de consumo interno que posteriormente se exportará, una vez satisfecho el consumo nacional."(56)

(56) Ley Aduanera. Artículo 95; pag 56. Edit ANDRADE; México - 1984.

Dicho artículo constituía el capítulo cuarto de la legislación aduanera, intitulado "Importación para la reposición de existencias" el cual sufrió la derogación en las reformas del "26 de Diciembre de 1986 publicada en el Diario Oficial de la Federación"(57)

Si bien es cierto, que dicho artículo consagraba una disposición, que se prestaba para la intromisión de artículos que podrían permanecer en el territorio nacional, también es cierto que otorgaba a los empresarios un aliciente para recuperar en corto tiempo, su nivel de productividad, estimulándolos para la creación de nuevos productos a exportar, y además, protegiéndolos de la competencia del exterior, a la cual, no estaban preparados, por lo que muchas empresas se vieron en la necesidad de reducir su personal, o su existencia fue reducida.

Ahora bien, éste artículo constituía uno de los avances más significativos que en materia de estímulo a las exportaciones contemplaba la legislación aduanera, no solo por la posibilidad de abaratar los costos, en forma tal, que hicieran competitiva la mercancía del producto nacional en los mercados internacionales, sino por la rapidez y sencillez que el propio régimen tenía para su aplicación, combinando las ventajas de la importación temporal para la elaboración de productos nacionales que a corto plazo produciría al Estado ingresos óptimos -

(57) Diario Oficial de la Federación. Reformas a la Ley Aduanera del 26 de Diciembre de 1986, pag 7.

para las necesidades del mismo, y para la competencia que ha realizado en el marco de negociaciones del acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, del que forma parte desde hace cinco años.

Puede también observarse, que dicha derogación de un artículo tan importante y trascendental para el comercio nacional, -- fue causa de la presión ejercida por el acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, que en sus diversas rondas de negociaciones, presionaban al Estado mexicano a la adecuación de su legislación aduanera, además del compromiso del Estado de cambiar su legislación tal y como lo manifesté, en el capítulo anterior, que fue una de las condiciones a las que se obligó el Estado al ser parte contratante del GATT.

Lo que dió lugar a la creación de un nuevo artículo 95 bajo el título de "las marinas turísticas", que actualmente contempla disposiciones de yates y veleros turísticos, que en muy poco benefician los ingresos del Estado, y que más bien debería estar preceptuado en una ley de turismo

"Artículo 95. Los yates y veleros turísticos de más de doce metros de eslora, que se introduzcan al país, podrán para efectos aduaneros, navegar libremente en el mar territorial y en la zona económica exclusiva, cuando cumplan únicamente con los siguientes requisitos:

- I. Que se registren en una marina turística autorizada.
- II. Que sean propiedad de residentes en el extranjero que no ten

gan un establecimiento permanente en México.

III. Que por lo menos una vez al año el propietario persona física o el representante legal del mismo cuando sea persona moral, residentes en el extranjero, se presente ante la marina turística de que se trate.

La marina turística de que se trate podrá efectuar la explotación comercial de las embarcaciones, cuando se cuente con los permisos de las autoridades competentes para tales efectos y se cumplan los requisitos de control que mediante reglas de carácter general establezca la secretaría de hacienda y crédito público.

Las marinas turísticas deberán proporcionar al propietario de la embarcación, constancia de que éste se encuentra registrado en la misma, asimismo, las marinas turísticas deberán cumplir con los requisitos que mediante reglas de carácter general determine la secretaría de hacienda y crédito público.

Para los servicios de éste régimen no se requerirán los servicios de agente o apoderado aduanal."(58)

Por lo que respecta al fomento del comercio exterior, el Estado debe reducir sus exenciones, y ampliar más los subsidios, ya que las exenciones otorgadas, sin un previo estudio, con liberalidad, y a través de prácticas administrativas deficientes, pueden sacrificar considerables ingresos para el Estado, sin -

(58) Ley Aduanera y su Reglamento. Artículo 95; pag 61 Edit --
Pac. México 1991.

la utilidad correspondiente para la economía del mismo.

O bien, cuando se otorgan subvenciones en forma selectiva, en donde previamente se hace un estudio a la empresa con perspectiva exportadora, se podrán obtener mejores resultados, que serán proyectados como mayor ingreso al Estado, y mayor competitividad frente al comercio internacional.

Aunque también una administración corrupta e incapaz, puede contribuir al rezago tanto del Estado como de las empresas, -- quienes verán en esta administración, una forma de evasión impositiva, declarando ésta industria o sector, una producción en donde no hay utilidades, y por consiguiente, una inexistencia de producción para exportar.

Por lo tanto, el Estado deberá incluir cada año, una serie de egresos que conformen los subsidios, y formen parte de los egresos de la federación a fin de que sean aprobados por la H-Cámara de Diputados, conforme al "artículo 74 de la constitución política de los estados unidos mexicanos en su fracción IV"(59)

A efecto de que una vez que sean aprobados, se puedan aplicar los subsidios contenidos en el presupuesto de egresos, para el fomento del comercio internacional, y para la elevación productiva de las empresas nacionales.

(59) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -- Artículo 74 fracción IV; Edit Secretaría de Gobernación; pag 94. México 1990.

Dado que hasta el momento, el Estado aplica los subsidios - para liquidar los impuestos que causan los sujetos pasivos, o - empresas productoras beneficiadas, no pudiendo por ningún motivo cubrirse en efectivo, sin generar créditos en dinero a cargo del Estado, ni cederse, ya que éstos son pagados mediante - certificados personales, que servirán a los causantes para que - a su vez, liquiden adeudos por concepto de impuestos federales generados a la hacienda pública.

O sea que, desde el punto de vista del Estado, los subsidios son un gasto, y desde el punto de vista del particular, son un medio de compensar un impuesto con dinero que le debe al propio Estado.

Al ser un gasto público, con el fin de impulsar el desarrollo de una economía exportadora, el Estado actúa en beneficio de la sociedad, y por lo tanto, debe ser apoyado por la hacienda pública, para lograr un interés de parte de los empresarios -- con fines exportadores, y el interés del Estado de fomentar la exportación, y la competencia ante el mercado internacional.

Por lo que el fomento al comercio exterior por parte del Estado, debe encauzarse al crecimiento de la planta productiva - nacional, debiendo ser en todos los casos, destinado a promover y estimular el establecimiento de industrias extractivas, - que son indispensables para el país.

El Estado Mexicano en su protocolo de adhesión al acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, declaró que el gobierno nacional, consideraba indispensable el empleo de incentivos como los subsidios, y las exenciones, ya que son elementos clave en la política de desarrollo, especialmente, por lo que se refiere a la promoción de las exportaciones, y para mantener el nivel de competencia que necesitan las empresas para resistir la competencia del exterior.

"Los ingresos de un país, no deben descansar únicamente en una sobre-explotación y exportación de un solo producto, sino en todos aquellos susceptibles de desarrollarse, además las exportaciones de un producto no deben ocasionar un déficit o endeudamiento interno del mismo, así los subsidios que son incentivos fiscales solo se deben otorgar a los productos que se exporten y que realmente lo ameriten."(60)

Esta ley aduanera, entre tantas otras, es una preocupación del Estado, para crear mejores sistemas de control de impuestos, tratando de evitar hasta donde sea posible, la evasión de los impuestos, por lo que el Estado debe tener una organización apta y más aun, siendo el Estado parte contratante del organismo internacional de comercio, como lo es el GATT.

Por lo que es importante que el Estado maneje sus ingresos y ayude a las empresas con los incentivos, previa la obtención de ingresos suficientes, que puedan solventar una industria ex

(60) Guillermina Guzmán, Miguel A Toro. Incentivos del Estado a las exportaciones; Revista Comercio Exterior; Vol 32 pag. 5 Mayo 1987; México.

portadora a nivel de los demás Estados, sin subyugar su economía y sus utilidades.

II. MANIFESTACION DE PROTECCION ADUANERA.

En el transcurso del tiempo, la economía del Estado Mexicano ha sufrido diversos cambios, algunos de ellos, propiciaron grandes problemas a la estabilidad económica del Estado, donde el comercio exterior, principalmente, lo constituía la exportación de materias primas; situación que hasta el momento prevalece, aunque ya se realizan exportaciones de diversos productos manufacturados, éste desarrollo histórico, nos permite observar, que aún la política económica que ha desarrollado el Estado no ha tenido continuidad con los proyectos del comercio exterior, que se observaban en el país.

Una vez que el Estado Mexicano, forma parte del acuerdo general de aranceles aduaneros, debe reducir los preceptos legales que otorgaban una protección a las empresas nacionales, - gravando tanto exportaciones como importaciones, lo que permitía que los productos nacionales, no compitieran con la calidad y producción de mercancías extranjeras, por lo que se continuaba, con la mentalidad proteccionista de prohibir o restringir, a través de medidas cuantitativas, la introducción a nuestro país de mercancías de importación.

Este sistema de prohibir o sujetar a permiso de autoridad competente las importaciones, con la idea de proteger la indus

tría del país y su producción, no consiguió los objetivos deseados, en parte, por la sencilla razón de que al proteger a la industria nacional, no fue aprovechada dicha protección, para la elevación de la infraestructura, o la compra de maquinaria con técnica avanzada, para que así, cada empresa tuviera buena tecnología, para desarrollar un potencial productivo y una industrialización eficiente.

Por el contrario, las empresas siguieron elaborando sus productos con la maquinaria obsoleta, por consiguiente, no tuvieron avances ni productivos ni tecnológicos, que les permitieran reducir sus costos de producción, y superar la calidad de sus mercancías, que les permitieran prepararse precisamente a una competencia futura con el mercado internacional, por esta razón muchas empresas no soportaron la competencia del exterior además de que la desprotección del mercado se realizó en forma inmediata, como lo expresé en el capítulo segundo de este estudio.

Dentro del marco del comercio internacional, al abrir el Estado su comercio tanto de importaciones como de exportaciones al mercado exterior, como parte integrante del GATT; admite la protección del acuerdo que en su artículo XX preceptúa la protección aduanera y arancelaria, en el caso de que otro Estado realice la venta de productos en forma desleal, esto es, que su producto esté afectado por algún incentivo del Estado exportador, sin que éste lo haya declarado, consistiendo esto en dumping dentro del comercio exterior.

Ya que si bien es cierto, un Estado tiene la facultad de -- otorgar incentivos, también es cierto que deberá declararlos -- ante el seno del GATT, o bien, una vez que el producto se presente para su exportación, el incentivo que otorga el Estado -- debe ser retirado a la empresa, y en caso contrario, se estará -- exportando un producto viciado para el comercio internacional, formado por los Estados miembros del acuerdo general, y que -- además forman parte del código antidumping.

Así, comete el Estado infractor, una práctica desleal de comercio, por lo que el Estado que reciba éste producto y detecte ésta práctica, será facultado en forma inmediata para el cierre de sus fronteras, y de su mercado con dicho país. Por lo que el GATT condena éste dumping, definiéndolo como; la exportación -- de un producto a un precio inferior al valor normal, dentro -- del mercado del país de exportación, o a falta de tal, el precio interno del mismo país exportador, cuando el precio de exportación es menor que:

- a) El mayor precio comparable de un producto similar para -- la exportación a cualquier tercer país.
- b) El costo de producción del producto en el país de origen -- más un razonable aumento por gastos de venta y ganancia.

"A fin de anular o prevenir el dumping, una parte contratante puede imponer un gravamen antidumping, a cualquier producto que haya sido objeto de éste.

El gravamen no será superior al margen del dumping respec-

to de dicho producto, cuando el precio del dumping se establece por medio de un incentivo, o bonificación otorgado por el país exportador, entonces el derecho antidumping será llamado también derecho compensatorio, y no debe exceder de la bonificación o incentivo que se ha determinado y fue otorgado!(61)

Establece además este artículo XX, que no debe haber protección aduanera, que constituya un medio de discriminación arbitrario e injustificado, o una restricción encubierta al mercado internacional, con la excepción de que cada Estado contratante podrá adoptar las medidas necesarias, para proteger su economía, la exportación de animales, metales preciosos, su arqueología, bienes nacionales, productos sensibles para su economía, salvaguardar la explotación racional de sus recursos, o asegurar su abastecimiento, asegurando la garantía ininterrumpida de disponibilidad de sus bienes.

Por lo que un Estado que proteja dichas exportaciones, no contraviene la disposición de éste precepto, por el contrario, aplica eficientemente el artículo XX.

La legislación aduanera, únicamente en su artículo 123 hace mención a la protección comercial, que debe observarse cuando no sea comprobable la estancia en el país de mercancías extranjeras, manifestando:

(61) Gerard Curzon. La Diplomacia del Comercio Internacional - Edit FCE; pag 142 México 1988.

"Artículo 123. Al practicar la verificación de mercancías en transporte las autoridades aduaneras se limitarán a cerciorarse de que éstas se encuentran y cuentan con documentación que ampare su legal estancia. Si en ese momento no se acreditara -- sólo procederán a la revisión física de la mercancía de existir presunción fundada de comisión de la infracción, caso en el que invariablemente se hará aquélla en el recinto fiscal -- más cercano, de no comprobarse la legal importación o estancia en el país, la autoridad procederá como sigue:

- I. Mostrará al tenedor o propietario porteador de las mercancías, la orden de verificación y se identificará con su credencial oficial.
- II. Requerirá al tenedor o porteador de las mercancías para que designe dos testigos. Si éste se niega a hacer la designación, la hará la autoridad que practique la verificación.
- III. Embargará las mercancías. En el acta que se levante para hacer constar el embargo, se expresará:
 - a) Los hechos y circunstancias mencionadas en las fracciones I, II, V y VI del artículo 121
 - b) Fecha y número de la orden de verificación y la autoridad que la expidió.
 - c) Inventario de las mercancías embargadas y la forma y circunstancias en que fueron descubiertas.
- IV. Si el valor de las mercancías no excede de treinta mil pesos, y el tenedor o propietario de las mismas demuestra tener en el país casa habitación o un lugar fijo en el que desempeñe su actividad permanente, se le nombrará

depositario de ellas, y

- V. Cuando se trate de mercancías cuyo valor exceda de treinta mil pesos, si es tenedor o propietario no demuestra el requisito exigido por la fracción anterior o se trate de mercancías de importación prohibida o restringida, las autoridades aduaneras secuestrarán las mercancías y los medios de transporte en que se conduzcan, haciendo constar en el acta estas circunstancias y las condiciones de las mercancías en el momento de ser aseguradas por la autoridad.

En ningún caso se practicará la revisión física de las mercancías fuera de los recintos fiscales, ni se ordenarán ni realizarán los actos de verificación previstos en éste artículo y en los artículos 121 y 122, por autoridad competente alguna -- distinta de la autoridad aduanera competente! (62)

Por otro lado, fue derogada la fracción XXIII del artículo - 116 de la ley aduanera, por la reforma del 26 de Diciembre de 1986, sin que dicha derogación sea considerada como un acierto, ya que era la única disposición contenida en toda la ley aduanera que manejaba el antidumping, o la práctica desleal de algún Estado miembro del acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, otorgando a la secretaría de hacienda y crédito público, la facultad de determinar el valor real que debería fi-

(62) Ley Aduanera y su Reglamento; Artículo 123; pag 80, 81, 82
Edit Pac. México 1991.

jarse sobre dicha mercancía.

"Artículo 116. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público - tendrá además de las conferidas por el código fiscal de la fe deración y por otras leyes, las siguientes facultades:

Fracción XXIII. (Se deroga)"(63)

La derogación, de ésta facultad de la secretaria de hacienda y crédito público, genera un desoconcierto entre las autoridades del Estado, por la razón de que queda en suspenso la facultad de alguna secretaria, para la determinación del valor que se dará a la mercancía introducida al país, cuando se haya detectado una práctica desleal de comercio, en donde el derecho del - antidumping otorgado por el acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, no podrá ser ejercido en forma inmediata por el Estado, en tanto no se determine a qué secretaria le compete el conocimiento de esta práctica desleal de comercio, fomentando descontrol administrativo entre las secretarías de Estado; - que muy poco beneficia al país, más ahora con el dinamismo que requiere el comercio internacional.

Por lo que el legislador, debió en forma más técnica adentrarse a éste problema, o bien otorgar una facultad a esta secretaria, concediéndole el derecho, de imponer un impuesto compensatorio, para contrarrestar la práctica desleal en el comercio, a la que tantas veces se enfrentará el Estado.

(63) Ley Aduanera y su Reglamento. Artículo 116; pag 73, 76. -

Edit. Pac; México 1991

III. FIJACION DE IMPUESTOS A LA EXPORTACION E IMPORTACION.

La actividad impositiva del Estado es múltiple, y son varios los problemas que surgen, lo que origina indubitablemente una serie de ordenamientos jurídicos, que regulen tanto la actividad Estatal, como la particular, y para el tema que nos ocupa la actividad comercial a nivel internacional, donde a través de disposiciones legales, se determine el ámbito en el que se realizarán las actividades propias del comercio exterior, y las operaciones de exportación e importación de productos a través de las autoridades aduaneras.

En todo el mundo, existen Estados en los cuales se localiza una riqueza singular en materias primas, en manufacturas, maquinaria, etc.. todo lo cual constituye un mercado.

El Estado Mexicano, es un país que trata de equilibrar sus riquezas, con su nivel económico y su competencia comercial internacional, y al ser parte integrante del GATT, con tan solo cinco años de experiencia en este organismo, no es extraño que aún presente algunas fallas dentro de su legislación aduanera siendo ésta limitativa en algunos aspectos, y prolifera en otros tratando de evitar hasta donde sea posible, que algún tema de la actividad del comercio internacional, salga de su conocimiento, o de su competencia, por lo que en consecuencia tiene errores en sus preceptos, y en su aplicación práctica.

Como parte de la actividad impositiva del Estado, la ley aduanera maneja impuestos a la exportación e importación, y

en sus artículos 35, 46, 48, 56 y 57; preceptua el pago de impuestos, aunque únicamente el artículo 46 fija un porcentaje del impuesto a pagar por la exportación, reflejando con esto la ley aduanera una limitación en sus preceptos, generada en parte por el acuerdo general, en donde los Estados deben reducir cualquier impuesto a la importación y si sus economías lo permiten a la exportación, por lo que el Estado, solo puede cobrar el impuesto, llamado en materia de comercio exterior, como arancel, el cual es común para todos los Estados integrantes del acuerdo general, y como anteriormente lo expresé es un gravamen aduanero o un impuesto cobrado por el gobierno, sobre la importación o exportación de un bien. Este impuesto siempre será primordial para los ingresos del Estado

Entendemos por impuesto:

La prestación en dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente, y con carácter de obligatorio, a todos aquellos individuos cuya situación coincide con la que la ley señala, como hecho generador del crédito fiscal.

Independientemente, de que el impuesto sea un crédito, relación, obligación o contribución coactiva; en la forma normal; como el Estado se provee de recursos necesarios para los gastos públicos, sin que los particulares tengan derecho a una contraprestación.

Ahora bien, lo que constituye un objeto inmediato de todo impuesto, lo es el hecho de que cubra los gastos públicos necesarios del Estado.

El objeto inmediato, lo crea el hecho de realizar con ellos - ciertos propósitos, como la creación de nuevas empresas, su protección o ampliación, o beneficios a la colectividad.

Todo impuesto además de contener estos objetos, contiene elementos cualitativos, como lo son, la unidad contributiva, la cuota del impuesto, y el monto imponible.

La unidad contributiva; es la magnitud que se toma como medida del objeto, o la cosa delimitada en número, peso y medida.

La cuota del impuesto; es la suma en dinero que se percibe por unidad fiscal, siendo un gravamen cuando se exprese en porcentaje.

El monto imponible; es la determinación en relación con el objeto, o la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto.

Como se puede observar, todo impuesto es determinante para el desarrollo de un Estado, y en materia de comercio exterior nuestro Estado maneja un impuesto general de importación, y un impuesto general de exportación, que regulan la cuota de mercancías, que en materia de mercado internacional, este impuesto forma parte del arancel y conforme con los preceptos del acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, este arancel debe ser común, esto es, el impuesto manejado como arancel debe ser igual a la cuota fijada por otro país miembro sobre cada producto, comprendiéndose mejor como la unidad arancelaria de

los países fijada por el GATT.

Con la determinación de un arancel común para los países -- miembros del acuerdo general, el Estado no puede adoptar nuevamente una actitud proteccionista para sus empresas y su economía, toda vez que un arancel aduanero a la importación no puede ser aumentado como antes se hacía, ya que hacerlo sería -- transgredir los principios rectores del acuerdo general, lo -- que repercutiría en el Estado con un cierre de fronteras por parte de los demás países miembros.

Esta actitud proteccionista que el Estado manejaba, si bien es cierto ayudaba a la economía del país, también es cierto -- que se encuentra prohibida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Que en su artículo 28 preceptua la -- prohibición a tal protección, así como a las exenciones de impuestos, que tanto maneja la Secretaría de Hacienda y Crédito -- Público.

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibi-- dos los monopolios, las prácticas monopolísticas, los estancos y -- las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que -- fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibicio-- nes a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autori-- dades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparami-- ento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario

y que tengan por objeto obtener el alza de los precios....."(64)

A su vez el artículo 31 Constitucional en su fracción IV -- señala como obligación de los mexicanos contribuir con los gastos públicos, preceptuando el pago de los impuestos, ya que -- éstos a su vez son destinados al gasto público del Estado.

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

Fracción IV. Contribuir con los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."(65)

Es de mencionarse el artículo constitucional que confiere -- la facultad al H Congreso de la Unión en materia de imposición de contribuciones, tal y como lo dispone el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VII y XXIX.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

Fracción XXIX. Para establecer contribuciones.

1o. Sobre el comercio exterior.

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos na-

(64) Artículo 28. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Secretaría de Gobernación. 1990; pag 53.

(65) Artículo 31. Ibidem nota anterior; pag 57

- turales comprendidos en los párrafos 4o y 5o, del artículo 27.
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
- 5o. Especiales sobre:
- a) Energía eléctrica
 - b) Producción y consumo de tabacos....."(66)

Esta atribución del Congreso en materia tributaria, es también atribución delegada al Ejecutivo, en el siguiente precepto.

"Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y las leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para prohibir o restringir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, -

(66) Artículo 73. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit; Secretaría de Gobernación. Pag 80,88,90, 92. México 1990.

artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida: (67)

Todo Estado, debe mantener una óptima recaudación de impuestos, desafortunadamente el Estado Mexicano no la tiene, a pesar de haber tomado el principio, de que la eficacia de los impuestos depende de la bondad de los métodos de control. Dicho método está plasmado en la confianza dada a los contribuyentes para que presenten sus declaraciones ante la Secretaría, sin que haya ninguna investigación por parte de ésta, respecto a declaraciones pasadas, o a evasiones de impuestos realizadas en años anteriores, no obstante dicha confianza, no ha logrado hasta estos momentos los resultados esperados, y si aunado a esto, el Estado ha dejado de gravar en sus preceptos aduaneros porcentajes en impuestos a la importación, perjudica más su nivel de ingresos, y en determinado momento esto puede ser una causa de retraso económico y nivel de competitividad.

La ley aduanera, en el transcurso de los años de 1986 a 1991 ha tenido diversas reformas, generadas por la integración del Estado al mercado internacional, donde no solo se desarrolla un comercio de mercancías, sino también se deben observar cier-

(67) Artículo 131. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 1990; Edit Secretaría de Gobernación. - Pag 163.

tos lineamientos y formas de conducta, reflejo de esto es, el acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio.

"Artículo 35. Se causarán los siguientes impuestos al comercio exterior.

I. A la importación

A. General, conforme a la tarifa de la ley respectiva.

B. (Se Deroga D.O. 26 de Dic 1990).

C. Cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de práctica de desleales de comercio internacional, conforme a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior.

II. A la exportación

A. General, conforme a la tarifa de la Ley respectiva.

B. Adicionales:

a) 3% sobre el impuesto general de exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, y 2% en las demás exportaciones, y

b) 10% sobre el impuesto general de exportaciones por vía postal.

El impuesto establecido en el apartado B de la fracción I de este artículo, no se considerará para determinar la participación en los fondos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal." (68)

(68) Artículo 35. Ley Aduanera y su Reglamento. Edit Pac. 1991
pag 26, 27.

Las reformas que sufrió este artículo, son las siguientes:

La fracción I.

Inciso B ahora derogado contenía; un 2% sobre el valor base del impuesto general de importación.

Inciso C. 2% sobre importaciones temporales de maquinaria, equipo, vehículos y animales vivos para la explotación lucrativa en términos de esta ley.

Inciso D. Adicionales

- a) 3% sobre el impuesto general, y
- b) 10% sobre el impuesto general de importación por vía postal.

Estas disposiciones, eran las contenidas en la Ley Aduanera de 1986, quedando actualmente como ha quedado escrito

Como se podrá observar, la actual disposición presentada en la Ley Aduanera, únicamente establece el pago de impuestos conforme a la Ley general de importación, cumpliendo con los requisitos del GATT, de gravar las mercancías conforme el arancel fijado por los Estados miembros, ahora bien, podemos mencionar, que se ha olvidado completamente el fin específico de todo impuesto, por la razón, de que se desgravó en forma casi total el impuesto a la importación, y en consecuencia la limitación de un ingreso primordial para el Estado, quien a través de la hacienda pública canalizaba dicho ingreso hasta antes de 1986 para solventar sus egresos, o bien para otorgar subsidios a los sectores productivos.

La fracción II de este artículo, en cuanto a los impuestos generados a la exportación, no ha tenido reformas al respecto

por lo que el fomento a la exportación, ha quedado solo en proyecto, ya que al parecer lo único que se fomenta es la importación, todo lo cual hace suponer, que el Estado basa gran parte de los ingresos obtenidos, por el pago de los impuestos a la exportación, en el mantenimiento de su comercio exterior.

El siguiente artículo hace mención de los artículos, bienes o mercancías que se encuentran exentas del pago de impuestos - a la importación o exportación.

"Artículo 46. No se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo, de las siguientes mercancías;

- I. Las exentas conforme a las leyes de los impuestos generales de importación y de exportación y a los tratados internacionales, así como a las mercancías que se importen con objeto de - destinarlas a finalidades de defensa nacional o seguridad pública.
- II. Los metales, aleaciones, monedas y las demás materias primas que se requieran para el ejercicio por las autoridades competentes, de las facultades constitucionales de emisión de monedas y billetes.
- III. Los vehículos destinados a servicios internacionales para el transporte de carga o personas, así como sus equipos propios e indispensables.

No quedan comprendidos en el párrafo anterior, los vehículos - que en el propio territorio nacional sean objeto de explotación comercial, los que se adquirieran para usarse o consumirse-

en el país, ni los que se destinen a consumo o uso en el extranjero.

El Reglamento de esta Ley determinará la distancia máxima en que en las poblaciones fronterizas podrán internarse los vehículos al amparo del primer párrafo de esta fracción y señalará los requisitos que habrán de cumplirse cuando se trate de rebasar esa distancia.

IV. No se pagarán en las mercancías nacionales que sean indispensables, a juicio de las autoridades aduaneras, para el abastecimiento de los medios de transporte que efectúen servicios internacionales, así como las de rancho para tripulante y pasajero, excepto los combustibles que tomen las embarcaciones de matrícula extranjera;

V. Las destinadas al mantenimiento de las aeronaves propiedad de las empresas nacionales de aviación que presten servicios internacionales y estén constituidas conforme a las leyes respectivas.

VI. Los equipajes de pasajeros en viajes internacionales;

VII. Los menajes de casa pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados o deportados, que los mismos hayan usado durante su residencia en el extranjero, así como los instrumentos científicos y las herramientas cuando sean de profesionales y herramientas de obreros y artesanos, siempre que las mercancías a que se refiere esta fracción no rebasen el valor y número que señale el reglamento y se cumpla con los plazos y las formalidades establecidas por el mismo. No quedan comprendidas en la presente fracción, las mercancías que los interesados hayan tenido en el extranjero para actividades comerciales o industriales, ni los vehículos.

VIII. Las que importen los habitantes de poblaciones fronterizas para su consumo, siempre que sean de la clase, valor y cantidad que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuando así lo exijan las necesidades de los residentes de dichas poblaciones y la dificultad para que productos nacionales concurren en ellas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la opinión de las autoridades competentes y de productores agropecuarios, podrá señalar la clase y cantidad de las mercancías que los centros comerciales, las cooperativas y el comercio organizado establecido en las citadas poblaciones, puedan importar sin el pago de los impuestos a la importación.

IX. Las mercancías donadas, destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o de servicio social que importen organismos públicos, así como instituciones no lucrativas mexicanas con autorización para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta, siempre que se cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Que formen parte de su patrimonio.
- b) Que el donante sea institución no lucrativa o entidad pública extranjera.
- c) Que cuenten con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- d) Que, en su caso, se cumpla con las demás obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales.

X. El material didáctico que reciban estudiantes inscritos en planteles del extranjero, exceptuando aparatos y equipos de cualquier clase ya sean armados o desarmados.

XI. Las remitidas por jefes de Estado o gobiernos extranjeros a la Federación, Estados y Municipios, así como a establecimientos de beneficencia o de educación.

XII. Los artículos de uso personal de extranjeros fallecidos en el país y de mexicanos cuyo deceso haya ocurrido en el extranjero.

XIII. Las obras de arte destinadas a formar parte de las colecciones permanentes de los museos abiertos al público, siempre que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

XIV. Las destinadas a instituciones de asistencia privada, con autorización para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta, cuando las mercancías formen parte de su patrimonio y siempre que cumplan con las demás obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales.

XV. Los aparatos ortopédicos que importen los minusválidos para su uso personal, conforme a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tratándose de vehículos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá:

A) Autorizar, en los casos en que exista reciprocidad, la importación en franquicia de aquellos que pertenezcan a:

a) Gobiernos extranjeros, con los que el gobierno mexicano tenga relaciones diplomáticas.

b) Embajadores extranjeros acreditados en el país.

c) Miembros del personal diplomático y consular extranjero que

no sean nacionales.

También podrá autorizarse la importación en franquicia a funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano que hayan permanecido en el extranjero cuando menos dos años continuos en el desempeño de comisión oficial. Quedan comprendidos en lo previsto en este supuesto, los funcionarios mexicanos acreditados ante los organismos internacionales en los que el gobierno mexicano participa.

b) Determinar, previo acuerdo con otras autoridades competentes, mediante reglas de carácter general que al efecto expida:

a) La naturaleza, cantidad y categoría de los vehículos que puedan importarse en franquicia, así como los requisitos necesarios para su enajenación libre de impuestos cuando hayan transcurrido los plazos correspondientes; y

b) Los requisitos para la importación de vehículos en franquicia, destinados a permanecer definitivamente en las franjas fronterizas y zonas libres del país.

En los casos a que este apartado se refiere, la propia Secretaría podrá autorizar la internación temporal del vehículo de que se trate al resto del país, por un plazo improrrogable de tres meses, dentro de un período de doce, siempre que se cumplan los requisitos que exige esta Ley para las importaciones temporales de vehículos."(69)

(69) Artículo 46. Ley Aduanera y su Reglamento. Edit Pac:1991
pag 32, 33, 34, 35, 36.

Sobre este artículo, el cual también tuvo reformas, sin ser éstas trascendentales, se puede observar que realmente no contiene un catálogo preciso de exenciones, sobre artículos que afecten la economía del Estado, sino más bien solo hace referencia a determinadas circunstancias específicas, toda vez que este tipo de importaciones o exportaciones no es realizado cotidianamente, las reformas que tuvo consisten en la ampliación de sus fracciones, las cuales de ser XII en la Ley Aduanera de 1986, ahora se conforma de XV; por lo que sería conveniente -- que además de haber creado estas fracciones, se adicionaran -- otras, que realmente determinen los productos que pueden estar exentos del pago a los impuestos de importación o exportación, con el fin de empezar una uniformidad de leyes referentes al comercio internacional, por la sencilla razón, de que el Estado está formando parte de una integración comercial internacional, en donde se necesita un dinamismo en trámites internos, que en determinado momento beneficien al Estado.

Antes de entrar al estudio del artículo 48 de la Ley Aduanera, debo puntualizar algunos conceptos, de lo que debe entenderse por base gravable.

La base gravable de las mercancías, es el valor de transacción de los productos en el lugar de venta, y deberá consignarse en la factura comercial, sin inclusión de fletes y seguros, pero en el caso de que el producto tenga señalado un precio -- oficial, se aplicará éste, si es más alto que el de transacción.

Ahora bien, el valor de transacción, puede ser un valor --- normal de la mercancía, o un valor comercial de ésta.

Entendiendo por valor normal. El valor que corresponda a la mercancía, en la fecha de llegada al territorio nacional.

Esta valoración corresponde a la tasa Ad-valorem del sistema de valoración de Bruselas, Bélgica. O bien valor real de las mercancías.

Por otra parte existe el valor comercial, el cual es determinado por el precio que se paga por la mercancía, fijado por los Estados o por la producción de las empresas, en una determinación de libre competencia. Por lo que el Estado en este aspecto fija precios oficiales, ya que si el valor determinado por el precio oficial es mayor, al del valor comercial, se pagará el primero, lo que perjudica a las empresas nacionales, - toda vez que este valor regularmente es el que se determina -- para las operaciones de exportación.

Por lo que si una empresa, puede determinar en sus mercancías un valor comercial, se verá obligada a pagar un impuesto a la exportación, conforme a un precio oficial, que fue determinado por el Estado, siendo que el valor comercial que tiene la empresa, es inferior a este precio oficial.

En este respecto, sería conveniente que el Estado eliminara los precios oficiales, en beneficio de las empresas nacionales en caso que quiera realmente fomentar la exportación, ---

en donde el mismo Estado, creó la competencia librecambista - regulada dentro del GATT, únicamente por aranceles aduaneros.

En consecuencia, los impuestos generales de importación y - exportación, se determinarán, aplicando a la base gravable -- que he señalado, la cuota que corresponda conforme a la clasificación arancelaria de las mercancías.

Este tipo de valoración, es lo que presenta mayor descontrol dentro de las dependencias aduaneras, toda vez que conforme a - la valoración de mercancías de Bruselas, de la que el Estado - Mexicano sigue siendo parte, se adopta un valor real, o tasa - Ad-valorem, para efectos de la importación, pero con la dife--rencia de que la Ley Aduanera preceptua un valor normal, y el - acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, acepta, el - valor comercial, esto es el precio de venta entre los productores, de los Estados que no forman parte de su código de valoración - aduanera.

Lo que origina un descontrol y una pérdida de tiempo, en - tanto no se determine la valoración en aduana de las mercancías que entran o salen del país.

Por lo que sería conveniente, que el Estado realizara mayo--res estudios a efecto de determinar su anexión al código de va--loración aduanera del GATT; que si bien es cierto puede tener - desventajas, también lo es que podría no tenerlas siendo este un - punto importante para la eliminación de la pérdida de tiempo - en las transacciones comerciales internacionales, lo que reper-

cutiría primordialmente en la obtención de mayores ingresos -- para el Estado, en sus funciones de comercio internacional.

"Artículo 48. La base gravable del impuesto general de importación, es el valor normal de las mercancías a importar.

Por valor normal se entiende, el que correspondería a las mercancías en la fecha de su llegada al territorio nacional conforme a lo dispuesto por el Artículo 38, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientemente uno del otro.

Para la determinación de la base gravable, no se tomarán en cuenta las variaciones normales de precios si las mercancías llegan al país dentro de un plazo de tres meses, a partir de su adquisición. Se entiende por fecha de adquisición, la de la factura de venta o la del contrato.

Se estimarán como variaciones normales de precios, aquellas que se deban a situaciones competitivas de mercado.

Como excepción a lo dispuesto en el párrafo primero, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio escuchando a la primera, y en los términos de la legislación respectiva, podrá fijar y modificar los precios oficiales de las mercancías de importación.

En los términos del párrafo anterior los precios oficiales se fijarán o modificarán, sólo tratándose de importaciones que puedan ocasionar perjuicios a la industria o a la economía nacional y constituirán la base mínima para la aplicación del im

puento general de importación."(70)

Es aceptable la reforma de este artículo, al dar al Estado la oportunidad de revisar su precio oficial, en cuanto al impuesto que genera la mercancía de importación, manejándola -- como una excepción, y siempre y cuando cause perjuicio a la -- economía nacional.

"Artículo 56. La base gravable del impuesto general de ex-- portación, es el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta, y deberá consignarse en la factura comercial, sin in-- clusión de fletes y seguros. Cuando las mercancías referidas -- tengan señalado precio oficial, se aplicará éste si resulta -- más alto que el comercial.

Quando las autoridades aduaneras cuenten con los elementos pa-- ra suponer que los valores consignados en dichas facturas no -- constituyen los valores comerciales de las mercancías, harán-- la comprobación conducente para la imposición de las sanciones que procedan."(71)

El segundo párrafo de este artículo, podría ser derogado en la Ley aduanera, ya que en su párrafo inicial manifiesta, que -- aunque el valor comercial consignado en factura sea menor al -- precio oficial, tendrá aplicación éste. Por lo que resultaría que no hay mejor sanción para la empresa, que hacerle pagar --

(70) Artículo 48. Ley Aduanera y su Reglamento. Edit; Pac 1991
pag; 37.

(71) Ibidem nota anterior. Artículo 56. Pag 42.

un impuesto de la mercancía a exportar, conforme a un precio oficial, siendo que la empresa puede exportar ese producto con el valor de un precio comercial que ella misma en su costo de producción está generando. Y que siempre será inferior al precio oficial.

"Artículo 57. Los impuestos de importación y exportación se determinarán aplicando a la base gravable establecida en los Artículos 48 y 56, respectivamente, la cuota que corresponda conforme a la clasificación arancelaria de las mercancías.

Segundo párrafo (se deroga D.O 26 Dic. 1990)

Los impuestos adicionales se calcularán sobre el monto de los impuestos generales de importación o exportación, según corresponda."(72)

La reforma que tuvo este artículo, consiste en que la Ley Aduanera de 1986, expresaba en su párrafo segundo:

Párrafo segundo. El impuesto a que se refiere el Artículo 35, fracción I, apartado B, se determinará aplicando como base gravable, la misma que establece el citado Artículo 48.

El manifestado Artículo 35, en su fracción I, apartado B, como se ha expresado anteriormente, contenía un 2% sobre el valor base del impuesto general de importación, que debido al compromiso del Estado como parte integrante del GATT, dejó de

(72) Artículo 57. Ley Aduanera y su Reglamento. Edit. Pac 1991 pag: 43.

gravar sus impuestos al comercio exterior en materia de importación. A su vez el citado párrafo remitía al Artículo 48 que ya he manifestado, el cual, toma como base gravable del impuesto general de importación, el valor normal de la mercancía a importar.

Dicha reforma era previsible, toda vez que si el Estado ha dejado de gravar impuestos a la importación, debía derogar todo aquel precepto que mantuviera un antecedente de dicho impuesto, por lo que ahora únicamente se basa en el arancel que le corresponde a cada mercancía.

En estos momentos, el derecho aduanero ha dejado en definitiva su función de proveedor de fondos para el Estado, teniendo actualmente, una función eminentemente económica, por la regulación única del intercambio comercial entre los Estados miembros del acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, -- desarrollado en forma internacional, por lo que ha eliminado -- impuestos, pensando con esto en entrar a una modernidad comercial, conforme los requerimientos del mercado exterior del que ahora forma parte, olvidándose de que los impuestos no sólo -- son ingresos del Estado, sino también obedecen a fines sociales y de desarrollo industrial.

Además de que el impuesto en materia aduanera, perdió su -- objetividad tanto mediata como inmediata y sus elementos constitutivos, que son elementos esenciales de todo impuesto generado por el Estado.

IV. REGULACION Y CONTROL DE ILICITOS ECONOMICOS.(CONTRABANDO)

La Ley Aduanera vigente, hace mención en un capítulo único - en las infracciones y sanciones que pueden observarse, en materia de importación o exportación de mercancías, señalando entre otras, la infracción de contrabando principal tema de estudio - en este apartado.

El contrabando encuentra su definición legal, en el artículo 102 del código fiscal de la federación, que establece:

"Artículo 102. Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

I. Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que deban cubrirse.

II. Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.

III. De importación o exportación prohibida.

También comete el delito de contrabando quien interne mercancía procedente de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello."(73)

Este código fiscal, señala además el procedimiento a seguir

(73) Código Fiscal de la Federación. Artículo 102; pag 28. Edit DOFISCAL, Compilacion Fiscal México 1991.

en caso de detectar esta infracción.

"Artículo 92. Para proceder penalmente por los delitos fiscales previstos en este capítulo, será necesario que previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I. Formule querrela, tratándose de los previstos en los artículos 105, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 115 BIS.

II. Declare que el Fisco Federal ha sufrido o pudo sufrir perjuicio en los establecidos en los artículos 102 y 115.

III. Formule la declaratoria correspondiente, en los casos de contrabando de mercancías por las que no deban pagarse impuestos y requieran permiso de autoridad competente, o de mercancías de tráfico prohibido.

En los demás casos no previstos en las fracciones anteriores bastará la denuncia de los hechos ante el Ministerio Público Federal.

En los procesos por los delitos fiscales a que se refieren las tres fracciones de este artículo se sobreseerán a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando los procesados paguen las contribuciones originadas por los hechos imputados, las sanciones y los recargos respectivos, o bien estos créditos fiscales queden garantizados a satisfacción de la propia Secretaría. La petición anterior se hará discrecionalmente, antes de que el Ministerio Público Federal formule conclusiones y surtirá efectos respecto de las personas a que la misma se refiere.

En los delitos fiscales en que sea necesaria querrela o -- declaratoria de perjuicio y el daño o el perjuicio sea cuantificable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la cuantificación correspondiente en la propia querrela o declaratoria o la presentará durante la tramitación del proceso respectivo antes de que el Ministerio Público Federal formule conclusiones. La citada cuantificación sólo surtirá efectos en el -- procedimiento penal.

Para los efectos de este capítulo, se entiende por salario, el mínimo general diario de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la comisión del delito. Se considerarán mercancías los productos, artículos y -- cualesquier otros bienes, aún cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular."(74)

Como podemos observar la legislación fiscal maneja el concepto de delito, preceptuado por el código penal como, al acto u omisión que sancionan las leyes penales; si bien es cierto la legislación fiscal no es una ley penal, si lo es el hecho de -- que es una disposición especial, y puede regular este delito.

Por lo que el artículo 6 del código penal expresa.

"Artículo 6. Cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero si en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos --

(74) Código Fiscal de la Federación. Artículo 92; pag 25. Edit DOPISCAL. Compilación Fiscal. México 1991.

tomando en cuenta las disposiciones del Libro Primero del presente Código, y en su caso los conducentes del Libro Segundo.- Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones la especial prevalecerá sobre la general."(75)

El delito de contrabando no se encuentra regulado en la legislación penal, salvando esta afirmación el artículo expresado anteriormente, que considera a la Legislación Fiscal como especial.

En contra de estas afirmaciones se encuentra el hecho de que la Ley Aduanera no maneja el concepto de delito en sus preceptos, ya que considera el contrabando como una infracción, y por ende administrativa.

Ante tal circunstancia es conveniente señalar una definición de lo que debe entenderse por infracción.

"Infracción. Es la transgresión, violación o quebrantamiento de una ley, pacto o tratado."(76)

Por lo que la Ley Aduanera, maneja esta transgresión a la ley, como una infracción administrativa, a la que corresponderá un proceso administrativo, y toda infracción administrativa trae como consecuencia, una pérdida económica para el Estado.

(75) Código Penal para el D.F. en fuero común, y para toda la República en materia de Fuero Federal. Artículo 6; pag 4 - Edit. Delma. México 1991.

(76) Joaquín Escriche. Dico de Legislación y Jurisprudencia. - Edit: Rosa Bourret y CIA; España 1928. pag 869.

Además de esto, la Ley Aduanera no establece el concepto de lo que debe entenderse por infracción, y en ninguno de los artículos que preceptúan el contrabando como el 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 133 TER, 133 bis. manejan el concepto de contrabando como delito.

"Artículo 127. Comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

- I. Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que deban cubrirse;
- II, Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito;
- III. Cuando su importación o exportación esté prohibida;
- IV. Si no se justifican los faltantes en los términos del artículo 39, o
- V. Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones a las que se refieren las fracciones anteriores, si éstos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente.

También puede cometer la infracción relacionada con la importación o exportación, quien interne mercancías extranjeras procedentes de zonas libres o franjas fronterizas al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello."(77)

(77) Ley Aduanera y su Reglamento. Artículo 127; Edit Pac. pag 85. México 1991

Como podrá observarse, este artículo es casi una transcripción al artículo del código fiscal, con la única diferencia de que mientras la legislación fiscal maneja al contrabando como delito, la legislación aduanera sigue con el concepto de la infracción.

La presunción del contrabando como infracción se encuentra regulada por el siguiente artículo.

"Artículo 128. Se presumen cometidas las infracciones establecidas por el artículo anterior, cuando:

I. Se descarguen subrepticamente mercancías extranjeras de los medios de transporte, aún cuando sean de rancho o abastecimiento;

II. Se encuentren mercancías extranjeras sin los documentos -- que acrediten su legal estancia, y tenencia así como transporte o manejo, o cuando al efectuarse la descarga faltan mercancías nacionales embarcadas en buques que realicen exclusivamente tráfico de cabotaje, salvo que se demuestre que fueron perdidas en accidente o desembarcadas en otro lugar del territorio nacional;

III. Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional, salvo causa de -- fuerza mayor;

IV. Las mercancías extranjeras en tránsito interno o internacional no se entreguen en el plazo autorizado, a la aduana de destino;

V. Se introduzcan o extraigan del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación está prohibida o restringida o por --

la misma deban pagarse los impuestos al comercio exterior, y VI. Se introduzcan al país mercancías o extraigan del mismo -- por lugar no autorizado.

VII. Se encuentren en las zonas libres o en las franjas fronterizas del país, mercancías que en los términos de la fracción XX del artículo 116 de esta Ley, deban llevar marbetes o sello y no los tengan.

VIII. Se encuentran fuera de las zonas libres o de las franjas fronterizas del país, mercancías que lleven los marbetes o sellos a que se refiere la fracción XX del artículo 116 de esta Ley."(78)

"Artículo 129. Se aplicarán las siguientes sanciones a quien cometa las infracciones establecidas por el artículo 127:

I. Multa equivalente a un tanto y medio de los impuestos omitidos, cuando no se hayan cubierto los que correspondía pagar; En los casos en que la infracción resulte con motivo del procedimiento que establece el artículo 30 de esta Ley y la consulta no hubiera correspondido a mercancías de difícil clasificación, o formulada ésta ya exista criterio de clasificación arancelaria conforme a dicho precepto, se impondrá una multa por el doble del recargo señalado por el mismo.

Previamente a la imposición de la multa a que se refiere el párrafo que antecede, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá escuchar al agente o apoderado aduanal que hubiera formulado la consulta, en una comisión integrada por lo menos por tres agentes aduanales, además del interesado.

(78) Ley Aduanera y su Reglamento. Artículo 128. Idem nota ant.

II. Multa equivalente al cincuenta por ciento del valor normal o comercial de las mercancías, cuando no se haya obtenido el permiso de la autoridad competente.

III. Multa equivalente a la suma de un tanto de los impuestos omitidos más el cincuenta por ciento del valor normal o comercial de las mercancías, cuando además de la omisión del pago de los citados impuestos no se haya obtenido el permiso de la autoridad competente; y

IV. Multa equivalente a un tanto del valor normal o comercial, o en su defecto del valor fiscal que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se trate de mercancías cuya importación o exportación esté prohibida.

Las mercancías, además pasarán a propiedad del Fisco Federal cuando se trate de las infracciones referidas en las fracciones II, III y IV anteriores.

Quando exista posibilidad material para que las mercancías -- objeto de contrabando pasen a propiedad del Fisco Federal, el infractor estará obligado a pagar el importe de su valor normal, comercial, o fiscal, según se trate, el que se determinará y cobrará por la autoridad aduanera.

En ningún caso serán devueltas al interesado las mercancías -- que hubieren pasado a propiedad del Fisco Federal."(79)

"Artículo 130. Las sanciones establecidas por el artículo -

(79) Ibidem nota anterior. Artículo 129, pag 87, 88.

129, se aplicarán a quien enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancía extranjera, sin comprobar su legal estancia en el país.

En estos casos si las mercancías son de importación prohibida o se encuentran sujetas a permiso de autoridad competente, pasarán, además, a propiedad del Fisco Federal."(80)

"Artículo 131. Se considera cometida una sola infracción,-- cuando en diversos actos se introduzcan o extraigan del país -- mercancías presentándolas desmontadas o en partes, en los siguientes casos:

- I. Cuando la importación o la exportación de las mercancías -- consideradas como un todo, requiera permiso de autoridad competente y las de las partes individualmente no lo requiera, y
- II. Cuando los impuestos al comercio exterior que deban pagarse por la importación o exportación de la mercancía completa, sean superiores a la suma de los que deban pagarse por la importación o exportación separada de las partes, o cuando por éstas no se pague impuesto.

Se considera que se comete una sola infracción, aún cuando la importación o exportación separada de las partes o de algunas de ellas constituyan por sí mismas infracción."(81)

"Artículo 132. Cuando dos o más personas introduzcan al país o extraigan de él mercancías de manera ilegal, se observarán --

(80) Ibidem, nota anterior. Artículo 130; pag 88.

(81) Ibidem, nota anterior. Artículo 131; pag 88.

las reglas siguientes:

- I. Si pueden determinarse las mercancías que cada uno introdujo o extrajo, se aplicarán individualmente las sanciones que correspondan a cada quien, y
- II. En caso contrario, se aplicará la sanción que corresponda a la infracción cometida por la totalidad de las mercancías y todos responderán solidariamente."(82)

"Artículo 133. No se aplicarán sanciones por la infracción prevista en el artículo 130 en lo que toca a adquisición o tenencia tratándose de mercancía de uso personal del infractor. Se consideran como tales:

- a) Alimentos y bebidas que consume y ropa con la que se vista;
- b) Cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones, perfumes y medicamentos que utilice; y
- c) Artículos domésticos para su casa habitación."(83)

"Artículo 133- TMR. Cuando la omisión de impuestos se deba a inexacta clasificación arancelaria, se trate de la misma partida de la tarifa de los impuestos generales de importación o exportación y la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad, la sanción correspondiente podrá disminuirse en un 66%. Esta disminución no será aplicable cuando exista criterio de clasificación arance-

(82) Ibidem, nota anterior. Artículo 132; pag 88.

(83) Ibidem, nota anterior. Artículo 133; pag 89.

laria de la autoridad fiscal, en los términos del artículo 30 de esta Ley."(84)

"Artículo 133 Bis. A quien introduzca al país o extraiga del mismo por lugar no autorizado, mercancías que no requieran permiso de autoridad competente y que se encuentren exentas del pago de impuestos al comercio exterior, se impondrá multa por el equivalente al 10% del valor normal o comercial de las citadas mercancías."(85)

Como puede observarse, la Ley aduanera en estos preceptos, maneja únicamente sanciones económicas para los infractores y en algunos de ellos es repetitiva, sin tomar en cuenta que sigue manejando el concepto de infracción, en total discrepancia con la legislación fiscal, además de que en ningún caso se menciona o preceptua una sanción corporal, tal y como lo expresa la legislación fiscal.

Independientemente de esta discrepancia entre las legislaciones, el Estado se ve afectado en forma mediata por esta infracción o delito de contrabando, al dejar de percibir ingresos en los muchos casos en que no es detectado este ilícito, y en forma inmediata las empresas, enfrentan una competencia desventajosa; toda vez que éstas pagan los impuestos a los que están obligadas, tanto en su comercio interno, como en el internacional.

Por lo que al referirme a éste ilícito, como infracción ad-

(84) Ibidem, nota anterior. Artículo 133-TER; pag 89.

(85) Ibidem, nota anterior. Artículo 133 Bis; pag 89.

ministrativa conforme a la ley aduanera, deberá tomarse en cuenta su aplicación como delito que es más aceptable, en la inteligencia, de que estos dos conceptos tienen un trato diferenciado en la legislación vigente, como lo es el Código Penal, el Código Fiscal de la Federación, y la Ley Aduanera

Por lo que al cometerse dicho ilícito, quedará comprendido como delito y como infracción, con la mínima diferencia de que para que el delito quede tipificado, es necesario que exista con anterioridad la infracción administrativa, en donde el Estado manifieste su perjuicio, lo que indudablemente dará lugar a dos procedimientos, uno administrativo y otro penal, en donde el Estado en el administrativo, aplicará una sanción económica, teniendo como pretensión, el pago de daños y perjuicios ocasionados por el no pago de los impuestos sobre las mercancías introducidas o extraídas del país. Y en el procedimiento penal, el Estado tendrá como pretensión la coacción del sujeto infractor, como pena corporal.

Ante esto, el ilícito de contrabando sigue considerado como un delito y una infracción, que origina un descontrol para las necesidades del Estado, y ante tal circunstancia los particulares, continuarán con sus actos ilícitos, y las empresas con su desventaja comercial.

Por lo tanto, es conveniente mencionar si es o no correcto mantener en la legislación este doble procedimiento, ya que como lo he mencionado, si existe un procedimiento administrativo

tendiente a obtener el cobro de un impuesto, y las multas o recargos generados por la omisión del pago a estos impuestos, -- como sanción administrativa, no cabe la posibilidad de sancionar en forma corporal al infractor, como se requiere en materia penal, toda vez que al existir una resolución administrativa, -- está resolución por consecuencia, y conforme a nuestra legislación, constituye el principio de cosa juzgada, y si a ésta se le une un proceso penal, éste podrá estar viciado de una incongruente constitucionalidad, por el principio consagrado como garantía individual del artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que expresa.

"Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de -- tres Instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia."(86)

Conforme a lo manifestado, el ilícito de contrabando, debería preceptuarse única y exclusivamente como delito, con el -- objeto de evitar, este doble procedimiento y sus consecuencias jurídicas, en donde se preceptuen tanto las sanciones económicas, como la coacción como pena corporal, a efecto de erradicar este ilícito que tanto afecta al Estado, y que por causas de -- disparidad de leyes, así como por el intercambio comercial al que el Estado se comprometió, y es existente en la actualidad -- este ilícito se ha acrecentado en forma exorbitante, causando -- por consiguiente pérdidas al Estado, y a las empresas.

(86) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -- Edit. Secretaría de Gobernación; pag 36. México 1991. -- Artículo 23.

V. DINAMISMO DEL COMERCIO EN LA LEGISLACION ADUANERA.

(Ingresos aduaneros, tabla comparativa.)

Como consecuencia del intercambio comercial, que en estos momentos afronta el Estado, con los demás Estados miembros del GATT, en donde la compra y venta de mercancías es cada vez mayor, el Estado debe realizar sus operaciones administrativas con más rapidez, a fin de obtener en el mínimo tiempo posible ingresos que en materia aduanera beneficien al propio Estado, para que éste a su vez los canalice en inversiones o apoyos a su planta productiva.

Actualmente, este dinamismo que debe observar en sus trámites administrativos, se encuentra frenado por diversas disposiciones, tanto fiscales, como aduaneras y económicas, que deben ser motivo de un profundo estudio, para evitar este estancamiento, y lograr el fin específico de obtener ingresos suficientes en favor del Estado.

En estos momentos, el Estado puede aún modificar sus preceptos, ya sea reformándolos o derogándolos, con el firme propósito de fortalecer su economía, sentando bases para un crecimiento futuro, que constituye el fin principal de la apertura comercial, en donde el sector productivo se verá beneficiado continuando su lucha para ser cada vez más competitivo.

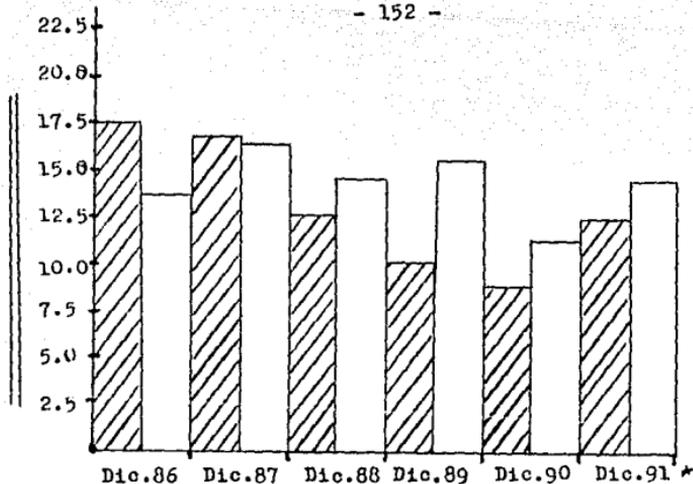
La realidad de las cosas, dentro de la apertura comercial - se basa, en que hasta estos momentos, el intercambio comercial

Únicamente beneficia a los Estados con potencial exportador, - por la gran demanda que mantienen de sus productos, dirigidos esencialmente para el consumo de los Estados en vías de desarrollo, o Estados en donde su transición económica aún se está desarrollando.

El problema que ahora enfrenta el Estado, es el relativo a la presión absoluta que mantienen las mercancías de importación dentro de su codificación para el respectivo pago de impuestos que en ocasiones es mínimo, comparado con la cantidad global de capital importado, persistiendo la competencia cada vez mayor con los productos nacionales.

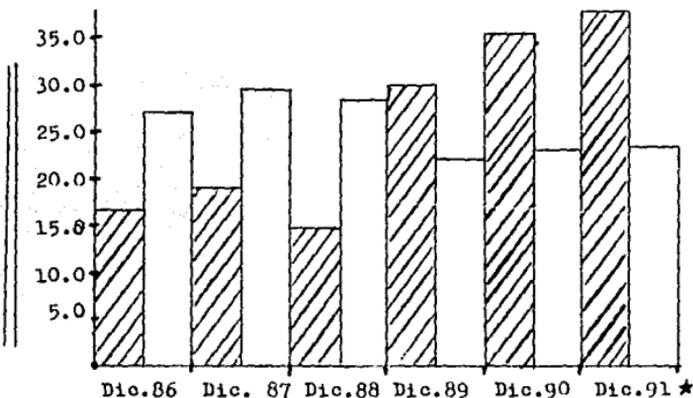
Donde ésta actividad importadora, concede poco margen al tiempo que debería dedicarse a la codificación de las mercancías de exportación, quienes encuentran un freno, en los trámites administrativos.

Y si a esto, añadimos que la economía del Estado se encuentra cimentada temporalmente por un pacto de estabilidad y crecimiento económico, que hasta estos momentos ha evitado la elevación de los precios internos, a fin de evitar una inflación, queda la interrogante, de cómo se liberarán los precios al término de éste, sin causar un desajuste económico; toda vez que ésta concertación o pacto, no puede ser eterno, por lo que éste es el momento preciso, para realizar cambios, para obtener mayor control en la economía y apertura, ya que en estos momentos las cifras de ingresos aduaneros no son muy optimistas al respecto.



"Cifras estimadas en miles de millones de dolares.

- ▨ Ingresos aduaneros por importación. ★ Estimación.
- Ingresos aduaneros por exportación."((87)



"Cifras estimadas en miles de millones de dolares.

- ▨ Nivel de importación (bienes de consumo, intermedios, de capital)
- Nivel de exportación (bienes de consumo, intermedios, de capital)"

(88

(87) Departamento de Servicios al Comercio Exterior. S.H.C.P. y ---

Dirección General de Aduanas.

(88) Ibidem, nota anterior.

CAPITULO CUARTO

"ANALISIS Y PERSPECTIVA DE LA
ADHESION DEL ESTADO MEXICANO
AL G.A.T.T."

I. VENTAJAS DE NEGOCIACION A LA QUE OPTO EL ESTADO.

El Estado, como parte integrante del acuerdo general, ha tenido que desarrollar un cambio, tanto en su estructura económica como en la legislación que la soporta, teniendo una consecuencia social, en donde se pueden observar ventajas y desventajas.

Por su parte el GATT, como acuerdo general, basa su funcionamiento, en los principios rectores considerados como obligatorios, y sus códigos de conducta optativos para las partes integrantes, en los que cada Estado adoptará el que más le convenga a su función económica, siendo ésta, la negociación optativa, -- que cada Estado asimilará, conforme a su adhesión a determinado código de conducta.

El Estado, en el momento de su adhesión a este organismo -- internacional, manifestó hacerlo, conforme a la medida que fue compatible con su legislación, obligándose a reformar ésta -- en un lapso no mayor de tres años, por lo que el Estado mexicano en un principio obtuvo una ventaja en sus negociaciones, pero ahora ha entrado en una etapa de libre competencia, y ha -- reformado su legislación, éstas reformas obedecen a su compromiso frente al acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio.

Por lo tanto, ésta ventaja ha ido disminuyendo toda vez que -- han transcurrido ya casi seis años, a partir del momento en -- que el Estado mexicano, tiene su adhesión al GATT, aunque cabe

mencionar que dentro del comercio internacional, y como miembro de éste organismo internacional, ha sido más fácil su protección arancelaria, la cual no podría haberse logrado de no ser parte integrante de éste acuerdo.

Donde además obtiene el beneficio de ser tratado en forma similar, al resto de los demás Estados contratantes, comparándose tanto con Estados desarrollados o potencias económicas -- así como con Estados subdesarrollados, en igualdad de circunstancias que el mismo Estado, gracias al principio de reciprocidad, no discriminación, cláusula de la nación más favorecida, e igualdad formal de todos los Estados.

Por éste lado, el Estado tiene una ventaja comparativa, con los demás Estados miembros, y con los que aún no forman parte integrante del GATT, con los cuales se tiene la ventaja de ampliar más el mercado internacional, proyectando así sus mercancías como materias primas, o algunos productos manufacturados.

En cuanto a los códigos de conducta, aceptados por el Estado, los cuales conforman esencialmente su negociación, se puede apreciar, que de los cuatro aceptados por éste, como son el código antidumping, código sobre subvenciones y derechos compensatorios, código sobre obstáculos técnicos al comercio exterior, y código sobre licencias de importación, obedecen más -- bien a una protección de la economía nacional, o a una protección de las industrias nacionales, que se encuentran frente a la competencia internacional, o también como el apoyo que el -

Estado trata de darles, en caso de detectar una práctica desleal dentro del comercio exterior, caso concreto de los derechos compensatorios.

Por lo que actualmente podemos afirmar, que en un principio el Estado, adoptó una negociación basada en su economía, donde se estudiaron las ventajas ya mencionadas, pero ahora también se puede afirmar, que con motivo de los años transcurridos, desde que el Estado es parte del acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, se han observado algunas desventajas, como lo es la presión que ejercen las mercancías de importación tanto en el ámbito administrativo de las aduanas, como en el marco económico de ingresos y de competencia a las empresas nacionales, siendo necesario un nuevo estudio, respecto a los códigos de conducta del GATT, de los que aún no es parte el Estado, como son: el de compras al sector público, y el de valoración aduanera, éste último más trascendental conforme a la afluencia del comercio internacional.

II. SISTEMA MAS OPTIMO PARA LAS NECESIDADES DEL ESTADO.

Hablo de un sistema, en la razón de que un conjunto de cosas que ordenadas y relacionadas entre sí, contribuyen a determinado objeto, dando como resultado una mayor integridad, o resultados más convenientes.

En éste caso, el sistema que el Estado debe adoptar, debe ser un estudio concreto del sistema de valoración de mercancías en aduana, propuesto por el acuerdo general, como código de con

ducta, que aunado a los códigos a los que el Estado forma parte, ayude a la integración total del comercio internacional, - al que el mismo Estado quiso ser parte, y en donde tiene que - dejar por completo sus tendencias proteccionistas, hecho que - hasta la fecha no ha dado los resultados propicios, toda vez - que él mismo, ha enfrentado un comercio libre-cambista, regula - do únicamente por aranceles, los cuales si no son codificados - en forma rápida, tienen consecuencias en la economía del mismo Estado.

La práctica y el lapso transcurrido de estos seis años, en - donde el Estado es parte contratante del GATT, han demostrado - que si bien se tiene un código antidumping o práctica desleal - de comercio, es difícil la detección del mismo, siendo más - difícil la obtención de la compensación, o el derecho compensa - torio a que tiene derecho, conforme al código de subvenciones - y derecho compensatorio, y si a esto aunamos que el GATT, como organismo internacional, no tiene atribuciones para imponer -- sanciones, y la única sanción es por cuenta del Estado perjudi - cado, cerrando su comercio contra el infractor, habría que ob - servar que Estado sería el afectado, cuando el infractor sea - un Estado considerado como potencia comercial.

Se puede llegar a la conclusión, de que la adhesión al códi - go de valoración de mercancías propuesto por el acuerdo gene - ral de aranceles aduaneros y comercio, será un principio de ma - yor estabilidad para el Estado, dentro del cual más oportuna - mente se detectará alguna práctica desleal de comercio, o bien

si existe ésta, el único perjudicado es el infractor, en la razón de que en las aduanas del Estado, únicamente se toma el arancel como impuesto de dicha mercancía, y si la mercancía a importar tiene diferente valor, será más fácil regresarla en la misma aduana, que regresarla cuando se encuentra ya dentro del comercio del propio Estado, con la consiguiente pérdida de tiempo y de ingresos para el Estado.

Este código, además daría una más pronta codificación, y pronto ingreso al Estado, eliminando trámites administrativos que solo fomentan el descontrol y rezago económico, afectando en gran medida el nivel de ingresos, necesarios para el Estado -- por los consiguientes egresos que tiene.

De los 96 Estados miembros, que forman parte integrante del acuerdo general, 75 de éstos forman parte del código de valoración aduanera de mercancías, o como ya lo he mencionado en el capítulo que de ello habla, del comité del sistema armonizado de codificación y valoración de mercancías, creado por el GATT de los cuales el 60% en un inicio no tomaron éste código, pero en función de la práctica comercial, y conforme transcurría el tiempo lo fueron asimilando hasta llegar a su adhesión, por lo que el Estado mexicano debe visualizar este proceso, siendo -- ahora el tiempo propicio para integrarse a él, dejando atrás el sistema de valoración de Bruselas, Bélgica. El cual hasta -- estos momentos, únicamente retrasa el dinamismo del comercio -- internacional que el Estado tiene con los Estados miembros del acuerdo general.

III. PLANEACION DIFERENTE PARA INGRESOS MAYORES DEL ESTADO EN ADUANAS.

Como ya lo he mencionado, el Estado necesita de mayores ingresos, tanto para su función económica, como para los egresos que desarrolla en función de su apoyo a las empresas, y en su función de estabilidad socio política, toda vez que no debe dejar en último nivel sus fines sociales, que dentro de la clase social media y baja ha generado gran rezago, repercutiendo éste aún más en la clase baja, que en poco tiempo ha sufrido las consecuencias del desempleo, sin que hasta el momento vean la apertura de nuevos empleos, tal y como el Estado esperaba al ser parte del dinamismo del comercio exterior.

En la inteligencia, de que si bien ha creado un comercio exterior más rápido, también lo es que ha repercutido éste en todos los medios de trabajo, por lo que debe iniciar reformas de tantos trámites administrativos, en su legislación aduanera como en su legislación fiscal, reformas que obedezcan a mejorar su nivel económico y social, y no solo por la presión que tiene dentro del acuerdo general.

El Estado, no puede basar su economía únicamente en la recaudación de impuestos por las exportaciones, como ahora se mantienen, ni tampoco basarla en la propia recaudación que hace sobre la clase media de escasos recursos, por lo que debe estudiar algún gravamen de importación, sobre mercancías que afecten su economía, y su nivel de ingresos, pudiendo establecer un 1% ó 1.5% sobre mercancías supérfluas de importación, -

acto permitido por el acuerdo general, conforme al código de -
obstáculos técnicos al comercio exterior, en donde una mercancía
que no reúna los requisitos de control de calidad exigidos
internacionalmente, podrá ser regresada, o bien se cobre el im-
puesto respectivo como compensación de los gastos ocasionados
al Estado que importa dicho producto.

En caso de que éste gravamen no se adicione a la ley aduanera,
el Estado tiene como única opción, cambiar su sistema de -
valoración de mercancías.

IV. REPERCUSION ADUANERA Y ECONOMICA DEL ESTADO.

Conforme a la tabla comparativa, o gráfica realizada en el
capítulo tercero de este mismo estudio, es fácil visualizar la
repercusión que en ingresos aduaneros ha solventado el Estado,
toda vez, que de los ingresos obtenidos como puede observarse
en los años 1986 y 1987, el ingreso era óptimo para las necesi-
dades del Estado, y en lo cual éstos años obedecían a que en
ellos aún no se iniciaba el proceso de desgravación a las im-
portaciones, dentro de la legislación aduanera, como consecuencia
de la recién adhesión del Estado, al acuerdo general de --
aranceles aduaneros y comercio, pero éste ingreso se vio redu-
cido en los años 1988, 1989 y 1990; etapa en la que se desgra-
varon en forma casi total los impuestos en materia aduanera, -
sobre la importación, reforma expresada en el artículo 35 de -
la misma ley, de la cual se hizo mención en el capítulo terce-
ro de este estudio, y la cual obedece a la presión que ejerce-

el acuerdo general, así como la obligación del Estado de reducir sus gravámenes a la importación, pero no nulificarlos, estimándose para este año un nivel de ingresos mejor, que ayude a solventar los egresos del Estado, y facilite el fomento a la exportación.

Desde el punto de vista económico, éste presenta otro problema, ya que se realiza una importación de mercancías, mayor a la de los primeros años, esto es en los años de 1986, 1987 y 1988 se realizaban más exportaciones, comparadas con estos últimos tres años, o sea 1989, 1990 y la estimación de 1991, esto se debe a la competencia de las empresas nacionales frente al exterior, reduciéndose las exportaciones como consecuencia del poder económico de otros Estados, lo que da como resultado que estas cifras no sean un aliciente económico favorable.

Por lo tanto, las mencionadas cifras no son consecuencia de pesimismo, sino más bien, consecuencias reales de un Estado en proceso de adaptación a un comercio internacional de libre competencia, regulada única y exclusivamente, por un arancel común para todos los Estados contratantes del acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, o GATT.

CONCLUSIONES

1. El GATT como organismo internacional que regula el 93% del mercado mundial, carece de atribuciones para obligar o sancionar, a los Estados miembros, en caso de que éstos cometan alguna infracción, o incumplimiento de los principios rectores o códigos de conducta preceptuados por el mismo.
2. El código de conducta denominado de valoración aduanera o sistema armonizado de codificación y valoración de mercancías, es un sistema flexible que permite una aplicación parcial, dando al Estado un lapso de tres años, para que una vez adscrito al sistema, practique su aplicación, o lo deseché. Busca además facilitar registros de ingresos o egresos, reduciendo gastos en las clasificaciones arancelarias, además de unificar documentos en aduanas, con lo que el Estado eliminaría demasiados trámites administrativos.
3. La política económica proteccionista, que el Estado mantenía en los años anteriores a 1986, no obtuvo el apoyo deseado del sector exportador, el cual no desarrolló una infraestructura moderna y eficaz, que le permitiera crecer y enfrentar a futuro, una competencia comercial con otros Estados.
4. La apertura comercial, que el Estado generó al ser parte contratante del acuerdo general, no fue realizada conforme a un calendario fijo, que diera tiempo a las empresas de prever la enorme competencia internacional, sino que se realizó en --

forma radical, lo que originó el cierre de muchas empresas nacionales, que no resistieron tal competencia, resultando con ello un desempleo masivo de obreros.

5. Para salvar la situación de competencia, el Estado aumentó sus incentivos a las empresas, con las exenciones y subsidios, con la finalidad de fomentar la exportación, o mantener el empleo de los trabajadores, en donde los subsidios son más convenientes por su flexibilidad, suspensión o modificación al ser otorgados conforme lo permita la economía del Estado, el cual debe incluir cada año en su presupuesto de egresos, una parte que corresponda a estos subsidios, a fin de ser aprobados conforme al artículo 74 Constitucional, por lo que para el Estado será un gasto, y para el particular, es un medio de compensar un impuesto con dinero que le debe al propio Estado.

6. El artículo 95 de la ley aduanera, fue erróneamente reformado, toda vez que constituía, uno de los pocos artículos que consagraba el estímulo a las exportaciones, dando lugar a una importación temporal, que servía de insumo a los productos nacionales que se exportaban.

7. El artículo 116 en su fracción XXIII, era el único precepto que manejaba el antidumping, dando como facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la determinación del valor real de alguna mercancía, viciada por la práctica desleal de comercio, por lo que su derogación genera descontrol entre las secretarías de Estado, respecto a cual de ellas correspondía la fijación, en caso de detectar esta práctica desleal de -

comercio, a la que frecuentemente se enfrenta el Estado, y que difícilmente se logra detectar.

8. La determinación de un arancel común dentro de los Estados contratantes del acuerdo general, desvirtúa totalmente la posibilidad del Estado mexicano de realizar una protección industrial, tal y como se realizaba antes, toda vez que de hacerla, -- sería transgredir las normas del GATT.

9. El Estado, no tiene un nivel recaudatorio óptimo, que soporte el dinamismo del comercio exterior, no obstante la confianza otorgada a los particulares, para regularizar su estado contributivo, siendo este hecho una causa de retraso económico para los ingresos del Estado.

10. La desgravación casi total, que el Estado creó sobre las mercancías de importación, dentro de su legislación aduanera y conforme al artículo 35 fracción I inciso B, es resultado de -- la presión que ejerce el acuerdo general, sobre los Estados -- subdesarrollados, que origina un mayor índice de importaciones y dan como resultado una mayor competencia para las empresas -- nacionales, y una baja en las exportaciones, por lo que en vez de propiciar un aumento de exportación, se ha fomentado el aumento de importaciones.

11. En materia aduanera, y respecto al impuesto de importación, se ha olvidado el fin específico de todo impuesto, como es, el de dotar al Estado de ingresos que ayuden a cubrir los-

mentos públicos necesarios, por lo que el Estado, ahora solventa estas necesidades, con el ingreso que obtiene de los artículos de exportación, lo que hace suponer que con éstos, también mantiene su comercio exterior, toda vez que los impuestos por exportaciones no han sido reformados, tal y como puede apreciarse en lo preceptuado por el artículo 35 fracción II de la ley aduanera vigente.

12. La determinación, del valor de las mercancías en aduanas presenta grandes problemas, para el dinamismo que presenta el comercio exterior, por lo que es conveniente que el Estado, -- realice un estudio respecto a su adhesión al código de valoración aduanera que propone al acuerdo general, dejando atrás el sistema de valor de Bruselas.

13. Debe ser motivo de profundo estudio, la reforma a los artículos concernientes al ilícito de contrabando, preceptuados en la ley aduanera, ya que al ser manifestado éste como infracción, da lugar a un procedimiento administrativo, a la que recae una sanción administrativa, dejando sin materia la acción penal que preceptua la legislación fiscal, la cual considera -- el ilícito de contrabando como delito, debiendo sancionarse -- con pena corporal, pero que debido al antecedente administrativo, con su respectiva sanción, constituye dentro de la legislación mexicana, el principio de cosa juzgada, por lo que conforme al artículo 23 Constitucional, nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. Por lo tanto esta disparidad entre leyes, da como resultado que no se tenga un control real sobre este ilícito, toda vez que o se presenta la sanción administra

tiva, o la sanción corporal, lo que da lugar a que se fomente dicho ilícito, repercutiendo en forma directa con el nivel recaudatorio del Estado, e indirectamente las empresas absorven una competencia aun más desventajosa, al competir contra mercancías de importación que no registran el pago de impuestos por mínimos que estos sean.

14. El nivel recaudatorio, generado por las mercancías de importación, ha disminuido en los últimos tres años, lo cual obedece a la degravación del impuesto sobre éstas mercancías y no por razones de menor importación, toda vez que el nivel de importación ha aumentado en los mismos tres años; contrario a esto los ingresos que obtiene el Estado por exportaciones son mejores, pero no así el nivel exportador, ya que éste se ha mantenido únicamente en la medida de las posibilidades industriales.

15. El ámbito aduanero, ha dejado en definitiva su función de proveedor de fondos para el Estado, teniendo hoy una función eminentemente reguladora de los intercambios comerciales, olvidando que los impuestos, no sólo son ingresos para el Estado, sino también obedecen a fines sociales y de desarrollo industrial.

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

- 1.- Claude Albert Collado. Instituciones de Relaciones Internacionales, Edit; F.C.E. México 1979.
- 2.- Jacques y Collate Neme. El G.A.T.T Editorial F.C.E. México 1986.
- 3.- Bella Balazsa Mauricio. Hacia una Teoría de la Integración Económica. Editorial ALIDFE; Madrid España 1982.
- 4.- Witker Jorge. El G.A.T.T. Edit Pac. México 1988
- 5.- Malpica de la Madrid Luis. Que es el GATT. Editorial Grijalvo. México 1988.
- 6.- Tomassini Luciano. El G.A.T.T y sus Códigos de Conducta. - Editorial GUMA; México 1986
- 7.- Spencer H Milton. Comercio Internacional y Economía. London 1982. traducción SIGLO XXI México 1984.
- 8.- Parri R Guillermo. Perspectiva del Comercio Internacional de México. Editorial F.C.E. México 1986.
- 9.- Bastable Charles Francis. The Theory of International Trade with some applications to economy. London 1978. Traducción Editorial siglo XXI. México 1980.
- 10.- Cerrolaza Asenjo Alberto. Recursos Financieros para el Desarrollo de America Latina. Madrid 1986.
- 11.- Roger Hanson. Relaciones Económicas de America Latina. -- Editorial siglo XXI. México 1989
- 12.- Huerta Florea Juan José. La Política Comercial Mexicana -- frente al Exterior. Editorial UNAM. México 1988.

- 13.- Glosario de términos aduaneros de Latino America. Editorial F.C.E. México 1986.
- 14.- Carvajal Contreras Maximo. Derecho Aduanero. Editorial PORRUA HNOS S.A. México 1986.
- 15.- Spencer H Milton. Economía Contemporánea. Editorial siglo - XXI México 1989.
- 16.- Ramos Garza Oscar. México en la inversión Extranjera. Editorial. F.C.E. México 1988.
- 17.- Curzon Gerard. La Diplomacia del Comercio Internacional. - Editorial F.C.E. México 1988.
- 18.- Escriche Joaquin. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Editorial Rosa Douret y CIA; España 1928.
- 19.- de la Garza Sergio P. Derecho Financiero. Editorial PORRUA HNOS S.A México 1976.
- 20.- De Pina Vara Rafael. Derecho Mercantil Mexicano. Editorial PORRUA HNOS S.A. Décima cuarta edición. México 1984
- 21.- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial PORRUA HNOS S.A. México 1986.
- 22.- Navarrete Jorge Eduardo. México y el Marco de Negociaciones del Nuevo Orden Económico Internacional. Revista de Comercio Exterior. Vol XII Julio 1984. Edit. Bancomext. México.
- 23.- Navarrete H Maria. Instituto de investigaciones económicas. Editorial UNAM. México 1987.
- 24.- Dodueti Angel Manuel. Revista de Comercio Exterior. Vol - XXXII Editorial. Bancomext. México 1982.

Leyes consultadas.

- 25.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit
Secretaría de Gobernación. México 1991.
- 26.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial
ANDRADE S.A. México 1989.
- 27.- Ley Aduanera y su reglamento. Editorial, Pac. México 1991.
- 28.- Código Fiscal de la Federación. Editorial. DOFISCAL, México -
1991.
- 29.- Código Penal para el D.F. en materia de fuero común, y pa-
ra toda la República en materia de Fuero Federal. Editori-
al Delma. México 1991.