



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA VALORACION ADUANERA EN EL MARCO DE LA
APERTURA COMERCIAL DE MEXICO**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA:

SONIA REYES FRAUSTO

MEXICO D.F. 1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION	7
1. LA APERTURA COMERCIAL EN MEXICO	11
1.1. Antecedentes.....	11
1.2. La Apertura Comercial Durante el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari.....	16
2. DEFINICION Y ANTECEDENTES DE LA VALORACION ADUANERA EN MEXICO	29
2.1. Definición de Valor en Aduana.....	29
2.2. Antecedentes de la Valoración Aduanera en México.....	35
2.2.1. Definición del Valor de Bruselas.....	35
2.2.2. Valor Normal.....	38
2.2.3. Precios Oficiales.....	40
3. VALORACION ADUANERA EN MEXICO: REFORMAS E INSTRUMENTACION	43
3.1. Valor en Aduana.....	43
3.1.1. Valor de Transacción.....	46
3.1.2. Integración.....	48
3.2. Vinculación.....	54
3.3. Valores Criterio.....	56
3.4. Otros Métodos.....	57
3.5. Manifestación de Valor.....	62
3.6. Excepciones de Valoración.....	65
4. LA VALORACION ADUANERA NEGOCIADA EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR MEXICO	81
4.1. La Valoración en el Acuerdo de Complementación Económica de Chile.....	81
4.2. La Valoración en el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres.....	82
4.3. La Valoración en el Tratado de Libre Comercio con Bolivia.....	85
4.4. La Valoración en el Tratado de Libre Comercio con Costa Rica.....	86
4.5. La Valoración en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	87
4.6. Comparación y Evaluación.....	92
CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFIA	101
ANEXOS	107

Dedicada a mis padres, hermanos y sobrinas con todo mi amor.

a Gloria Abella con admiración y agradecimiento.

a mi hermano Michel Amaury con cariño y agradecimiento.

INTRODUCCION

En el área de Comercio Exterior poca importancia se le ha dado a la Valoración Aduanera en México, aunque representa un instrumento que mal manejado puede ser tan dañino a la industria nacional como las importaciones efectuadas en situación de *dumping*.

Es muy importante estudiar cómo la legislación mexicana en cuanto a Valoración Aduanera, en su afán de enmarcarse en una política liberal y de apertura irracional, es tan laxa que está fomentando la competencia desleal entre todos los actores, llámense industriales productores o importadores.

Adicionalmente es importante revisar si la Valoración Aduanera se está manejando como un instrumento discriminatorio, al no haberse negociado en el mismo sentido en los cuatro Tratados de Libre Comercio que México ha suscrito, ni en el Acuerdo de Complementación Económica con Chile, manifestando inclinación a favorecer el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Una preocupación que refleja la definición de este tema de tesina, es que, a pesar de que es un instrumento de política comercial que a cada minuto se maneja en todas las Aduanas del país, poco se habla de la Valoración Aduanera en las aulas y, aun dentro del sector industrial, es escasa la gente que la maneja y mucho menos la que la estudia.

Para mi es importante esta investigación porque me permitió crear un vínculo entre los conocimientos que he adquirido en mi desempeño laboral - viviendo día a día los problemas de la práctica de la Valoración Aduanera - con los de mi vida académica.

La Valoración Aduanera entendida como la forma de determinar el valor de una mercancía sobre el cual se pagan los impuestos al Comercio Exterior ha sido a lo largo de la historia manejada como un instrumento de la política comercial de los países y básicamente concebida como una restricción no arancelaria a la importación, es decir, como medida de protección.

Se han hecho importantes esfuerzos para regular la Valoración Aduanera a nivel mundial debido a su impacto en el comercio, entre los que resaltan los realizados en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), ahora Organización Mundial de Comercio (OMC), a través de su inclusión en uno de los cinco Códigos de Conducta que han suscrito los países adheridos a esta Organización a partir de 1994 convertidos en Acuerdos.

El Código de Valoración Aduanera del GATT ahora Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en el marco de la OMC, representa un esfuerzo para que este instrumento deje de utilizarse con fines

proteccionistas y se englobe en la nueva línea de apertura comercial; según el discurso gubernamental, debe dejar de constituir una traba para las importaciones en los países que lo suscriben.

Al ingresar México al GATT ahora OMC, la valoración se manejaba en ese sentido proteccionista a través de dos esquemas fundamentales: bajo el concepto de valor normal de la mercancía, que encarecía la base para el pago de impuestos de gran número de mercancías pero que, por otra parte, igualaba las bases para transacciones efectuadas entre empresas filiales, que de otra manera constituían una cierta forma de competencia desleal entre los importadores que no ostentaban este tipo de relaciones y, más aún, entre los industriales productores de bienes semejantes.

Por otro lado, el esquema de precios oficiales, que sin tomar en cuenta el valor de la mercancía para efectos de pago de impuestos, determinaba como un acto de autoridad la base para gran número de mercancías, sobre la cual se debía pagar impuestos, estableciendo, en ocasiones precios extraordinariamente altos y fuera de la realidad que, a su vez, convertía muchas veces el arancel *ad-valorem* en uno específico casi prohibitivo.

A partir del cambio de las directrices económicas, el gobierno mexicano inició un proceso de liberalización comercial; reflejo de ello fue su ingreso al GATT, para lo cual tuvo que adecuar toda su política comercial.

Entre los compromisos adquiridos estaban instrumentar las disposiciones del Código de Valoración Aduanera (hoy Acuerdo) y erradicar una de las medidas de protección más importante: los precios oficiales.

En 1988, se eliminaron los precios oficiales y a partir de ese momento, México tenía un plazo de 5 años para incorporar a su legislación lo relativo a Valoración Aduanera establecido en el Código citado.

En 1992, se hicieron las modificaciones necesarias para adecuar la legislación nacional. Sin embargo, por la resistencia de los empresarios a operar bajo un nuevo esquema, con nuevos documentos para el despacho de sus mercancías, y principalmente por el desconocimiento de todo lo que tenía que ver con Valoración Aduanera, las modificaciones a la Ley Aduanera en sus artículos 48 a 55 en donde se concentraba lo anterior, prorrogaron su entrada en vigor de julio de 1992 hasta enero de 1993.

El instrumento se implementó de acuerdo a lo dispuesto por el GATT, excepto la noción llamada de valor reconstruido, para la cual el gobierno mexicano pidió se le permitiera un plazo

mayor para adecuar su legislación, el que justamente venció en 1996. La Nueva Ley Aduanera, en vigor a partir de abril de ese año, ya lo contempla.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar la Valoración Aduanera en México a partir de la apertura comercial, para demostrar que se ha manejado como un instrumento tan flexible acorde con la política comercial de la que forma parte, que ha permitido la discriminación de las importaciones, en favor de determinado tipo de empresas tanto en lo que toca a la medida misma, como por lo que se refiere a lo negociado en los Acuerdos de Libre Comercio con otros países, en favor de las importaciones estadounidenses y canadienses.

Para tales efectos, en el primer capítulo se hará el planteamiento del modelo que prevaleció en México durante la etapa de la sustitución de importaciones, con una política comercial netamente proteccionista; se hará referencia a su agotamiento, comentando los intentos realizados durante el sexenio de Miguel de la Madrid para insertar a la economía mexicana en el liberalismo comercial; por lo tanto se tocará el tema del ingreso de nuestro país al G.A.T.T., ahora O.M.C., y de los compromisos contraídos con respecto a la Valoración Aduanera.

Asimismo, se revisa someramente el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en el cual se consolida la política de apertura comercial; se hace referencia a sus principales características incluyendo más importantes acuerdos de libre comercio suscritos por el gobierno mexicano así como a las nuevas disposiciones sobre el sistema de valoración de mercancías en aduana.

En el segundo capítulo se ubicará la noción de Valoración Aduanera como un instrumento de la política comercial de un país y se planteará su definición e importancia como un sistema para valorar mercancías para fines de determinación de los impuestos al comercio exterior.

En este capítulo también se hablará de los antecedentes de la valoración aduanera en México; del sistema utilizado internacionalmente por el Consejo de Cooperación Aduanero de Bruselas, del cual se derivó el principal antecedente del sistema actual, el esquema de valor normal, más teórico que práctico, pero que durante años prevaleció en nuestra legislación, aunado al mecanismo de precios oficiales.

Posteriormente, en el capítulo tercero, analizaré cómo se instrumentó el sistema de valoración aduanera en la legislación mexicana, sustituyendo parcialmente a partir de 1988 y luego de 1993 el sustentado en los precios oficiales y el valor normal; mostraré cómo se trata de un esquema tan flexible basado en el “valor en aduana” y los precios estimados, que está permitiendo subvaluaciones que están dañando a la industria nacional así como creando circunstancias de competencia desleal entre los importadores.

Se explicarán todos los métodos utilizados para valorar mercancías para fines aduaneros, el tratamiento que se da a las importaciones que se efectúan por las empresas vinculadas, los instrumentos que les facilita aplicar bases inferiores de valoración, las excepciones y los mecanismos que se han propuesto como alternativos para evitar que la aplicación del sistema continúe dañando a la industria. En esta revisión del sistema de valoración en nuestro país es importante revisar el documento a través del cual el importador declara a la autoridad el método que está utilizando, y todos los elementos necesarios para valorar sus mercancías, por lo que se analizará su real funcionamiento. Como documentación de apoyo para este capítulo, se adicionan en el anexo algunos oficios emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dirigidos a algunas empresas en particular, pero cuyos datos se omiten por efectos de confidencialidad.

Para concluir, en el capítulo cuarto se revisará el sistema de valoración negociado para cada uno de los Acuerdos suscritos por el gobierno mexicano, o en su caso se citará lo poco que se hable de ello, para al final hacer una comparación del tratamiento que se concedió, resaltando las diferencias concedidas en su caso y analizando las consecuencias de las mismas en las importaciones con cada país. Finalmente se presentan las conclusiones y la bibliografía.

1. LA APERTURA COMERCIAL EN MEXICO

En este primer capítulo se describirán, en términos generales, los principales planteamientos de la administración de Carlos Salinas de Gortari en lo que respecta a la llamada modernización, la Reforma del Estado y la apertura económica. Para su mejor comprensión, se realiza un somero análisis del modelo sustitutivo de importaciones ya que, su agotamiento, fue una de las justificaciones que se argumentaron para promover la liberalización económica.

Comprender el conjunto de cambios económicos que se realizaron en el gobierno de Carlos Salinas es indispensable para poder ubicar y analizar el tema que constituye el objetivo de estudio principal de este trabajo: la valoración aduanera.

1.1 Antecedentes.

A raíz de la Segunda Guerra Mundial, México al igual que varios países latinoamericanos, se vio frente a la necesidad de diversificar su producción, para satisfacer la demanda interna de bienes que hasta entonces se importaban de Estados Unidos y que por las circunstancias ya no se podían conseguir.

Requería para ello dejar de ser monoexportador y forzar su proceso de industrialización, apoyado en una política comercial que primero de forma práctica y, después, sustentado en todo un esquema conceptual, se implementaría como la sustitución de importaciones.

Según el discurso gubernamental que prevaleció en ese entonces, era necesario alcanzar el desarrollo, a través de:

- El aprovechamiento del mercado internacional sin explotar.
- La democratización.
- El desarrollo de la planta productiva y su fortalecimiento.

El impulso de la industria nacional se basó en la Ley de Fomento a las Industrias Nuevas y Necesarias: “para poder gozar de los estímulos de esta ley, el nuevo industrial debía demostrar la cantidad de divisas que iba a ahorrar al país al iniciar la fabricación de un producto sustituyendo la importación que de esos productos se habían venido realizando en el pasado”¹. Así, a través de esta Ley, se calificaba a las empresas como básicas, semibásicas, según planeara sustituir importaciones y, en función de ello, se le daban beneficios a 10, 7 o 5 años.

Paralelamente a esta política industrial, se instrumentó un fuerte proteccionismo que restringía la entrada a nuestro país de todo tipo de bienes a través de altas barreras, con el objetivo de “desarrollar” la incipiente industria. Se pretendía, en una primera etapa, sustituir bienes de consumo, después intermedios y finalmente de capital; por otro lado, se fomentó la inversión extranjera en sectores en los cuales el capital nacional no era suficiente.

“El crecimiento mediante la sustitución de importaciones requirió establecer complejos mecanismos de protección a la industria y al comercio interno frente a la competencia internacional,”² los cuales se dieron básicamente en tres aspectos:

1. **El cuantitativo:** La mercancía importada se sujetaba a un previo Permiso por parte de la Secretaría de Economía, el cual en ocasiones no era concedido por múltiples razones, entre las que se encontraba priorizar la fabricación nacional, siendo poco considerado el hecho de que el producto fuera de calidad o buen precio.
2. **El cualitativo:** Los aranceles a la importación de las mercancías variaban entre exento (no pago de impuestos para unas cuantas materias primas básicas) hasta el 100% de impuesto para los productos considerados como suntuarios, secundarios, pasando por 20%, 30%, 40%, 50%, 75%, según la escala de calificación del producto establecido; ello produjo una dispersión arancelaria tremenda, aunado a que se establecían bases gravables mínimas a los productos de importación.
3. Adicionalmente a lo anterior, el importador tenía que cubrir varios pagos adicionales: el costo del permiso, un porcentaje para el Fondo Mexicano de Fomento a las Exportaciones, un porcentaje de intercambio compensado, una cantidad para el fondo candelillero, un impuesto municipal, etc.³

En este esquema, el Estado se convirtió en el eje fundamental del proceso de industrialización lo cual, al paso del tiempo, provocó su excesiva intervención en la producción.

El modelo de sustitución de importaciones prevaleció prácticamente en toda América Latina; predominó el Estado benefactor y la producción se orientó básicamente a cubrir las necesidades del mercado interno.

¹ Gunter Maerker, *La Nueva Devaluación 1994-1995*, México, Editorial Guma, 1996, p.50.

² Roberto Blum, “Los cambios recientes en el mundo y su impacto sobre México” en *México a la Hora del Cambio*, México, Cal y Arena, 1995 p.59.

³ Gunter Maerker, *Op cit.*, pp.52 - 53.

En la década de los setenta se empezaron a presentar los primeros indicios del agotamiento de este esquema.

Las contradicciones generadas por la forma en que este modelo se desarrolló condujeron a la creación de una gran cantidad de organismos públicos ... “que más que servir a propósitos originales de servicio, cumplieron la función de amortiguar los cambios y desequilibrios de la estructura productiva. El Estado desplegó una política excesivamente proteccionista y subsidiaria de capitales nacionales y transnacionales, los cuales, justamente al amparo de este proteccionismo obtuvieron grandes ganancias y mantuvieron una planta industrial frágil e ineficiente”.⁴

El Estado terminó por proteger a una industria ineficiente, obsoleta tecnológicamente, acostumbrada a no tener competencia, a no cumplir con sus compromisos de sustituir poco a poco sus importaciones, proporcionando bienes caros y de mala calidad, con un mercado interno asegurado sin competencia del exterior, con severas repercusiones en la balanza comercial y en el crecimiento del endeudamiento externo.

Durante el sexenio de Luis Echeverría, “a mediados de los setenta, el país empezó a experimentar dificultades potenciales, sobre todo en la balanza de pagos por la caída de las exportaciones agrícolas que financiaban la industrialización, a través de la importación de bienes industriales.”⁵ Sin embargo, en vez de redefinir la política seguida hasta entonces, el gobierno acudió al endeudamiento exterior, e intervino con mayor fuerza en la economía. Ello derivó en “la primera devaluación del peso en 23 años, al abandonar la paridad de 12.5 pesos mexicanos por un dólar americano fijándose a fines de 1976 en aproximadamente 21.0 pesos por dólar.”⁶

José López Portillo inició su sexenio en medio de una profunda crisis económica y del desprestigio gubernamental. Sin embargo, “el descubrimiento de un gigantesco yacimiento en la llamada Sonda de Campeche, convertía a México en una potencia petrolera con gran capacidad de producción y por ende de exportación,”⁷ en un momento crítico para el abasto mundial debido al boicot petrolero de los países árabes, principales proveedores del crudo.

⁴ Gloria Abella, “Política Exterior en la Administración de Carlos Salinas de Gortari: La Propuesta del Cambio Estructural” en *Relaciones Internacionales*, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Vol. XV, No. 62, Abril - Junio de 1994, p.54.

⁵ Roberto Blum, *Op cit*, p. 81.

⁶ Gunter Maerker *Op cit*, p.57.

⁷ *Ibidem*, p.60.

Se inició una aparente etapa de bonanza, en la que México se convirtió en uno de los principales productores de petróleo en el mundo; debido a la negativa del gobierno ingresar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), se fijaron altos precios.

El petróleo coadyuvó a continuar con el esquema sustitutivo de importaciones ya que se convirtió en un mecanismo de financiamiento, además de los créditos que se contrataron con el exterior.

El exceso de liquidez internacional por el reciclaje de los petrodólares, y consecuentemente, la fijación de bajas tasas de interés en el mercado, coadyuvaron a que el gobierno mexicano se endeudara para respaldar la economía, con la seguridad del “aval” del petróleo. “Con base en nuestras reservas petroleras se visualizaba que el futuro problema de México sería la administración de la abundancia; el gobierno contrajo deudas excesivas, pero los recursos, no fueron usados productivamente sino que se utilizaron para cubrir gastos en cuenta corriente y subsidiar a empresas estatales improductivas,”⁸ grandes consumidoras de recursos naturales y del petróleo, en vez de buscar el desarrollo de industrias de vanguardia. “La en aquel entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982 basado en el constante aumento del precio del petróleo y en créditos que los países ofrecían”.⁹

Adicionalmente, en 1979, el gobierno mexicano decidió iniciar las negociaciones para ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) debido, sobre todo, a presiones externas que venían desde 1979 con la Ley de Acuerdos Comerciales de los Estados Unidos. Sin embargo, después de un intenso debate se dio marcha atrás en ese proceso y, en 1980, se anunció que no se ingresaría al Acuerdo. Además de las presiones internas de los grupos que se habían beneficiado con el proteccionismo, el petróleo fue otro de los motivos de esta decisión. En el marco del Acuerdo, México no hubiese podido negociar los precios del petróleo ni la distribución de su producción como le conviniera.

De inmediato “...vino una avalancha de impuestos compensatorios, a multitud de productos mexicanos, lo cual generó que a partir de 1983 y a raíz de la firma de la Carta de Intención al FMI, México iniciara el conocido proceso de apertura al exterior”.¹⁰

⁸ Josué Sáenz, “Economía Mexicana: Perspectiva y Prospectiva”, en *México a la Hora del Cambio*, México, Cal y Arena, 1995, p.19.

⁹ Gunter Maerker, *Op.cit.* p.61.

¹⁰ Arturo Ortiz Wadgymar, *Introducción al Comercio Exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 1990, p.155.

El gobierno de José López Portillo no previó que los precios del petróleo bajarían y las tasas de interés aumentarían. Al concluir el boicot árabe, los grandes consumidores acumularon reservas y buscaron fuentes alternas de energía; por lo tanto la demanda y los precios empezaron a bajar poniendo en jaque a la economía mexicana petrolizada.

Fue entonces que se produjo la fuerte crisis de 1982 en la cual se combinó, por una parte, el problema generado por la petrolización de la economía y por la otra, el agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro: "...varios problemas asociados a la estrategia de industrialización perseguida por la política de sustitución de importaciones se hicieron evidentes: un rezago tecnológico importante, bajas tasas de crecimiento de la productividad factorial y de las exportaciones no petroleras, una fuerte dependencia de insumos importados de bienes de capital, escalas de producción reducidas y la apreciación del tipo de cambio real por la aceleración de la inflación interna. Estos factores combinados con la escasez de recursos en los mercados internacionales de capital, los altos niveles de endeudamiento externo registrados por la economía mexicana, ... y la recesión mundial que acompañó a los programas de estabilización de precios que siguieron los países industrializados, fueron algunas de las principales causas que llevaron a México a la... crisis económica" ¹¹ cuyas principales manifestaciones se pueden resumir como sigue:

- Crecimiento negativo de -0.6 %
- Agotamiento de las reservas del Banco de México.
- Devaluaciones sucesivas, la paridad llegó hasta \$70.00 por dólar es decir el peso se devaluó un 267 %
- Inflación de 98.8 %
- Déficit en cuenta corriente de 2,685 millones de dólares.
- Déficit en el sector público equivalente al 17% del PIB.

Deuda externa total de aproximadamente 85 mil millones de dólares. ¹²

¹¹ Georgina Kessel, "Liberalización Comercial y Crecimiento Económico" en *México a la Hora del Cambio*, México, Cal y Arena, 1995, pp. 170 - 171.

¹²Rodolfo Guerrero, *La Política Comercial Mexicana en 1983-1988, Una Evaluación con Base en un Modelo de Equilibrio General Aplicado*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 1989, p.1.

Como medidas de emergencia, “México se declaró incapaz de seguir cumpliendo con los pagos de su deuda externa, se impuso el control de cambios, fue estatizada la banca y se culpó a ella y al sector privado de la mala situación.”¹³

México, al igual que varios países de Latinoamérica se convirtió en exportador neto de capital al dedicarse a pagar su deuda externa durante la llamada década perdida, manteniendo altas tasas de inflación junto con una aguda recesión.

1.2 La Apertura Comercial Durante el Sexenio de Carlos Salinas De Gortari.

Frente a esta crítica situación, la administración de Miguel de la Madrid, se fijó como objetivo prioritario estabilizar la economía.

Dos fueron los principales propósitos al inicio de su gobierno:

1. “Evitar un enfrentamiento con la banca internacional luego de la crisis de pagos de la deuda externa en 1982, lo que implicó renegociación y pago oportuno,”¹⁴ así como allegarse las divisas necesarias, no sólo para pagar al exterior sino para tener reservas y estabilizar la economía del país.
2. “Apoyar las exportaciones mexicanas, que serían el pivote del nuevo modelo lo que provocó negociaciones ásperas en los foros comerciales multilaterales y conflictos constantes con los países desarrollados, clientes principales de México.”¹⁵ Se pretendía promover la exportación de productos manufacturados, en vez de materias primas y petróleo, como fuente de divisas y forma para equilibrar la balanza de pagos.

Con el Programa Inmediato de Reordenación Económica, (PIRE) “ se intentaba abatir la inflación, proteger el empleo y recuperar la base de un desarrollo económico firme,”¹⁶ que además permitiera corregir las finanzas públicas y estabilizar el mercado cambiario, de acuerdo con las políticas del Fondo Monetario Internacional. Se pretendió evitar una crisis en la balanza de pagos, para lo cual se aceleró el ritmo del deslizamiento del tipo de cambio, se

¹³ Josué Sáenz, *Op cit.* p. 19.

¹⁴ Jorge Chabat, “La Toma de Decisiones en la Política Exterior Mexicana”, en Rosario Green y Peter Smith, (coordinadores) *La Política Exterior y la Agenda México - Estados Unidos*. México, F.C.E., 1989, p.406.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Rodolfo Guerrero, *Op cit.* p.2.

restringió el crédito doméstico, se aumentó la tasa de interés y se acentuó el ajuste fiscal, además de reestructurar la deuda externa.¹⁷

El Programa no dio los resultados esperados: “el costo del ajuste fue muy elevado debido principalmente a la reducción de las transferencias netas del exterior; la combinación del ajuste fiscal con las transferencias de recursos al exterior ocasionó una severa contracción de la actividad económica del país. En 1983, el PIB real cayó 4.5% respecto a 1982 y en 1985, el PIB real per capita fue 5.5% inferior al de 1982. Hacia 1985, la inflación permanecía elevada, el programa con el FMI fue suspendido y la cuenta corriente comenzó a deteriorarse al pasar de un superávit de 4,200 millones de dólares en 1984 a uno de 1,200 millones en 1985”.¹⁸

Por lo anterior, se realizó un nuevo ajuste en las finanzas públicas y se privatizaron algunas empresas, sin embargo, una nueva caída en los precios del petróleo y los terremotos de septiembre obligaron a redefinir el programa económico¹⁹ ante la necesidad de generar divisas por vía diferente al endeudamiento o la venta de hidrocarburos y de disminuir el proceso inflacionario que en 1986 ya llegaba a 105%, para recuperar el crecimiento económico y soportar estabilidad política.

Sin un sustento teórico riguroso, Miguel de la Madrid inició un proceso de apertura al exterior, el cual significó “abandonar de una manera acelerada las tesis proteccionistas que sustentaron la política comercial y de industrialización durante más de cuatro décadas y sustituirlas por una doctrina librecambista adaptada a las condiciones actuales del comercio internacional en las que las potencias capitalistas de Estados Unidos, Europa y sobre todo Japón, están abrazando en todo su esplendor las tesis opuestas o sea el neoproteccionismo”.²⁰

Este proceso respondió, por otra parte, a las políticas recomendadas - o mejor dicho impuestas - por el gobierno norteamericano, y los organismos internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los que pretendían apresurar las políticas de apertura comercial a través de la condicionalidad de los créditos.

De esta forma, el gobierno mexicano comenzó a poner en práctica un esquema neoliberalista que se implementaría, en sus primeros pasos, a través del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE), cuyo objetivo fue : “Lograr un cambio estructural

¹⁷ Carlos Sales Sarrapy, “La Reforma Económica” en *México a la Hora del Cambio*, México, Cal y Arena, 1995, p.96.

¹⁸ *Ibidem*, p. 95.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Arturo Ortíz Wadgymar, *Op cit*, p.140.

y aliviar el desequilibrio crónico y creciente entre el proceso de industrialización y el comercio exterior, mediante el fomento tecnológico, la racionalización de la protección, el apoyo a la especialización de la industria exportadora”.²¹

En 1985 mediante el Programa de Fomento Integral de las Exportaciones Mexicanas (PROFIEX), se establecieron “una serie de mecanismos de fomento y concertación a las exportaciones de tal magnitud que como por arte de magia (el milagro mexicano) se empezarían a exportar manufacturas. Los mecanismos mencionados fueron tales como el PITEX, el DIMEX, las empresas ALTEX, las empresas ECEX, etc.”²²

Paralelamente se inició el proceso de liberalización de la economía: “en 1982 todas las importaciones requerían permiso previo, existían 16 tasas, los aranceles máximo y ponderado eran de 100 y 27 por ciento, respectivamente, y la dispersión arancelaria ascendía a 25%.”²³

De forma unilateral el gobierno mexicano eliminó buena parte de los aranceles, de los permisos de importación y retomó la negociación para ingresar al GATT: “se adoptan medidas para racionalizar la protección comercial mediante la eliminación de precios oficiales, permisos previos de importación, así como de reducción en las tarifas arancelarias de importación y exportación. Entre 1983 y los primeros meses de 1985, todavía 75% de las importaciones estaban sujetas a permiso previo. En julio de 1985 se adelantó significativamente el proceso de liberalización de permisos de importación; 4,400 fracciones controladas se redujeron a sólo 800.”²⁴

En 1986 se eliminó el nivel arancelario de 100% y las fracciones se conjuntaron en el nivel de 50%. Siguiendo con la desgravación el nivel bajó de 50% a 45%, el de 40% a 37% y así sucesivamente; todo ello dio una media de 25.5 a 22.5%.²⁵

En agosto de 1986, se concertó la entrada de México al GATT, según lo establecido en el protocolo de adhesión, que planteó “que se trata de un país en desarrollo, por lo que al menos teóricamente recibirá un trato de no reciprocidad en las negociaciones a la agricultura, a los energéticos y se protege a algunas ramas principalmente dominadas por las transnacionales

²¹ *Ibidem*, p.145.

²² Gunter Maerker, *Op cit*, p.70.

²³ Homero Urías Brambila “La Ofensiva Comercial de la Diplomacia Mexicana” en *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 43, No. 12, diciembre de 1993, p.1099.

²⁴ José Ignacio Martínez Cortés, “La Política de Comercio Exterior: de la Racionalización de la Protección a la Diversificación Comercial”, en *Relaciones Internacionales*, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas, U.N.A.M., Vol. XV, No. 62, Abril - junio 1994, p. 81.

²⁵ Rodolfo Guerrero, *Op cit*, p.7.

como la automotriz y la farmacéutica. La protección a las industrias se eliminará en un plazo de ocho años.”²⁶

Los compromisos que el gobierno mexicano adquirió en el GATT y que llevó a cabo fueron:

- . Consolidó los aranceles de unos cuantos productos con impuestos de importación *ad-valorem*, entre exentos y 20%.
2. Para el resto de las mercancías consolidó un techo del 50% de ad-valorem, con algunos considerandos de poder llegar hasta el 75% con el compromiso de irlos bajando paulatinamente.
3. La eliminación gradual de impuestos adicionales especiales, (Derechos, FOMEX, municipales) cuya desaparición estaba prevista para 1995.
4. La eliminación gradual de restricciones cuantitativas (permisos) pero solicitando aplicarlas en ciertas ramas industriales como la textil, automotriz, farmacéutica y agricultura entre otras.
5. La desaparición inmediata del Precio Oficial como base gravable mínima del impuesto de importación y la implementación en un plazo de 5 años del “valor de transacción” del Código de Valoración Aduanera del GATT como base gravable, dejando durante ese tiempo el “valor normal” de acuerdo al Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas.²⁷ La asimilación de este Código representa los esfuerzos por hacer de la valoración una medida que deje de utilizarse con fines proteccionistas, y se englobe en la nueva línea de apertura comercial, dejando de constituir una traba para las importaciones en los países que lo suscriben.
6. Adaptar a la legislación el resto de los Códigos del GATT, como el de cuotas compensatorias, compras del sector gubernamental. Con ello México se insertó en el sistema normativo del comercio internacional.

Estas acciones permitieron coyunturalmente mejorar algunos de los indicadores macroeconómicos: “a principios de 1987, la cuenta corriente mostraba una franca

²⁶ Arturo Ortiz Wadgyrmar, *Op.cit.* p. 156.

²⁷ Gunter Maerker, *Op.cit.* p. 71 y 72.

recuperación y la actividad económica comenzaba a repuntar.”²⁸ Sin embargo, la inflación se mantenía en niveles elevados amenazando en convertirse en hiperinflación al registrarse una tasa de 159.2% anual. En 1987 nuevamente la crisis se manifestaba con intensidad con el “crac” de la bolsa mexicana, “la inestabilidad prevaleciente ocasionó una fuerte salida de capitales del país, lo que provocó una devaluación del peso con respecto al dólar del 36%. El gobierno decidió entonces implantar un programa global de estabilización y cambio estructural en la economía.”²⁹

En diciembre de 1987 se anunció el establecimiento del Pacto de Solidaridad Económica cuyos principales elementos fueron: “reforma presupuestal y fiscal, privatización de empresas públicas, apertura comercial y desregulación de diversos sectores de la economía.”³⁰ Además, se renegoció la deuda externa y se estabilizó el tipo de cambio, con miras a controlar la inflación.

A partir de 1988 se pusieron en práctica los parámetros establecidos por el GATT:

- Los aranceles a los productos provenientes del extranjero se redujeron a un techo máximo del 20% en vez del 50% y el 75% acordado en el GATT dejando una media de aproximadamente 12% ad valorem.
- La desaparición de todas las cargas impositivas adicionales (FOMEX, Municipales, etc.).
- Eliminación de la mayor parte de las restricciones arancelarias, dejando sólo unos cuantos productos restringidos en vez de hacerlo paulatinamente y las restricciones no fueron sustituidas por otro tipo de barreras no arancelarias.
- En concordancia con los compromisos del GATT desaparecieron los precios oficiales, pero sin establecer un sistema que evitara la subfacturación o la subvaluación.³¹

En 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia para el sexenio de 1988 a 1994, se presentaron circunstancias internacionales importantes que vale la pena revisar para comprender mejor el desarrollo de la política de apertura instrumentada:

²⁸ Carlos Sales, *Op cit*, p.96.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Ibidem*, p.98.

³¹ Gunter Maerker, *Op cit*, p.74.

- La globalización económica “que representa una mayor interdependencia de las economías nacionales, de las ramas industriales y de cada una de las empresas productivas, al tiempo que pone en contacto a los habitantes y consumidores de casi todas las naciones.”³² Una de las mejores expresiones de este fenómeno es la Unión Europea: “hoy en día, para casi la totalidad de los gobiernos, incluyendo aquellos que habían permanecido profundamente aislados de los grandes flujos de comercio - como la Unión Soviética, China y los países de Europa del Este - la prioridad es su inserción en el mercado mundial, puesto que es ésta la única manera de asegurar el crecimiento sano de su economía.”³³
- El incremento del proteccionismo por parte de las principales potencias económicas: “la mayoría de los países... se enfrenta ahora a nuevas condiciones de los principales mercados internacionales en los que, paradójicamente, la tendencia ha sido hacia un creciente proteccionismo... basta citar la adopción reciente de medidas restrictivas del comercio en algunas naciones industrializadas, disfrazadas las más de las veces con argumentos en favor de la protección del medio ambiente y los derechos laborales.”³⁴

En este marco Carlos Salinas de Gortari, planteó como objetivos fundamentales de su administración mantener el crecimiento económico y promover la justicia social, a través de la modernización de la economía y la redefinición del papel del Estado.

“La modernización sería la vía fundamental para superar la crisis económica, para fortalecer al Estado y ubicar su actividad como el centro regulador - no productor - de la actividad económica, para consolidar la democracia, garantizar las libertades individuales y defender el interés nacional y la soberanía. Ideológicamente, el planteamiento correspondió a un esquema interpretativo que postuló la compatibilidad entre el liberalismo y la justicia social, la independencia nacional con la competencia capitalista internacional, la soberanía con un Estado fuerte que tuviera capacidad de negociación con el exterior en términos de igualdad y no de subordinación.”³⁵

Salinas de Gortari planteó como uno de los ejes fundamentales de su proyecto la redefinición de la función del Estado. El aparato estatal debería renunciar a sus funciones de productor, ya que, desde su perspectiva, ello había derivado en el abandono de los principios de la

³² Roberto Blum, *Op cit*, p.59.

³³ Luis Rubio, “El Cambio Mundial” en *México a la Hora del Cambio*, México, Cal y Arena, 1995, p.37.

³⁴ Leandro Arellano, “Estrategia de México ante el Desarrollo Económico Mundial en un Mundo Globalizado” en *Relaciones Internacionales*, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Vol. XV, No. 63, Julio - Septiembre de 1994, p.45.

Revolución Mexicana, sobre todo el de justicia social. Al intervenir en el proceso económico como productor, el Estado había descuidado su propósito original, esto es, lograr una sociedad más justa.

El liberalismo social fue postulado como el sustento ideológico del nuevo proyecto: “La crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz, un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado. Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, de salud, de inversión en el campo y de alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia. El Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo,”³⁶

Del discurso anterior se derivaba como necesario un Estado que “.. abandonara su carácter excesivamente propietario y excluyente.... el Estado solidario, cuyo objetivo es el de la justicia, no ampara proteccionismo ni privilegios oligopólicos, pero resulta mejor: no posee, sino conduce, no sustituye, sino orienta.”³⁷

La redefinición del papel del Estado y la modernización fueron las bases en las que se sustentó la política de apertura económica.

Entre las primeras acciones del gobierno de Carlos Salinas se puso en marcha el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (PRONAMICE) 1990-1994 con los siguientes planteamientos:

- Consolidar la apertura comercial como un cambio estructural y no coyuntural.
- Construir “..., a nivel nacional e internacional, la imagen de un México en tránsito hacia la modernidad. El discurso y las acciones gubernamentales se orientaron hacia el propósito prioritario de mostrar al mundo, especialmente a los centros de poder económico, la vigencia de un proyecto que superaría el atraso económico y político”³⁸
- Insertar al país en la economía mundial, como actor dinámico de la misma.
- Lograr la diversificación de los mercados.

³⁵ Gloria Abella, *Op cit*, pp.56 - 57.

³⁶ “Primer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, en Gloria Abella, *Op cit*, p.55.

³⁷ “Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, en Gloria Abella, *Op cit*, p.55.

- Reconocer y consolidar sus relaciones con el mercado más grande del mundo.
- Instrumentar la desregulación económica.
- Promover las exportaciones.³⁹

Fundado en este esquema, se inició la llamada reforma del Estado, y se instrumentó la privatización de empresas estatales ya que, según el discurso, absorbían recursos que se debían destinar para promover la justicia social. “En 1982 el gobierno contaba con 1,155 empresas paraestatales. El proceso de desincorporación se inició en 1983 y tomó un mayor impulso a partir de 1989. Entre 1982 y principios de 1993, se han desincorporado 942 empresas permanecen sólo 213, y los recursos generados entre 1989 y 1993 ascienden a casi 22,000 millones de dólares que, se han utilizado para reducir la deuda del gobierno”.⁴⁰

Se promovió la supuesta diversificación; Salinas hizo constantes llamados a la integración de América Latina y prueba de su interés son los diversos Tratados de Libre Comercio firmados con el Grupo de los Tres, Bolivia, Costa Rica y el Acuerdo de Complementación Económica con Chile, que “se orientaron más hacia el propósito de reafirmar su liderazgo que a promover una política comercial alternativa con los países de América Latina y el Caribe.”⁴¹

Promovió además su presencia con los países de la Cuenca del Pacífico ingresando a la Conferencia Económica del Pacífico en 1991, y su entrada a la OCDE; con Europa logró formalizar en 1991 el Convenio Marco de Comercio.

Desafortunadamente y pese a estos esfuerzos la diversificación no se logró en ningún aspecto; para 1992, “en México existían tres tipos de concentración, en mercados, en empresas y en productos”⁴² En mercados, porque se concentraba con Estados Unidos, “el 73% de las exportaciones mexicanas”⁴³ en productos porque sólo algunas industrias habían logrado la reconversión, como la automotriz que, sin embargo, tenía y tiene poco efecto multiplicador y, en empresas, porque el “60% de las exportaciones de México se generaban en 250 empresas la mayoría de ellas son compañías transnacionales orientadas al mercado norteamericano, junto con un grupo de poderosas empresas mexicanas.”⁴⁴

³⁸ Gloria Abella, *Op cit*, p.53.

³⁹ Véase: SECOFI, *Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994*, México, 1990.

⁴⁰ Carlos Sales, *Op cit*, p.118.

⁴¹ Gloria Abella, *Op cit*, p.66.

⁴² Víctor López Villafaña, “la Integración Económica en la Cuenca del Pacífico: el Reto de América Latina” en *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 43, No. 12, diciembre de 1993, p.1148.

⁴³ José Ignacio Martínez Cortés, *Op cit*, p.87.

⁴⁴ Víctor López Villafaña, *Op cit*, p.1148.

En información correspondiente al año de 1994 se sigue observando la misma tendencia de excesiva concentración de nuestro comercio con Estados Unidos. Para demostrarlo basta ver el cuadro siguiente:

BALANZA COMERCIAL DE MEXICO 1994. (Millones de dólares)		
Exportaciones totales	Exportaciones hacia Estados Unidos	Porcentaje del total
60,833	51,646	84.9%
Importaciones totales	Importaciones desde Estados Unidos	Porcentaje del total
79,374	54,791	69%
Resultado.	Resultado.	
Déficit de 18,541	Déficit de 3,145	

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México: Balanza Comercial 1994.

Se promovió la inversión extranjera a través de una legislación mucho más laxa que abrió a la inversión extranjera 100% aquellos sectores que antes estaban restringidos a la inversión nacional. La inversión creció pero concentrándose fundamentalmente en capitales especulativos.

Se mantuvo el Pacto, pero ahora con una nueva denominación, Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico y luego para la Estabilidad, la Competividad y el Empleo, a través del cual se mantuvo entre otros el desliz del peso mexicano y se bajó la inflación a un dígito.

Se intensificaron los esfuerzos por renegociar la deuda externa, hasta reconvertir con los bancos acreedores la deuda de corto plazo en deuda de largo plazo. “Los efectos directos de la reestructuración implicaron una reducción en las transferencias al exterior equivalente al 2% del PIB”⁴⁵ del anterior 6% que representaban.

El proceso de apertura comercial se consolidó: “los cambios más importantes consistieron en que el porcentaje de importaciones sujetas a permiso previo se redujo de 27% en 1987 a 11% en 1992, (los productos aún protegidos son principalmente del sector agrícola y, en menor medida, de los sectores de bienes de capital y automotriz).⁴⁶ Para 1994, “sólo el 3 por ciento de la tarifa de importación está sujeta a restricciones cuantitativas y el arancel promedio se

⁴⁵ Carlos Sales, *Op.cit.*, p.105.

⁴⁶ *Ibidem*, p.121.

redujo a menos de 10% fijándose un nivel máximo de 20%.⁴⁷ Se puede cotejar el cuadro siguiente para tener una mejor visión del proceso de liberalización comercial.

TABLA DE ARANCELES 1982-1992			
CONCEPTO	1982	1985	1992
Arancel Promedio	27.0%	25.4%	13.1%
Arancel Promedio Ponderado	16.4%	13.3%	11.4%
Arancel Máximo	100.0%	100.0%	20.0%
Número de niveles arancelarios	16	10	5
Importaciones sujetas a permiso	100.0%	35.0%	11.0%

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en Carlos Sales Sarrapy, La Reforma Económica

El impacto de la apertura comercial puede verse en el cambio de la composición de las exportaciones mexicanas. “En 1982, Las exportaciones de petróleo representaron el 67% del total; para 1992, la situación cambió radicalmente, las exportaciones de manufacturas ascendieron a 29,000 millones de dólares representando el 70% del total y las petroleras fueron sólo el 22%”.⁴⁸

Adicionalmente se consolidó uno de los compromisos contraídos en el GATT, en 1992 México llevó a su legislación aduanera el Código de Valoración Aduanera que si se recuerda mencionábamos que se tenía que adecuar en un periodo de 5 años; al respecto se asumió la noción de “valor de transacción” con todo su marco conceptual, que si bien figuró en la legislación a partir de este año, no entró en vigor hasta enero de 1993 dada la reticencia de los industriales a su aplicación y su falta de conocimiento para adecuarse a los requerimientos de la misma.

Respecto a la desregulación, se dio todo el sustento legal para el nuevo esquema, en cuyo marco se encuadraba la modernización de las Aduanas. “Las reformas implican disminuir los controles, para facilitar la entrada y salida de empresas en los distintos sectores productivos, y propiciar una mayor competencia. Sin embargo en otros casos se requiere reforzar la regulación justamente para promover esos mismos objetivos; el ejemplo más importante en este sentido es el de la Nueva Ley Federal de Competencia Económica.”⁴⁹

⁴⁷ Gloria Abella, *Op cit*, p.58.

⁴⁸ Carlos Sales, *Op cit*, p.121.

⁴⁹ *Ibidem*, p.124.

Por el lado de la disminución de controles estuvieron la mayoría de las reformas, “Las leyes, reglamentos y otras disposiciones fueron consideradas como “verdaderas barreras al desarrollo de la actividad económica”. Ello condujo a que se eliminara la exclusividad de la participación estatal en rutas y se eliminaron reglamentaciones que se consideraron innecesarias en el autotransporte, en aerolíneas, en el sector petroquímico, en la agricultura, en las telecomunicaciones, entre otras.”⁵⁰ Las reformas a la Ley Aduanera, a las Leyes de las Tarifas del Impuesto General de Importación y Exportación para adecuarlas al Sistema Armonizado, e incluso a la Constitución Política fueron prueba de ello.

Respecto al reconocimiento del mercado más grande del mundo, “la decisión del presidente Salinas de buscar una relación más estrecha y cooperativa con Estados Unidos encontró en su contraparte estadounidense una gran receptividad, por lo que hemos asistido a un periodo de convergencia de intereses, entre ambas administraciones.”⁵¹

Se indica que “... las relaciones de México con Estados Unidos se han estrechado más que nunca, es decir, ... se ha pasado de la integración silenciosa, a lo que denominamos la integración programática: como programa de gobierno, institucional, deliberada y harto ruidosa.”⁵² Sin embargo “... la apuesta a una vinculación más estrecha con el norte ha significado “pagar el costo de sensibilidades lastimadas en familia... la integración de México con sus vecinos del norte cobró su cuota de desconfianza y probablemente de desviación de comercio *vis a vis* sus vecinos del sur.”⁵³

La principal prueba de este reconocimiento fue la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, que en lo que concierne a éste último tuvo sus orígenes en el hecho de que el fin de la Guerra Fría parecía apuntar a un recrudescimiento de las tendencias hacia una feroz guerra económica entre los grandes bloques económico - regionales en los albores del siglo XXI. Estados Unidos requerirá en consecuencia, de sus aliados hemisféricos, principalmente del Norte del continente, para poder librar esa

⁵⁰ Gloria Abella, *Op cit*, p.57.

⁵¹ Rafael Fernández Castro, “La Política Exterior ante la Modernización Económica Salinista” en *México a la Hora del Cambio*, México, Cal y Arena, 1995, p.423.

⁵² Luis González Souza, “Principales Proyectos e Implicaciones del TLC para el Futuro de las Relaciones Estados Unidos - México”, en *Relaciones Internacionales*, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Vol. XV, No. 62, abril - junio 1994, p.102.

⁵³ Rosa Isabel Gaytán y Marlene Alcántara Domínguez, Reseña de: El Orden Mundial Emergente: México en el Siglo XXI, de Carlos A. de Icaza, en *Relaciones Internacionales*, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., No. 64, octubre - diciembre de 1994, p.119.

batalla,...para sobrevivir con éxito la guerra económica del siglo XXI, Estados Unidos necesita a México tanto como éste necesita a aquél.⁵⁴

El tránsito del proteccionismo a la apertura fue tan rápido y drástico que no dio tiempo a la industria de reconvertirse. “En un periodo demasiado corto, México ha debido ajustar su planta industrial a la competencia internacional y muchas pequeñas y medianas empresas han tenido que salir del mercado provocando grandes y profundos problemas de desocupación de mano de obra”⁵⁵ lo que está creando graves problemas sociales. En ese tránsito, la valoración aduanera se utilizó por ambas políticas como uno de sus instrumentos.

⁵⁴ Francisco Gil Villegas, “La Soberanía de México ante el Reto de la Globalización y la Interdependencia”, en *Relaciones Internacionales* México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, Vol. XV, No. 62, Abril - Junio, 1994, p. 49.

⁵⁵ Leonel Pereznieto Castro, “El Comercio Internacional de México, su Contexto y Algunas Consecuencias”, en *Relaciones Internacionales*, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Vol. XV, No. 63, Julio - Septiembre de 1994, p.59.

2. DEFINICION Y ANTECEDENTES DE LA VALORACION ADUANERA EN MEXICO

En este capítulo se realizará una descripción del concepto, importancia y modalidades de la valoración aduanera, la cual constituye uno de los principales instrumentos de la política comercial de cualquier país. Asimismo se revisa la evolución de la valoración aduanera en México en el periodo denominado de la sustitución de importaciones. Durante esta etapa asumió el internacionalmente llamado Valor de Bruselas que en nuestro país se instrumentó como el Valor Normal complementado con el mecanismo de precios oficiales.

2.1 Definición de Valor en Aduana

Para definir la Valoración Aduanera y reconocer su importancia en el comercio exterior, primero se debe ubicar como un instrumento de la política comercial externa de un país.

Para lo anterior, se debe partir del concepto propio de la política comercial externa, sobre la cual existen innumerables aportaciones. De acuerdo con el Dr. Ortiz Wadgymar: "por política comercial externa se entiende el conjunto de medidas de carácter fiscal y administrativo, tendientes a controlar, regular y verificar los movimientos de entrada y salida de mercancías"⁵⁶ [de un país], en el marco general de su política exterior.

Para llevar a cabo las medidas que constituyen la política comercial de un país, se ha acudido a varios instrumentos a lo largo de la historia, los que en términos generales se definen como sigue:

- Aranceles: Impuestos al comercio exterior que gravan la importación de mercancías.
- Subsidios: Controles indirectos que el gobierno establece con objeto de ayudar en forma financiera para promover o proteger el desarrollo de las industrias y tener más alto su nivel de intercambio.⁵⁷
- Licencias o Permisos: Es la asignación de autorizaciones de importación.
- Cuota: Es el control por volumen de importación de determinado producto, normalmente asignado a través de una autorización específica.

⁵⁶ Arturo Ortiz Wadgymar, *Introducción al Comercio Exterior de México*, México, 2a.ed., Nuestro Tiempo, 1990, p.119.

⁵⁷ Mercedes Dorronso Jiménez, *Los Controles Indirectos como Instrumento de la Política Comercial Mexicana*, México, U.N.A.M., 1968, p.12.

- Valoración de productos: El término ha venido a aplicarse a cualquier medida gubernamental para elevar el precio de un bien.⁵⁸

Estos son algunos ejemplos que autores como Palmer y Perkins señalan incluso como medios económicos de la política exterior. La lista incluye, entre otros: el control de cambios, acuerdos de trueque, certificados de origen, disposiciones fitozoosanitarias, etc.

Es justo indicar que si bien estos instrumentos, entre los que se ubica la valoración de productos, han sido motivo de innumerables conflictos y negociaciones en foros multilaterales, no son necesariamente empleados en su conjunto a un mismo momento, "...su uso pareciera estar más ligado al tipo de objetivos de un país, pero como éstos cambian con el tiempo, de acuerdo con las bases del poder nacional, es difícil detectar una pauta inamovible de utilización de los instrumentos, tanto para el caso mexicano como para cualquier otro."⁵⁹ Es decir, su empleo o aplicación tiene que ver con la política nacional de cada Estado y, como indicamos, la Valoración Aduanera no es una excepción.

Ahora bien, para definir la noción de Valoración Aduanera, una vez ubicada como instrumento de política comercial y sobre todo reconocer su relevancia, es necesario retomar la explicación de los aranceles. En esta categoría de impuestos, existen los específicos, *ad-valorem* y los mixtos.

- Los específicos, son aquellos impuestos que gravan la importación de un bien, de acuerdo a su medida o peso, es decir, considerando su aspecto cuantitativo y, por lo general, se expresan en una cantidad fija sobre esta base. Un ejemplo de ello pudiera ser \$3.00 por kilogramo de manzana o \$300.00 por cada televisor que se pretenda importar al país.
- Los *ad-valorem*, son los que sin ir a la cantidad del bien importado, gravan sobre el valor del bien, es decir, con un porcentaje aplicado a éste sobre una base CIF, FOB, etc. Tal sería el caso de un 10% sobre el valor de las manzanas citadas arriba, o el 20% sobre el valor de cada televisor.
- Los mixtos son los que combinan una parte de impuesto *ad-valorem*, con una de específico, es decir, 10% sobre el valor de las manzanas, más tres centavos por cada kilo de las mismas que se importe.

⁵⁸ Norman Pálmer D. and Howard C. Perkins, *International Relations*, 2a.ed., Cambridge, The Riverside Press Cambridge, 1953, p.177.

⁵⁹ Jorge Chabat, "Los Instrumentos de la Política Exterior de Miguel de la Madrid", en *Foro Internacional*, México, Colegio de México, vol. 30, No. 3, 1990, pp.403-404.

Cabe aclarar que "los impuestos o derechos específicos como elementos predominantes en la Tarifa arancelaria de los países han perdido importancia. La orientación actual, es la de abandonarlos como constituyentes exclusivos de los sistemas de tributación aduanera, y han pasado a constituir simples excepciones en las Tarifas Modernas, que son predominantemente *ad-valorem*,"⁶⁰ como en el caso de México.

Ello debido a que éstos impuestos manifiestan ventajas sobre los específicos en su aplicación, tales como, el hecho de ser más sencillos para su establecimiento y aplicación por las autoridades aduaneras en el país que se aplican; permiten el cálculo rápido y preciso del monto a pagar de todos los involucrados; son más justos, pues el impuesto recae sobre el valor y no sobre elementos físicos como peso, capacidad, longitud, etc.; " un impuesto específico grava con mayor fuerza las clases más baratas de cualquier producto."⁶¹

Los impuestos *ad-valorem*, predominantes en la actualidad, abren la puerta a un complejo esquema legal, que es el que determina los precios y, por ende, los valores de cada transacción para evitar la parcialidad en su aplicación, "así como cualquier discriminación entre un importador y otro, es decir su normatividad."⁶² Aunque como sostiene el Dr. Witcker "una norma puede ser completamente inefectiva por no ajustarse a las relaciones reales de poder."⁶³

En el marco de este esquema que determina los valores de cada transacción, el concepto de Valor Aduanero se define como :

La base considerada para el cálculo de impuestos expresada en unidades monetarias y, en un sentido más amplio, como el conjunto de normas que definen la base para el cálculo de los impuestos *ad-valorem*.

Los procedimientos primitivos de valoración, pervivientes todavía en forma de trueque, ilustran este concepto fundamental. El propietario de un campo ofrece productos agrarios permutándolos por trabajo, el trabajador ofrece el excedente de los productos que no ha consumido a cambio de herramientas y así sucesivamente cada transacción implica una valoración o, en otros términos, la apreciación de una cosa en función de

⁶⁰ Efraín P. Bernal, *El Valor en Aduana*, México, PAC, 1979, Tomo 1, p.22.

⁶¹ Ellsworth P.T. *Comercio Internacional*, México, F.C.E., 1962, p.302.

⁶² Personal de Aduanas, *Notas Explicativas*, Madrid, Mutualidad del Personal de Aduanas, 1974, p.4.

⁶³ Jorge Witcker, *Códigos de Conducta Internacional del GATT*, México, U.N.A.M., 1988, p.8.

otra. Estas operaciones de trueque tienen consigo un tráfico comercial, y así las condiciones de cada intercambio implican una valoración comercial.⁶⁴

El no contar con un adecuado esquema normativo, que proporcione los elementos necesarios para determinar la base gravable para efectos de cobro de aranceles; es decir, del valor en aduana, tiene serias implicaciones para el país que está operando con impuestos *ad valorem*, tales como:

- **Subfacturación.** Sobre todo en situaciones en que los impuestos son tasados de manera elevada, resulta demasiado atractivo efectuar fraudes fiscales a través de la reducción de la base gravable, con la intención de pagar menos. Es común la práctica de solicitar al proveedor que se facturen las mercancías con precios inferiores, aunque posteriormente se haga el ajuste con alguna nota de cargo por otros conceptos que no involucren propiamente la valoración de las mercancías que se importan.
- **Sobrefacturación.** Aunque puede pensarse inicialmente como una posibilidad muy remota, es también conocido el caso de que se paguen más impuestos al comercio exterior, por inflar las bases gravables; pero esto compensado en otros impuestos que el importador tiene que pagar. Por ejemplo, en nuestro país al Impuesto Sobre la Renta se le puede deducir un valor más elevado del producto, conviniendo al contribuyente.
- **Precios Comerciales no representativos.** Muchas transacciones comerciales no se efectúan a precios de libre competencia, sino que entrañan relaciones mucho más complejas, tales como envíos *intercompany*, regalías, etc., que de ser aceptados crean desigualdad en la aplicación de impuestos contra otros importadores, que no estuvieran vinculados con su proveedor.
- **Precios predeterminados,** que muchas veces son impuestos arbitrariamente por la autoridad, sin desprenderse de la realidad que están tratando de normar. Se convierte en un instrumento proteccionista, en ocasiones hasta prohibitivo de las importaciones. Su definición puede ser variada: precios oficiales, valores mínimos, pautas de valor mínimo, cuyos objetivos se pueden definir como:

Administrativos: con miras a la simplificación de la verificación del valor, evitando la repetición de las operaciones de control, caso a caso, para los productos poco

⁶⁴ Personal de Aduanas, *Op.cit.*, p.3.

diferenciados y de valores sensiblemente constantes, con moderada dispersión de precios.

Fiscales: con el objeto de unificar la base de cálculo, en los casos de productos considerados críticos porque presentan acentuadas variaciones de precios, que dificultan la fijación del valor normal.

Proteccionistas: cuando buscan garantizar la protección tarifaria mediante la adopción de valores arbitrarios, con el objeto de compensar, con la elevación de la parte relativa, los derechos a ser pagados en el costo total de la importación. El primer caso, se distingue de los demás por adoptar precios compatibles con la realidad comercial, obtenidos a través del cálculo de medidas de precios más representativos, o con base en otro criterio, en cuanto a que en los demás, los valores fijados especialmente en el último, pueden alcanzar como frecuentemente ocurre, niveles de precios muy superiores a los efectivamente practicados en el comercio internacional.⁶⁵

Las formas en que puede ser un instrumento de protección son diversas; sin embargo la más común es que por constituirse la base para el pago de impuestos el elemento sobre el que recae el concepto de valoración aduanera, éste se puede establecer a través de un criterio de precios predeterminados. Al fijarse por la autoridad los valores sobre los cuales se aplicará el impuesto *ad-valorem* se puede controlar la importación de determinados productos, hasta hacerlos prohibitivos. Un ejemplo sería: si el precio internacional del café es de 3 dólares el kg. con un impuesto *ad valorem* del 10%, se pagarían 3 centavos de dólar por concepto de impuestos. Sin embargo, en Colombia podrían aplicar un precio predeterminado de 20 dólares por kg., por lo tanto, aplicando la misma tasa sería un impuesto de 2 dólares, casi el precio de un kg. a precios reales, lo cual haría prohibitiva la importación de café a Colombia.

De todo lo anterior, se desprende la necesidad de que cada legislación que adopte los impuestos *ad-valorem*, contemple un esquema normativo funcional, práctico y simple para la definición del valor en aduana y, más aun, con los actuales esquemas integracionistas en el mundo.

Como se ha indicado, es conveniente unificar los esquemas de valoración aduanera, ya que pueden servir como una medida más o menos encubierta para controlar y hasta restringir las importaciones en general o de manera selectiva; todo depende de la normatividad que la

⁶⁵ Efraín P. Bernal, *Op cit.*, p.56.

conforme. A pesar de que importantes escritores en la materia no hacen referencia a la misma, sus efectos son palpables en la práctica, tan es así que a lo largo de la historia se han suscrito Tratados en la materia, códigos y Acuerdos por gran número de países con la finalidad de evitar que sea utilizado por algunos como medida de protección.

Para concluir esta explicación sólo resta señalar que básicamente existen dos conceptos para establecer el sistema de valoración aduanera en cualquier legislación, que parten de la definición del precio: la teórica y la positiva; ambas han sido utilizadas por la normatividad internacional en diferentes momentos.

El concepto positivo que define al precio como "El real de venta de las mercancías objeto de la transacción."⁶⁶ Y el concepto teórico que parte del precio que en condiciones determinadas se estima pudiera fijarse⁶⁷. Es decir, es el precio que se considera pudiera aplicarse bajo determinadas circunstancias. Sin embargo, si se revisan con más detalle estos conceptos se podrá entender mejor la posterior diferencia de los sistemas aplicados internacionalmente.

La noción positiva puede definirse como:

El precio al que se vende la mercancía que se ha de valorar o, si este precio está influido por las relaciones particulares que existen entre el comprador y el vendedor, el precio, no influido por tales relaciones, a que se vende una mercancía similar, en la noción positiva, el precio, que en sustitución del anterior viene a la mente es el de una mercancía similar. Una definición de valor que se base en la noción positiva debe pues, contener disposiciones complementarias. Entre las indispensables figura la que prevé recurrir al costo de producción cuya determinación suscita por otra parte nuevos problemas de definición.⁶⁸

Esto es, que la forma más pura de la expresión del concepto positivo se expresaría como la aceptación como base, del precio contractual de venta, es decir del precio al que las mercancías han sido facturadas sin ir más allá en la relación comercial. Difícilmente se puede aplicar en la actualidad este concepto en su forma más pura, dada la complejidad de las relaciones comerciales que están atrás de cualquier transacción.

La noción teórica define al precio como:

⁶⁶ *Ibidem*, p.28.

⁶⁷ Personal de Aduanas, *Op.cit.*, p.11.

⁶⁸ *Ibidem*, p.24.

Aquel al que se vendería la mercancía que se ha de valorar en condiciones determinadas. El precio por el cual la mercancía sería vendida, en las condiciones establecidas por noción teórica, puede ser siempre determinado en todos los casos aun cuando la mercancía no es objeto de venta o es vendida en otras condiciones. Si la mercancía en valoración fue vendida en las condiciones previstas, el precio por el cual sería vendida debe coincidir con el precio efectivo de transacción. Si no fue vendida, o si lo fue en otras condiciones, habrá datos suficientemente precisos para establecer el precio por el cual la mercancía sería vendida, en las condiciones recomendadas.⁶⁹

Existen grandes discusiones entre la efectividad de aplicación de un concepto u otro en los sistemas de valoración, que salen de los alcances de esta investigación. Lo que sí es necesario aclarar, es que ambas, en su aplicación, han tenido que mezclar elementos de la contraria para poder expresar de una manera más objetiva, el precio de los bienes a valorar. En el caso de la positiva debe apoyarse en determinados casos en disposiciones correctivas para evitar que las desviaciones de la relación comercial que expresa influyan en el precio real de la transacción, aproximándose a la teórica. En cuanto a la teórica, en su búsqueda de elementos para ser afín a los casos concretos que se le presentan, tiende hacia el concepto positivo.

2.2 Antecedentes de la Valoración Aduanera en México.

En este apartado se hará primero una breve reseña de los antecedentes internacionales de la Valoración, que son el soporte de la que se ha implementado en México según su participación en las negociaciones en foros internacionales, para posteriormente plantear el antecedente inmediato de la valoración actual en nuestro país, ello con la intención de señalar que la legislación mexicana en la materia siempre ha sido fundamentada en las negociaciones con el exterior.

2.2.1 Definición del Valor de Bruselas.

Cuando el comercio internacional no funcionaba de una manera tan dinámica, la mayoría de los países optó por manejar aranceles específicos, ya que ello evitaba complicaciones en cuanto a determinar las bases sobre las cuales se cobraría un cierto porcentaje de valor a manera de impuesto.

⁶⁹ Efraín P. Bernal, *Op cit.*, p.30.

Posteriormente, con la dinamización del mismo se vio la necesidad de recurrir a los aranceles sobre el valor de la mercancía. Sin embargo, ello llevó a que al no haber criterios específicos sobre los cuales determinar la base para el cálculo del impuesto, cada país lo determinaba bajo su propia concepción propiciando desacuerdos con sus socios comerciales: “las definiciones del valor vigentes en algunos países eran tan complejas que su interpretación jurídica había de ser lenta y difícil, lo que constituía en opinión de algunos un obstáculo a los intercambios comerciales”.⁷⁰

La preocupación internacional se hizo cada vez más aguda, hasta convertirse en un tema importante a tratar en los medios comerciales internacionales. “La necesidad de preservar el comercio en general y, particularmente las negociaciones tarifarias internacionales de interpretaciones administrativas inconstantes y adversas, propiciadas por la deficiencia o falta de uniformidad de las definiciones de valor para fines aduaneros, motivó diversas recomendaciones de los organismos interesados”.⁷¹

De ahí se derivaron algunos intentos serios por regular lo relativo a la valoración de las mercancías en las aduanas entre los que se pueden citar los de “Las Conferencias Económicas celebradas en Ginebra en 1927 y 1930, bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, en donde se insistió en que había de ponerse remedio a la ausencia de equidad en ciertos métodos de valoración. Estos primeros pasos no permitieron conseguir sino una declaración según la cual era deseable proceder a una encuesta complementaria. Sin embargo, los medios comerciales prosiguieron su campaña”⁷² ya con el planteamiento firme de adoptar métodos uniformes y equitativos de evaluación.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la cada vez mayor tecnificación de la economía y su propio desarrollo, llevaron a que el gravamen aduanero basado en el valor dejara en un segundo plano a los aranceles específicos.⁷³ Con ello los gobiernos, a su vez, pudieron evaluar el perjuicio que ocasionaban ciertos métodos de valoración para sus exportaciones. Sin embargo, fue hasta 1947, con la nueva reorganización internacional, con la creación de nuevos foros en materia comercial, y la conciencia de los gobiernos sobre el hecho de que era posible desvirtuar el alcance de cualquier negociación arancelaria, con sólo modificar el

⁷⁰ Personal de Aduanas, *Op cit.* p.6.

⁷¹ Efraín P. Bernal, *Op cit.* p.38.

⁷² Personal de Aduanas, *Op cit.* p.6.

⁷³ Véase: Achim Rogmann, “Bases del Derecho de Valoración en Aduana de la Comunidad Europea” en Memorias del Programa de Formación CE-Grupo de Río para la Integración Regional Módulo D. La Modernización de la Gestión Aduanera en los Procesos de Integración Regional, Uruguay, Instituto Europeo de Administración Pública, 1993, p.2.

método de valoración de las mercancías que “hubo ambiente para la adopción de medidas concretas, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, realizada también en Ginebra, llegó a un primer entendimiento internacional en la materia, incorporado al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (G.A.T.T.).⁷⁴

Prácticamente las cuestiones sobre valoración aduanera se abordaron en una forma muy general en el artículo VII del GATT, del 30 de octubre de 1947, sobre el “aforo aduanero”; en este artículo se expresan cinco principios fundamentales para determinar el valor en aduana de las mercancías, entre ellos, que se debe informar a las partes de las medidas tomadas sobre el particular por cada gobierno, que se debe basar en valores reales; que no debe incluir ningún impuesto interior, que la paridad estará determinada de conformidad con el Fondo Monetario Internacional, y que los métodos para determinarlo deben ser constantes y de suficiente publicidad.⁷⁵

Sin embargo, en ningún punto del artículo se determina con precisión todavía, lo que correspondería propiamente a una definición del Valor en Aduana ni los métodos para determinarlo.

Poco después de la adopción del artículo VII del GATT, se creó en 1947 el Grupo de Estudios para la Unión Aduanera Europea que avanzó a pasos agigantados en esta materia. “Los estudios técnicos fueron confiados al Comité Aduanero, éste a su vez encargó a un Subcomité, del Valor, la elaboración de una definición CIF del valor aplicable dentro del marco de una unión aduanera, y el estudio de las modalidades y condiciones de su aplicación,”⁷⁶ con base en los principios ya establecidas en el GATT.

Primero se dio forma a los 9 Principios de Bruselas reflejando substancialmente el artículo VII del GATT, y que son los que le dan sustento a la Definición:

La noción debe basarse en principios sencillos, debe ser de fácil comprensión al importador y darle certeza en su operación, debe permitir el ágil despacho, en la medida de lo posible debe basarse en documentos comerciales, debe reducir al mínimo las formalidades y la solución de controversias debe ser sencilla y equitativa.

⁷⁴ Efraín P. Bernal, *Op cit*, p.38.

⁷⁵ Véase: "El Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", en *Apuntes de Comercio Exterior*, México, Editorial GUMA, 1992, Tomo II, pp.148-222.

⁷⁶ Personal de Aduanas, *Op cit*, p.8.

Posteriormente, en 1949 “se elaboró una definición, de aplicación uniforme, que expresaba una noción única del valor, y sólo necesitaba las disposiciones interpretativas que parecieran indispensables, por una parte para prevenir la defraudación y por otra, para permitir una máxima utilización de los documentos comerciales la mayor parte de las veces y se incorporó al Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950 y puesto en vigor el 28 de julio de 1953”⁷⁷ que se constituyó como el primer documento consagrado a definir el valor en aduana en un plano internacional.

El Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías consta de 18 artículos entre los que se señalan las condiciones de adhesión, ratificación, aplicación de la Definición y de sus Notas, etc.; y en su anexo 1 establece la Definición del Valor en Aduana en tres artículos y tres addendum, basados principalmente en los principios que previamente habían establecido. El concepto se expresa en su primer artículo y como se observa se optó por la posición teórica del precio.

Artículo I. apartado 1ro. Para la aplicación de los derechos de aduanas <ad valorem> el valor de las mercancías importadas con destino a consumo es el precio normal: es decir el precio que se estima pudiera fijarse para estas mercancías, en el momento en que los derechos de aduanas son exigibles, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes.⁷⁸

Según esta definición el precio teórico, que es el que "se estima" y que pudiera fijarse en determinadas circunstancias. Sin embargo, en el resto de los artículos del anexo 1 del Convenio, la Definición de Bruselas se apega más a la realidad al dar elementos para explicar casos concretos que no cumplan con las condiciones también por ella descritas en sus artículos, o en su caso, para hacer los ajustes necesarios.

Como se observa, esta definición que se constituyó por algún tiempo en el pilar de la valoración en muchos países incluyendo México, adopta la noción teórica del valor tratando de reflejar sin embargo, en su redacción, la práctica comercial internacional.

2.2.2 Valor Normal.

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ *Ibidem*, p.27.

El gobierno mexicano siempre participativo en el marco de los foros y convenios internacionales, se preocupó por implementar respecto a la valoración una legislación adecuada para responder a la necesidad de tener una base adecuada para el cálculo de los impuestos al comercio exterior, que se aplican al valor de la mercancía.

El principal antecedente de la valoración en México, se encuentra en el Sistema de Precios Oficiales, que se revisa más adelante. Cabe mencionar que si bien estuvo vigente a partir de enero de 1975, este sistema presentaba muchas deficiencias y era poco justo, convirtiendo muchas veces las importaciones en prohibitivas, prevaleció el criterio de aplicar el precio oficial o el valor comercial, lo que fuera más alto. Por ello, en el año de 1978, el gobierno mexicano decidió apegarse a las disposiciones que sobre valoración se habían establecido en el seno de la Convención de Bruselas. Basado en ésta, se elaboró la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación, que se publicó en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1978, y que entró en vigor a partir del 1o de julio de 1979.

La Ley de Valoración Aduanera tuvo que ser complementada con algunas disposiciones más, en el Código Aduanero. Ambos recopilados en forma definitiva en la Ley Aduanera y su Reglamento, en vigor a partir del 1o. de julio de 1982.

Si bien, la esencia de las disposiciones establecidas sobre Valoración en nuestro país, desde la Ley de Valoración Aduanera hasta la Ley Aduanera de 1982, se centraron en la definición de Bruselas, existe entre ambas la clara diferencia de conservar todavía lo relativo a los precios oficiales que no estaban contenidos en las disposiciones de la Convención.

La Ley Aduanera de 1982 contempló todo lo relativo a la valoración en 8 artículos (48 al 55); además se reglamentaba en 16 artículos de su Reglamento (117 al 132) y, más recientemente, con dos reglas generales que se adicionaron, la 226 y 227, sobre valoración de mercancías usadas.

La Ley establecía en su 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 establecido en el artículo 38 como

consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes uno del otro.⁷⁹

Como se observa una diferencia importante con la definición establecida por la Convención de Bruselas y la noción establecida en la legislación mexicana, fue que, si bien ambos se sustentan en el valor normal que se basa en la definición teórica del precio, el caso de la segunda va más allá. En todos los artículos referidos, se da mayor soporte y apego a la realidad y casos concretos que se presentan en las transacciones comerciales, pero en ningún momento determinando una base CIF puerto de importación de la mercancía para determinar el valor, como en la Convención de Bruselas, sino que se atiende a las condiciones de la venta.

El resto de los artículos de la Ley de 1982, básicamente se destina a la explicación de los casos de diferentes condiciones de venta, de descuentos, conceptos que se han de adicionar al precio del producto, etc., los cuales rebasan los límites de este estudio, aunque cabe aclarar que bajo una tónica proteccionista, el criterio de valoración se basaba en la aplicación del valor normal o el precio oficial, el que fuera más alto. Lo que si es necesario citar, es que esta Ley, estuvo vigente en nuestro país hasta 1992, año en el que el gobierno mexicano estaba ya inmerso como vimos en un proceso de apertura comercial en el cual debía aplicar entre otros los compromisos contraídos en el GATT, en materia de Valoración, acordes a éste.

2.2.3 Precios Oficiales.

Como se señaló en el primer apartado, cuando se definieron los diferentes tipos en que se puede presentar la valoración aduanera, decía que una de sus manifestaciones es la de los precios predeterminados, los cuales básicamente son de referencia. Se establecen como un acto de autoridad, el que el gobierno de un país determina la base sobre la cual se han de pagar los impuestos al comercio exterior, y convierte el arancel teóricamente *ad valorem*, en un arancel específico.

Justamente en el marco de esta definición, en México hacia el año de 1975, en un intento por regular lo relativo a la base para el pago de impuestos, y aplicándose como un instrumento de la política comercial en ese entonces sumamente proteccionista para limitar sino es que impedir las importaciones a nuestro país, se establecieron los Precios Oficiales en la Tarifa del Impuesto General de Importación, publicada en diciembre de 1974, y en vigor a partir del 1o. de enero de 1975. Su fundamento legal estaba en los artículos 3, 4 y 5:

⁷⁹ Ley Aduanera 1982, México, Ediciones Fiscales ISEF, 1982, pp.47-48.

Artículo 3ro. Para el cálculo del impuesto de una mercancía se aplicará la tasa *ad-valorem* al precio oficial establecido en la fracción correspondiente, o sobre el valor consignado en la factura comercial, cuando este sea superior al precio oficial.⁸⁰

Este artículo significaba que para determinar el monto de impuestos a pagar, se dejaría a un lado el valor consignado en la factura dando paso al precio oficial, salvo que este fuese superior; entonces, sí se retomaba, los precios, según señala la propia legislación en sus siguientes artículos, serían establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomando como referencia los precios al mayoreo en el mercado del principal país exportador hacia México, Estados Unidos.

Este esquema además de ser incongruente con la realidad internacional en donde ya prevalecía la definición de Bruselas en cuanto a Valoración, tenía varios inconvenientes; primero, que era totalmente injusto basarse en precios pactados en Estados Unidos, ya que si un importador podía pactar un buen precio en un tercer país, éste para efectos de pago de impuestos, se tenía que apegar a los precios del mercado estadounidense.

Segundo, que dado lo poco desarrollado de la tecnología y aún de la infraestructura en las Aduanas, era prácticamente imposible tener codificados al 100% el universo de mercancías susceptibles de ser importadas, y contar con las fuentes suficientemente fidedignas de información para ir programando los cambios de precios según se fuesen presentando; y tercero, suponiendo que se pudiese controlar el total de fracciones arancelarias de la tarifa en cuanto a la determinación de sus precios oficiales, las fracciones genéricas que engloban a su vez un sin número de mercancías serían nuevamente injustas al intentar conferir un mismo precio a todas ellas.

En parte por la poca funcionalidad de este mecanismo, es que el gobierno mexicano decidió apegar a las disposiciones sobre valoración de Bruselas en 1978, sin que ello representase el abandono total del mismo ya que en un afán evidentemente proteccionista, este esquema fue incorporado a la Ley Aduanera de 1982, también en su artículo 48.

Después de citar el concepto de valor normal, el artículo referido establece en su párrafo quinto:

⁸⁰ Ley del Impuesto General de Importación, México, Información Aduanera de México, 1975, p. VI.

"Como excepción a lo dispuesto en el párrafo primero, la Secretaría de Comercio, escuchando a la de Hacienda y Crédito Público, 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 impuesto general de importación." ⁸¹

Con lo anterior, si bien ya se daba en cierta medida la opción de aplicar el valor normal, por otra parte, el propio gobierno se reservaba para sí el derecho de proteger a algún sector de la industria que considerara necesario con este mecanismo, que para ese momento fueron casi todos; también los precios oficiales se utilizaban como mecanismo preventivo en materia de prácticas desleales de comercio internacional, toda vez que la Ley de Comercio Exterior sólo prevé medidas correctivas y no preventivas de este tipo de prácticas comerciales conocidas como *dumping* y subsidios a la exportación.⁸² Al respecto, la Ley del Impuesto General de Importación daba la posibilidad a las autoridades de establecer los precios oficiales incluso bajo condiciones distintas a las establecidas, pero por un término de 90 días, hasta contar con elementos suficientes para establecer en forma precisa el daño.

Evidentemente que cuando se presentó la negociación de la entrada de México al GATT, el primer punto de interés para los principales socios comerciales de nuestro país fue la eliminación de los precios oficiales que eran una gran traba proteccionista para sus importaciones a lo cual se dio respuesta como sigue:

El Gobierno de México considera que, en tanto no adquiriera cierta experiencia en la aplicación de medidas correctivas de practicas desleales al comercio, y no se cuenta con la infraestructura necesaria en materia de información sobre precios internacionales, se podrán seguir utilizando precios oficiales durante dos años, a partir del 1o. de enero de 1986 para prevenir el uso de dichas prácticas. ⁸³

Es así que constituyéndose en la base mínima para la aplicación del impuesto general de importación, el precio oficial fue hasta el año de 1988 la medida más comúnmente utilizada

⁸¹ Ley Aduanera 1982, *Op cit.*, pp.47-48.

⁸² Gabinete de Comercio Exterior, *El Proceso de Adhesión de México al GATT*, México, SECOFI, 1986, p. 131.

para sobre proteger a la industria nacional ya que no existían otros mecanismos mas eficientes para lograrlo y en conjunto con el valor normal fueron el principal antecedente del actual valor en aduana.

⁸³ *ibidem*, p.199.

3. VALORACION ADUANERA EN MEXICO: REFORMAS E INSTRUMENTACION

En este capítulo se analizan las disposiciones que actualmente configuran el sistema de valoración aduanera en México, se parte de una pequeña introducción sobre el Código de Valoración Aduanera del GATT (ahora Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio que llamaré en adelante Acuerdo de Valoración) que, como se señaló es el fundamento en el cual se sustenta la legislación mexicana a partir de 1992, en virtud de los compromisos contraídos al ingresar al Acuerdo, se analiza la forma en que la flexibilización de las disposiciones relativas a la valoración aduanera coadyuvaron a la vulnerabilidad de la industria nacional.

3.1 Valor en Aduana.

Como se recordará en los capítulos anteriores se señaló que en México hasta antes de poner en marcha los compromisos contraídos en el GATT en materia de valoración, es decir, el Código de Valoración Aduanera, prevaleció el sistema basado en el valor normal, una noción sustentada en el concepto teórico, propuesto por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas que señalaba como tal el valor que correspondería a las mercancías en la fecha de su llegada al territorio nacional como consecuencia de una venta en condiciones de libre competencia.

Este sistema tenía ventajas y desventajas: “El Sistema ...de averiguación del valor en aduana tenía la ventaja, además de mantener la uniformidad del arancel, de posibilitar la determinación del valor en aduana en base al precio normal también en casos de suministros gratuitos, de arrendamiento y asimismo de unión económica de comprador y vendedor.”⁸⁴ Pero, “...por el otro lado se daban discusiones entre importadores y oficinas de aduanas sobre si el precio realmente pagado no se reconocía como valor en aduana; además la construcción del precio normal basado en un negocio de compra imaginado, llevaba a ficciones. La consecuencia automática se traducía en un gran número de litigios.”⁸⁵

Aunado a ello el sistema de precios oficiales respaldaba la política proteccionista al convertirse en una verdadera barrera no arancelaria a la importación, ya que como se señaló, eran impuestos la mayoría de las veces incongruentes con la realidad comercial; se imponían

⁸⁴ Achim Rogmann, *Op.cit.* p.5.

⁸⁵ *Idem.*

sumamente elevados justamente con la intención de hacer prohibitivas las importaciones de determinados bienes.

Antes de continuar presentaré una breve reseña del antecedente internacional de la actual legislación mexicana en la materia, para después explicar los cambios realizados.

El Código de Valoración Aduanera hoy Acuerdo de Valoración, fuente del sistema actual de valoración en México, tuvo sus orígenes en el artículo VII del GATT que, como ya se señaló en el capítulo primero, no establecía una definición propiamente, sino que básicamente enumeraba principios que debían regular el sistema de valoración, tales como los relativos a su carácter equitativo, sencillo, etc.

Por diversas razones entre las que se pueden citar lo estricto del Sistema de Valoración establecido en Bruselas, su no aplicación por todos los países; la inexistencia de un criterio específico al respecto en el artículo VII del GATT; el hecho de que varios países no lo aplicaban debido a sus protocolos de adhesión provisionales y con la preocupación de establecer una definición más acorde con el espíritu liberal del GATT que unificara los sistemas de valoración entre todas las partes, en 1979 como resultado de la Ronda Tokio, se creó el “Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT” conocido después como Código de Valoración Aduanera y ahora redefinido como tal.

El Acuerdo de Valoración en aduana está integrado por una introducción, un preámbulo, cuatro partes, 31 artículos, 3 Anexos y un protocolo, cuya vigencia corre a partir del 1 de enero de 1981 para las partes contratantes; su objetivo principal es el de establecer un sistema equitativo, uniforme y neutral de valoración en aduana de las mercancías, que se adapte a las realidades comerciales y que excluya la utilización de valores arbitrarios o ficticios. La base para la valoración en aduana debe ser, principalmente su valor de transacción y la determinación del valor en aduana debe basarse en criterios sencillos y equitativos.”⁸⁶

Es necesario señalar que el Acuerdo permite a los países en desarrollo, al aceptar su aplicación, diferir a 5 años su adaptación y lo relativo al valor reconstruido a 3 años más.

A partir del 24 de agosto de 1986, fecha en que México se adhiere al GATT (hoy Organización Mundial de Comercio), el gobierno mexicano se comprometió a que en un

⁸⁶ Luis Malpica De Lamadrid, ¿Qué es el GATT?, México, Grijalbo, 1988, pp.150-151.

periodo de 6 meses sería parte del Código; el 11 de febrero de 1987 México aceptó ser parte del mismo, apegándose a la posibilidad de armonizar su legislación en el término de cinco años y retrasar la entrada en vigor del valor reconstruido, publicándose el Decreto de Promulgación del Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio el 25 de abril de 1988.

En el año de 1992, la legislación aduanera fue completamente reformada en este aspecto, Sin embargo, por las presiones de los importadores debido a su desconocimiento, y en tanto las mismas autoridades se adaptaban y capacitaban para aplicar las nuevas disposiciones sobre valoración, su entrada en vigor se tuvo que posponer hasta el 1º de enero de 1993 y en el caso del valor reconstruido hasta abril de 1996, ahora ya también en vigor.

Por otra parte, siendo fundamental para el correcto funcionamiento del Código el hecho de que ningún miembro aplicara valores ficticios o arbitrarios según la parte II del Artículo VII, se presionó para que el gobierno mexicano se comprometiera a eliminar su política de precios oficiales, por lo que a partir de febrero de 1988 quedaron casi en su totalidad derogados. Finalmente en el año de 1994, con la creación de la OMC, el Código se convirtió en Acuerdo y el gobierno mexicano quedó adherido a él.

Es así que a partir de 1993, el sistema de Valoración de mercancías en México, basado en el Código de Valoración Aduanera del GATT, parte de la noción denominada valor en aduana de la mercancía. En este aspecto es interesante revisar el discurso de los funcionarios mexicanos en el marco del proyecto modernizador propuesto por el expresidente Salinas de Gortari. En una presentación el Sr. Jorge Enrique Loera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalaba:

Dentro de los tópicos que debe incluir el programa de formación de un equipo modernizador está:

... e) la definición del valor en aduana que postula el artículo VII del GATT. Es elemental, para un comercio exterior moderno, contar con un sistema de calcular la base gravable del impuesto al comercio exterior, que sea la misma de nuestros socios o futuros socios comerciales. Es que la definición no sólo sirve para el cálculo de los impuestos; es también la base más frecuente para el cálculo del valor incorporado en un país, para efectos de conceder origen en una zona de libre comercio o para la dimensión de las cuotas o derechos compensatorios, en caso de *dumping*. Como ocurre con el Sistema Armonizado, aún cuando el país de que se trate no se adhiera al Convenio Internacional correspondiente, el estudio de la Definición GATT del valor es indispensable en todo

intento de modernidad.⁸⁷

Más que una definición, el Código y después nuestra Ley Aduanera que tiene en este aspecto su sustento en el primero, establecen todo un sistema de valoración de mercancías en aduana, procedimientos a aplicar e incluso excepciones al mismo. Adelante examinaré cada aspecto de este sistema que prácticamente está estructurado en los artículos 64 al 78 de la Ley Aduanera actual.

La Ley Aduanera y algunas conexas establecen que la base para efectos del cálculo de los impuestos al comercio exterior y algunos otros tales como el Impuesto al Valor Agregado, los Derechos, etc., es el “valor en aduana”, que será “el valor de transacción” de las mercancías, salvo algunas excepciones. A continuación se revisa el concepto de éste último para luego compararlo con el valor normal, anteriormente vigente en la legislación mexicana.

3.1.1 Valor de Transacción.

El artículo 64 de la Ley Aduanera establece el significado del valor de transacción que, además, constituye el esencial método de valoración en el sistema mexicano actual:

Se entiende por valor de transacción de las mercancías a importar el precio pagado por las mismas, siempre que concurren todas las circunstancias a que se refiere el artículo 67 de esta Ley, y que éstas se vendan para ser exportadas a territorio nacional por compra efectuada por el importador, precio que se ajustará, en su caso, en los términos de lo dispuesto por el artículo 65 siguiente. Se entiende por precio pagado el pago total que por las mercancías importadas haya efectuado o vaya a efectuar el importador al vendedor o en beneficio de éste.⁸⁸

“Se debe preguntar, ¿Cuánto debe pagar realmente un comprador por la mercancía importada? Y la respuesta puede ser:

Las empresas A, B, C compran un equipo idéntico a un tercero y pagan:

EMPRESAS	MONTO PAGADO	
A	1,000 DM	El valor en

⁸⁷ Jorge Enrique Loera, “Necesidades de Formación para la Modernización de las Aduanas” en Memorias de Formación CE-Grupo Río para la Integración Regional Módulo D. La Modernización de la Gestión Aduanera en los Procesos de Integración Regional, Uruguay, Instituto Europeo de Administración Pública, diciembre 1993, p.7.

⁸⁸ Ley Aduanera 1996, México, Editorial ISEF, 1996, p.48.

B	800 DM	aduanas es el
C	600 DM	precio respectivo

La respuesta para cada una de las empresas es el monto pagado, por lo tanto en principio el valor de transacción en cada caso será el precio pagado⁸⁹ y ese será el valor en aduana.

Este concepto representa un cambio radical en comparación con la legislación vigente hasta 1992; de una noción teórica se pasa a una positiva, de una concepción elaborada en el supuesto de un precio que idealmente debía ser el pagado en una transacción dada, (valor normal) se transita a una basada en el precio realmente pagado (valor de transacción), quedan fuera todas las ventas efectuadas en el mercado doméstico, al ser condición que se aplique a una importación, ya que se trata de mercancías vendidas para ser exportadas a territorio nacional, lo cual implica una transacción que rebasa las fronteras. Aparentemente esto parecería muy congruente pero adelante se verá que no es así; claramente la definición señala que la relación en que se puede aplicar es en una venta, por lo tanto quedan fuera las importaciones efectuadas para arrendamiento u otro esquema.

Las circunstancias que deben coincidir según el artículo anterior son:

- Que la importación sea producto de una compraventa para la exportación a territorio nacional.
- Que no existan restricciones a la enajenación o utilización de las mercancías por el importador, excepto las que impongan las disposiciones legales vigentes en territorio nacional, las que limiten el territorio geográfico en donde puedan venderse posteriormente las mercancías o las que no afecten el valor de las mercancías. Este puede ser el caso de una empresa que importa la línea otoño - invierno de ropa para dama de una marca específica y se le pida que no la venda hasta un mes antes de inicio de la temporada; ésta es una restricción pero no afecta el valor de la mercancía.
- Que la venta para la exportación con destino a territorio nacional o el precio de las mercancías no dependan de alguna condición o contraprestación cuyo valor no pueda determinarse con relación a las mercancías a valorar. En este caso el ejemplo que proporciona el Acuerdo de Valoración de la OMC, en la Nota 1 al artículo 1 párrafo 1, inciso

⁸⁹ Achim Rogmann, *Op cit.* p.6.

b) es: "Que el vendedor establece el precio de las mercancías importadas a condición de que el comprador adquiriera también cierta cantidad de otras mercancías".⁹⁰

- Que no revierta directa ni indirectamente al vendedor parte alguna del producto de la enajenación posterior o de cualquier cesión o utilización ulterior de las mercancías efectuada por el importador, salvo en el monto en que se haya realizado el ajuste citado en la Ley.
- Que no exista vinculación entre el importador y el vendedor o que en caso de que exista, la misma no haya influido en el valor de transacción,⁹¹ punto del que se hablará más adelante.

Básicamente estas circunstancias se refieren a que la relación comercial sea bajo las reglas de la libre competencia; si alguna de ellas no concurre, entonces se estará ante una relación "desviada" de las condiciones básicas establecidas en el artículo 64 de la Ley en donde se define el valor de transacción y se habrá de aplicar un método de valoración de mercancías alternativo de los que se señalan más adelante.

3.1.2. Integración.

A continuación se describirán todos los elementos que constituyen el valor de transacción de una mercancía, tomando como base su definición, es decir, el precio realmente pagado, modificada con lo que se denomina ajustes al valor de carácter positivo o negativo, es decir que se adicionan o se restan.

Ajustes positivos.

La Ley Aduanera establece en su artículo 65 todos aquellos conceptos que se integran al precio pagado para conformar lo que es el valor de transacción de una mercancía. Establece tres condiciones para poder adicionarlos: que éstos no estén ya de por sí incluidos en el valor, que sean cubiertos por el importador y que también sean objetivos y cuantificables.

1. Los gastos que tienen que ver con el manejo de los bienes.

a) Las comisiones y los gastos de corretaje, salvo las comisiones de compra.

⁹⁰ Diario Oficial de la Federación del 25 de abril de 1988, "Decreto de Promulgación del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, adoptado en la Ciudad de Ginebra, Suiza, el 12 de abril de 1979" México, p.8.

⁹¹ Ley Aduanera 1996, Op cit, p.51.

Se entiende por corretaje, la "actividad profesional mediante cuyo ejercicio se procura acercar a la oferta con la demanda a efectos de promover la contratación . Es el corredor pues, mediador entre intereses antagónicos, a los que pone en contacto directo para la consumación del negocio jurídico sin investir carácter de mandatario de ninguno de los contratantes." ⁹²

Se entiende por comisión de compra según el Reglamento de la Ley Aduanera citada, "la retribución pagada por el importador a su agente por los servicios que le presta al representarlo en el extranjero en la compra de las mercancías objeto de valoración".⁹³

Esto significa que si el comisionista o corredor actúa por cuenta del vendedor y la comisión se carga al comprador, entonces se debe adicionar al precio; en caso de que el comisionista actúe por cuenta del importador no se adiciona. Cualquier otra comisión pagada por el importador deberá ser ajustada al valor.

b) El costo de los envases o embalajes, incluyendo la mano de obra y el costo de los materiales.

Se entiende que ambos conceptos forman parte del bien que se está importando. Incluso en el caso de los envases para efectos de clasificación arancelaria, se consideran como un todo con la mercancía que se está clasificando si son de los que normalmente se usan para ello. Por ejemplo, bolsas de plástico en el caso de ropa, latas en el caso de verduras cocidas, etc. Como es conocido, normalmente el costo de este tipo de insumos es cargado en el precio del bien final; sin embargo, si por cualquier circunstancia no es así, entonces se deberá adicionar al precio pagado para acercarlo al valor de transacción.

c) Los gastos de transporte, seguros y gastos conexos tales como carga, descarga y manipulación hasta el punto de importación de los bienes.

Es muy importante resaltar en este renglón, que ésta no es una disposición que se haya establecido con carácter de obligatorio en el Acuerdo de Valoración Aduanera. De hecho lo que el Código menciona al respecto es :

Tanto el costo del seguro, de carga, descarga y manipulación y los gastos de transporte hasta el puerto o lugar de importación se podrán incluir en su totalidad o no,

⁹² Enciclopedia Jurídica Omega, Drisdill, Argentina 1979, Tomo IV, p.920.

⁹³ Diario Oficial de la Federación, junio 6, 1996, primera sección, p. 64.

en el valor de transacción de las mercancías según lo dispongan las autoridades de cada país signatario.⁹⁴

En función de ello, el gobierno mexicano decidió al adecuar su legislación al Código, manejar este ajuste exclusivamente hasta el punto de exportación. Sin embargo, a partir de 1994 se modificó la legislación para incorporar este incrementable hasta el punto de importación, lo que ha traído como consecuencia que las bases gravables se inflen considerablemente sobre todo al tratarse de fletes aéreos o intercontinentales, como por ejemplo, para mercancías que provienen de Europa o Asia.

La explicación de un caso ayudará a comprender mejor.

Si una empresa A decide efectuar la importación de un equipo procedente de Europa, y lo transporta por avión corriendo por su cuenta el flete y otro semejante de Estados Unidos, en las mismas circunstancias, el flete pagado hasta el aeropuerto de la Ciudad de México se debía adicionar en ambos casos al precio para así obtener el valor de transacción. En otras palabras, la base será CIF (Costo, Seguro y Flete), siempre que los cargos los pague el importador. En realidad, en el caso de embarques procedentes de Estados Unidos y Canadá no sucede así; aquí lo señalo para que al revisar los Tratados de Libre Comercio firmados por México se entienda mejor este punto. Insisto, antes de la reforma de 1994 en ninguno de los dos casos se tenía que adicionar el flete de nuestro ejemplo al valor, ya que éste correspondía a un punto posterior al de exportación, actualmente se adicionan en uno de ellos.

2. El valor de los bienes y servicios que el importador haya proporcionado gratuitamente o a precios reducidos, para su utilización en la producción y venta de las mercancías importadas. Básicamente estas aportaciones se dividen en dos campos: materiales e inmateriales.

a) “Las materiales se refieren a materias primas, piezas y elementos, partes y artículos análogos incorporados a las mercancías importadas”⁹⁵ así como las herramientas, matrices, moldes y similares utilizados para la producción de las mercancías importadas. También incluye los materiales consumidos en la producción de las mercancías importadas, como por ejemplo combustibles. Esto me parece completamente irracional, ya que puede suceder que estos elementos sean nacionales; en todo caso, debería establecerse la condicionante de que se adicionaran si fueran también de procedencia extranjera, pero si son nacionales que

⁹⁴ Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 1988, Op cit. p.7.

⁹⁵ Jorge Witker, La Valoración Aduanera y el TLC, México, Ed. Jorge Witker,(Talleres Chávez), 1992, p.62.

regresan al país no se debería causar impuesto sobre su valor, aunque por lo pronto la Ley es clara y no sucede así.

b) Las inmateriales, “se trata de un suministro de servicios en el país de exportación: Trabajos de ingeniería, creación y perfeccionamiento, trabajos artísticos, diseños, planos y croquis realizados fuera del territorio nacional que sean necesarios para la producción de las mercancías importadas.”⁹⁶

“Para proceder al ajuste en relación a estas aportaciones inmateriales se requiere de dos requisitos esenciales: que los trabajos que den lugar a los gastos y costes se hayan realizado fuera de México, con lo cual se estimula la ingeniería externa y se perjudica a la nacional, y que dichos trabajos sean necesarios para la producción de las mercancías importadas”.⁹⁷

3. Las regalías y derechos de licencia que el importador pague como condición de venta, relacionados con las mercancías objeto de valoración.

La Licencia : “significa la facultad o permiso para hacer una cosa, así como también el documento en que se hace constar la licencia”.⁹⁸ Se refiere, en términos sencillos, a los derechos que se deben pagar por el uso de marcas, patentes sobre diseños, procedimientos o *Know how*, entre otros, y que muy frecuentemente se manejan entre las empresas transnacionales y sus filiales. Cabe aclarar que las patentes son los derechos de los inventores sobre sus invenciones; constituye una de las categorías en que se dividen los derechos industriales y comerciales y se acreditan mediante un documento. La patente de invención, expedida por la autoridad competente, en la que consta el nombre del titular y el ser declarado autor de una invención, en virtud del cual el autor puede explotar el invento exclusivamente en su provecho.⁹⁹

Para que se adicionen al valor se debe considerar que estos pagos deben ser condición de venta de las mercancías que se están valorando. Sin embargo, en una transacción en donde medien circunstancias de este tipo, raramente va a dejar de ser una condición de venta.

Un ejemplo es aquel caso que se presenta entre la matriz y la filial, en donde la segunda importa insumos para producir un bien el cual elaborará con los procedimientos definidos por

⁹⁶ Ley Aduanera 1996, *Op cit*, p.65.

⁹⁷ Jorge Witker, *Op cit*, p. 64.

⁹⁸ *Enciclopedia Jurídica Omega*, Drisdill, Argentina 1979, Tomo XVIII p.696 .

⁹⁹ *Ibidem*, Tomo XXI p.643.

la primera y, además, le pondrá su marca. En este caso la filial deberá pagar a la matriz las regalías por el uso de sus procesos y marca; en este caso, si este costo no está incluido en el precio pagado y es condición de venta, se deberán adicionar al mismo. Se debe aclarar que en la legislación basada en el Valor de Bruselas, el simple hecho de pagar regalías ya representaba la obligación de manifestar vinculación y adicionar el monto para efectos del cálculo del valor normal. Actualmente no es así; debe haber una condición de venta de las mercancías, por ello las empresas vinculadas están revisando los contratos pactados entre ellos para modificar los conceptos evitar que éstos se adicionen al valor como ajuste positivo para pago de impuestos en aduana.

4. “El valor de cualquier parte del producto de la enajenación posterior, cesión o utilización ulterior de las mercancías importadas que se reviertan directa o indirectamente al vendedor”.¹⁰⁰ Si se recuerda, este concepto se citó en las circunstancias que debían concurrir para efectos de aplicar el valor de transacción, es decir, que aún si alguna parte del producto revierte al vendedor ello no será motivo para no aplicar el valor de transacción, siempre y cuando el monto de la reversión se ajuste al precio pagado.

Estos son todos los conceptos que se adicionan al precio pagado si es que no están incluidos en el mismo, y son pagados por el importador, que comparados con el valor normal son mínimos y aún así la legislación por flexible da la posibilidad de no integrarlos.

Ajustes Negativos.

En estos ajustes se incluyen los conceptos que no se deben adicionar al precio pagado para determinar el valor en aduana con la condición de que se especifiquen en forma separada del precio:

1. Los gastos que realice el importador por cuenta propia, aún cuando se pueda estimar que benefician al vendedor. Evidentemente, quedan fuera de este ajuste, los conceptos citados como ajustes positivos; el caso más palpable de estos gastos que estaba considerado en el esquema de valoración anterior son los de publicidad, de investigación de mercados los cuales, si bien son para promover la venta de productos importados motivo de la valoración, no deben adicionarse para determinar el valor de transacción.

¹⁰⁰ Ley Aduanera 1996, *Op cit.* p.65.

2. Los siguientes gastos:

a) “Los gastos de construcción, instalación, armado, montaje, mantenimiento o asistencia técnica realizados después de la importación, que se refieran a las mercancías importadas”.¹⁰¹

Estos conceptos que también se eximen, anteriormente formaban parte del valor de la mercancía para efectos de valoración, es decir, del valor normal.

b) Los gastos en que se incurra después de la importación con motivo de la transportación de las mercancías, tales como seguro, carga, etc. y los impuestos pagados en territorio nacional con motivo de la importación de las mercancías objeto de valoración, así como por su enajenación; básicamente se refiere a todos los gastos efectuados ya en el país por los bienes importados, por ejemplo, el pago del I.V.A.

3. Los pagos del importador al vendedor por dividendos y aquellos otros conceptos que no guarden relación directa con las mercancías importadas, en este punto es importante resaltar una contradicción que encuentro con el ajuste positivo del punto 4 que se refiere a reversiones en favor del vendedor que tengan que ver con la mercancía. En opinión de algunos especialistas, cuando los dividendos tengan que ver directamente con la mercancía, se adicionan al valor según esta consideración, en caso de que no sea así no se adicionan, sin embargo en mi opinión este punto tres claramente especifica que los dividendos no forman parte del valor o no se deberán adicionar a este ya que no se consideran en relación directa con la mercancía importada, desafortunadamente hasta la fecha existen casos en que los dividendos no se están aplicando al valor, pero las autoridades todavía no han mostrado su criterio al respecto, lo cierto es que con este punto tres un buen porcentaje de impuestos es eliminado al reducir la base gravable sin este concepto antes perfectamente definido en la noción de valor normal como incrementable al valor en el caso de empresas vinculadas.

Al hacer un balance de estos ajustes al valor se desprende que se pueden hacer sin por ello tener que renunciar a aplicar el método de valor de transacción. Muchas empresas con relaciones vinculadas ahora puede aplicarlo sin tener que acudir a procedimientos complicados como los descritos en los métodos de valoración alternativos y sobre todo sin hacer ajustes al precio por los conceptos aquí descritos.

Varios de los conceptos aquí citados como ajustes, eran considerados en la noción de “valor normal” como determinantes para establecer que había vinculación. Las empresas debían

¹⁰¹ *Ibidem*, p.67.

hacer toda una serie de manifestaciones a la autoridad para que se les estableciera un porcentaje de "vinculación" que se debía adicionar al valor para efectos de pago de impuestos. Ahora, aunque se deban efectuar los pagos aquí citados, ello no significa que se descalifica el valor de transacción si se ajusta el precio pagado.

También de los ajustes aquí indicados se puede decir que son mucho menores comparados con el sistema de valoración anterior; más aún, varios de los ajustes positivos que se consideraban como incrementables al valor, sobre todo los que tenían que ver con una relación vinculada, como gastos por investigación de mercados, por asistencia técnica, etc., ahora se dejan a un lado abaratando la importación al reducir, a través de los ajustes, la base para pago de impuestos.

Adelante explicaré cómo se manejan las relaciones entre empresas en las cuales existe alguna vinculación lo que ocasiona que se establezcan ciertas condiciones para determinar el valor en aduana conforme al valor de transacción, sin que por ello se les impida en principio aplicarlo como sucedía en el sistema anterior de valoración.

3.2 Vinculación.

Es importante resaltar que en una transacción comercial existen relaciones comerciales que no se rigen por las leyes de la libre competencia por haber en ellas cierta vinculación. Aquí se analizan este tipo de relaciones, las cuales al reflejarse en los valores facturados de los bienes que se importan exigen la aplicación de otras disposiciones y, en algunos casos, de otros métodos de valoración.

Si se recuerda, al explicar las circunstancias que deben concurrir para poder determinar el valor en aduana de las mercancías conforme al valor de transacción, se señaló que se debía demostrar que no hubiera vinculación o si había, se demostrara que ésta no influía en el precio, ésto bajo la definición de valor normal en la etapa de proteccionismo comercial simplemente no era posible, ni siquiera estaba previsto, de lo contrario, habría que aplicar un método alternativo de valoración, su existencia per se no es condición para descartar el valor de transacción.

La vinculación se entiende "cuando una persona (natural o jurídica) puede imponer limitaciones o dictar directivas a otras personas".¹⁰² En función de ello la Ley Aduanera en su

¹⁰² Jorge Witker, *Op cit.*, p.49.

artículo 68 es clara y concreta al definir los casos en que se considera que existe vinculación entre personas:

- Si una de ellas ocupa cargos de dirección o responsabilidad en una empresa de la otra.
- Si están legalmente reconocidas como asociadas en negocios.
- Si tienen una relación de patrón y trabajador.
- Si una persona tiene directa o indirectamente la propiedad, el control o la posesión del 5% o más de las acciones, partes sociales, aportaciones o títulos en circulación y con derecho a voto en ambas.
- Si una de ellas controla directa o indirectamente a la otra.
- Si ambas personas están controladas directa o indirectamente por una tercera persona.
- Si juntas controlan directa o indirectamente a una tercera persona.
- Si son de la misma familia".¹⁰³

Durante la etapa de proteccionismo comercial en México, mantener una relación comercial alterada por circunstancias de vinculación significaba casi automáticamente tener que hacer algún ajuste adicional por este concepto al valor normal, lo cual ciertamente tampoco era muy justo. En el sistema de valoración actual si existe vinculación, es decir, si se presente alguna de las circunstancias citadas, no descalifica al importador para aplicar el valor de transacción pues además de darse la condición arriba indicada se deben cumplir otra más: que la vinculación haya influido en el precio y que tal situación sea comprobada por la autoridad, ya sea a través de la declaración del importador vinculado, o que la autoridad lo demuestre; esto evidentemente favorece al importador vinculado, ya que difícilmente lo va a declarar y la autoridad requiere de una gran cantidad de información para demostrar que el precio se ve afectado por la vinculación, Además, la legislación proporciona en mi opinión equivocadamente, a este tipo de importadores otras posibilidades para demostrar que los precios no están afectados por la relación comercial si demuestra que ésta no ha influido en el precio. Para ello tiene que comprobar que:

- El precio se ajustó conforme con las prácticas normales de fijación de precios seguidas por la rama de producción de que se trate o con la manera en que el vendedor ajusta los precios de venta a compradores no vinculados con él.
- Con el precio se alcanza a recuperar todos los costos y se logra un beneficio congruente con los beneficios globales obtenidos por la empresa en un período representativo en las ventas de mercancías de la misma especie o clase.¹⁰⁴

Originalmente se había establecido en la Ley, la obligación de demostrar que el precio no variaba en más del 3% de los valores criterios. Sin embargo, justificándose en el Código o Acuerdo de Valoración que señalaba que no se podía establecer un porcentaje fijo en estos casos, el gobierno mexicano decidió eliminar el 3%. Argumentó que este porcentaje era demasiado estricto, ya que en determinadas ramas de la producción se podría considerar elevado en tanto que, por el contrario, en otras sería demasiado bajo. Al eliminarlo se buscaba según el discurso, ser más congruente con la realidad dejando abierta la variación entre el precio vinculado y el que no lo era. Ello propició con mayor fuerza que los importadores vinculados declararan cada vez menos los porcentajes reales que estaban afectando sus operaciones, dejando en desventaja a los importadores comunes que pagan sus impuestos sobre precios reales de condiciones de libre competencia, esta es la legislación de la política de apertura comercial.

Aunado a lo anterior, el gobierno mexicano propone en la Ley Aduanera, tres criterios más mediante los cuales el importador, en una relación vinculada, califica si puede aplicar el precio pagado con los ajustes correspondientes, es decir, el valor de transacción demostrando que éste "se acerca mucho" a alguno de ellos, pero cabe hacer la aclaración que si el importador vinculado aplica alguna de las dos demostraciones citadas párrafos arriba, ya no debe preocuparse por tratar de aplicar un valor criterio, en caso de que no sea así entonces puede acudir a ellos antes de decidir aplicar un método de valoración diferente al de transacción. Los valores criterio establecidos son:

3.3 Valores Criterio.

¹⁰³Ley Aduanera 1996, *Op.cit.* p.63.

¹⁰⁴*Ibidem.* p.69.

- “El valor de transacción en las ventas de mercancías idénticas o similares efectuadas a importadores no vinculados con el vendedor, para ser exportadas con destino a territorio nacional.
- El valor en aduana de mercancías idénticas o similares, determinado en los términos del artículo 74 de esta ley.
- El valor en aduana de mercancías idénticas o similares determinado conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de esta Ley”.¹⁰⁵

Las condiciones para aplicar estos valores criterio es que estén vigentes en el momento de efectuada la importación o en un tiempo aproximado, y que se declare que existe vinculación pero que ésta no ha alterado el precio.

Dando flexibilidad a la aplicación de este tipo de valores criterio, la Ley señala que se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Las diferencias demostradas de nivel comercial y de cantidad.
- Los ajustes que denominamos positivos y los costos que soporte el vendedor en las ventas a importadores no vinculados con él, y que no soporte en las ventas a importadores con los que tiene vinculación. En este aspecto hay que resaltar que se está aceptando que hay costos que se absorben en las ventas con terceros no así con las ventas a filiales, siendo flexible en este aspecto la Ley, pero finalmente éstos costos son los que pueden hacer la diferencia al tratar de demostrar que la exportadora está cubriendo los costos y beneficios generales propios de su rama, si le restamos los que no debe cubrir en ventas a terceros, aceptándose con ello el precio pagado como valor de transacción, perjudicando al productor nacional o al importador en situación de libre competencia.

Si pese a lo aquí descrito la vinculación sigue afectando sustancialmente el valor de transacción, entonces es necesario aplicar otro método de valoración; es evidente que después de todas las alternativas aquí descritas a las que pueden acudir las empresas vinculadas antes de aplicar otro método de valoración diferente del valor de transacción, los importadores dejen pasar la oportunidad de apegarse a alguna de ellas más aún estando bien capacitados en el manejo de todos estos conceptos, a este respecto tengo que decir que la

noción de valor normal no lo contemplaba y si bien operaba en algunos casos si en una forma sumamente proteccionista, el actual valor de transacción es por el contrario en extremo liberal.

3.4 Otros Métodos.

La Ley Aduanera y el propio Código de Valoración Aduanera establecen los métodos para sustituir al valor de transacción en varios casos: cuando los precios de venta se alteren por la vinculación; o cuando la importación no sea motivada por una compraventa para la exportación con destino a México, es decir, en caso de que no se cumplan las circunstancias citadas para poder aplicar ese método. En estas situaciones se aplicarán los siguientes métodos en orden sucesivo y por exclusión:

1.- Valor de transacción de mercancías idénticas.

Este "... será el valor de transacción de las mercancías ... producidas en el mismo país que las mercancías objeto de valoración, y que sean iguales en todo, incluidas sus características físicas, calidad, marca y prestigio comercial. Las pequeñas diferencias de aspecto no impedirán que se consideren como idénticas las mercancías que en todo lo demás se ajusten a lo establecido en este párrafo".¹⁰⁶

2.- Valor de transacción de mercancías similares.

Será el valor de transacción de mercancías "... producidas en el mismo país que las mercancías objeto de valoración, que aún cuando no sean iguales, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables. Para determinar si las mercancías son similares, habrá de considerarse entre otros factores, su calidad, prestigio comercial y la existencia de una marca comercial".¹⁰⁷

La Ley establece en sus artículos 72 y 73 algunas condiciones por las cuales las mercancías no se podrán considerar idénticas o similares en cada caso:

- Las que lleven incorporados o contengan, según sea el caso, trabajos de ingeniería, perfeccionamiento y creación, trabajos artísticos, diseños, planos, y croquis realizados en

¹⁰⁵ *ibidem*, p.70.

¹⁰⁶ *ibidem*, p.72.

¹⁰⁷ *ibidem*, p.73.

territorio nacional por los cuales no se hayan efectuado los ajustes que se señalaron en el apartado de los positivos.

- A las que se les haya realizado alguna modificación de valor por el importador o por la autoridad, salvo que se incluyan también dichas modificaciones.

Para la aplicación de cualquiera de los dos métodos aquí descritos, se tendrán que tener en cuenta los siguientes ajustes sobre los valores señalados:

- a) Que las mercancías hayan sido vendidas para la exportación con destino a territorio nacional.
- b) Que hayan sido importadas en el mismo momento que las que se valoran o en un periodo de 90 días anteriores a este momento.
- c) Que hayan sido vendidas al mismo nivel comercial y en cantidades semejantes que las mercancías objeto de valoración y si no se cumple con esta condición, que cuando menos hayan sido vendidas a un nivel comercial diferente o en cantidades diferentes. Deberán ajustarse, para tener en cuenta las diferencias atribuibles al nivel comercial o a la cantidad, siempre que estos ajustes se realicen sobre la base de datos comprobados que demuestren claramente que son razonables y exactos, tanto si suponen un aumento, como una disminución del valor.
- d) Si al aplicar uno u otro método por orden sucesivo y por exclusión se cuenta con más de un valor en uno u otro, se utilizará el valor de transacción más bajo, contrariamente a lo que sucedía en la etapa proteccionista que si se recordará aplicaba el valor más alto.
- e) Se deberá efectuar un ajuste al valor utilizado ya sea de mercancías idénticas o similares para tener en cuenta las diferencias apreciables de los costos y gastos relativos al transporte de las mercancías citados en los ajustes positivos, entre las mercancías importadas y las mercancías consideradas, que resulten de diferencias de distancia y de forma de transporte.

3.- Valor de precio unitario de venta.

El precio unitario de venta, es aquel al que se vende el mayor número de unidades de una mercancía. Las condiciones para aplicarlo son:

- a) Que las ventas se realicen a personas que no estén vinculadas con los vendedores de las mercancías.
- b) Que las ventas analizadas se revisen al primer nivel comercial, después de la importación a que se efectúen dichas ventas.
- c) No debe tomarse en cuenta ninguna venta en territorio nacional, en la que el importador hubiera proporcionado, por cualquier concepto, algún bien o servicio que se hubiera utilizado en la producción de las mercancías importadas o estuviera relacionado con la venta.

Este tercer método a utilizar se aplica como sigue:

1. El valor se basará en el precio unitario a que se venda en el mismo estado en que se importaron, en territorio nacional, la mayor cantidad total de las mercancías importadas objeto de valoración, o de otras mercancías importadas idénticas o similares a ellas, siempre y cuando sea en el momento de la importación de las mercancías sujetas a valoración, o en un tiempo aproximado, a personas que no estén vinculadas con los vendedores de las mercancías, aplicando las deducciones que adelante cito.¹⁰⁸
2. Si no se presenta una venta en las condiciones descritas en el punto anterior, entonces el valor se determinará sobre la base del precio unitario a que se venda la mayor cantidad total de las mercancías importadas, después de su transformación a personas del territorio nacional que no tengan vinculación con los vendedores de las mercancías, teniendo en cuenta el valor añadido en la transformación y las deducciones previstas en el artículo 75 de esta Ley, siempre que tal venta se efectúe antes de transcurridos noventa días desde la fecha de importación”.¹⁰⁹

Las deducciones que se deberán efectuar al precio unitario de venta para poder considerarlo para valorar las mercancías son:

- Las comisiones pagadas o convenidas usualmente, o los suplementos por beneficios y gastos generales directos o indirectos cobrados habitualmente, en relación con las ventas en territorio nacional, de mercancías importadas de la misma especie o clase.

¹⁰⁸ *ibidem*, p.74.

¹⁰⁹ *idem*.

- Los gastos habituales de transporte, seguros y gastos conexos tales como carga, descarga y manipulación en que se incurra con motivo del transporte de las mercancías, que se realicen con posterioridad a la importación.
- Los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones exigibles en territorio nacional, por la importación o venta de las mercancías.¹¹⁰

4.- Valor reconstruido de las mercancías.

Es el cuarto método cuyo valor debe ser el resultado de la suma de los siguientes conceptos:

El costo o valor de los materiales y de la fabricación u otras operaciones efectuadas para producir las mercancías importadas, determinado con base en la contabilidad comercial del productor, siempre que dicha contabilidad se mantenga conforme a los principios generalmente aceptados, aplicables en el país de producción. Este costo comprende:

- a) El costo y gastos por concepto de envases y embalajes.
- b) El valor debidamente repartido de los materiales incorporados o consumidos en la producción de los bienes y las herramientas moldes, etc. que hayan sido proporcionados por el importador para la producción de los bienes importados.
- c) El valor debidamente repartido, de los trabajos de ingeniería, diseño, etc., ya citados en los ajustes positivos.

Una cantidad global por concepto de beneficios y gastos generales ya sea directos e indirectos de producción y venta de las mercancías además de los citados arriba, igual a la que normalmente se adiciona tratándose de ventas de mercancías de la misma especie o clase (son mercancías pertenecientes a un grupo o gama de mercancías producidas por una rama de producción determinada o por un sector de las mismas) que las mercancías sujetas a valoración, efectuadas por productores del país de exportación en operaciones de exportación a territorio nacional.

Los gastos motivados por la transportación de las mercancías citados en los ajustes positivos.

Bien se ha indicado que ya en la práctica es difícil que opere, tal vez por lo complicado se dejó para su posterior integración a nuestra legislación, aunque de acuerdo a los compromisos del

¹¹⁰ *Ibidem*, p.75.

gobierno mexicano contraidos en el GATT ahora OMC, entró en vigor a partir de abril de 1996, para las autoridades mexicanas es más que imposible tener una fuente fidedigna de información sobre el exportador, salvo que éste de mutuo propio la proporcione con lo cual no hay garantía de que la información no va a ser maquillada para tener un dictamen favorable al importador vinculado.

Una frase respecto a lo anterior refleja su aplicación en la legislación de la Comunidad Europea:

“El fabricante debe declararse dispuesto a permitir controles en su empresa. Por ello este método fracasará en la práctica, ya que el fabricante extranjero no está obligado a poner a disposición sus documentos de contabilidad. Además no está obligado a permitir un control de su empresa por parte de autoridades de aduana de la Comunidad”.¹¹¹

En caso de que el valor no pueda determinarse conforme a alguno de los métodos ya descritos, el sistema de valoración es más flexible aún dando como última opción el volver a aplicar los métodos ya descritos, pero “con mayor flexibilidad, conforme a criterios razonables y compatibles con los principios y disposiciones legales, sobre la base de los datos disponibles en territorio nacional”.¹¹²

Cabe aclarar que de acuerdo con las condiciones de adhesión al GATT ahora OMC, firmadas por el gobierno mexicano y en reconocimiento a su nivel de "país en desarrollo", los importadores pueden invertir el orden de aplicación de los métodos tres y cuatro, es decir, se puede aplicar primero el método de valor reconstruido y después el de precio unitario de venta, aunque a la fecha no tengo conocimiento de la aplicación de ninguno de ellos.

3.5 Manifestación de Valor.

En este análisis del sistema de valoración en México es importante señalar el documento a través del cual el importador declara a la autoridad el método que está utilizando, y todos los elementos necesarios para valuar sus mercancías así como analizar su funcionamiento.

La Manifestación de Valor que se adiciona con una hoja de cálculo, es un documento que fue creado en el mismo momento que se estableció el nuevo sistema de valoración en nuestro país, con la intención de dejar en el importador y no en el Agente Aduanal que sólo es un

¹¹¹ Achim Rogmann, *Op.cit.* p.11.

¹¹² Ley Aduanera 1996, *Op.cit.* p.78.

intermediario, la responsabilidad de la declaración y cálculo de todos los elementos que conforman el valor en aduana.

El fundamento legal para la elaboración y conservación de este documento por el importador y, en su caso, su presentación ante la autoridad cuando así lo requiera es el artículo 59 de la Ley Aduanera recientemente reformada. En este se establecen todas las obligaciones que debe cumplir un importador por el hecho de participar en el comercio exterior (cabe aclarar que la legislación vigente hasta 1996, le daba fundamento en un artículo en donde se citaban los documentos requeridos en una importación; ahora se pretende darle mayor peso al registrarlos dentro de las obligaciones). A la letra señala:

Artículo 59: Quienes importen mercancías deberán cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta Ley, con las siguientes:

III. Entregar al agente o apoderado aduanal que promueva el despacho de las mercancías, una manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad con los elementos que en los términos de esta Ley permitan determinar el valor en aduana de las mercancías. El importador deberá conservar copia de dicha manifestación y obtener la información, documentación y otros medios de prueba necesarios para comprobar que el valor declarado ha sido determinado de conformidad con las disposiciones aplicables de esta Ley y proporcionarlos a las autoridades aduaneras, cuando éstas lo requieran.¹¹³

Resulta interesante que a partir de la entrada en vigor de esta disposición, poco interés se le ha dado a este documento. Incluso, respecto a retrasos ocasionados en las Aduanas por el desconocimiento del manejo de este documento se señalaba por la prensa: "El rezago que existe ahora es ocasionado por importadores que no se capacitaron oportunamente antes del primero de enero, cuando entró en vigor la aplicación del nuevo valor en aduanas".¹¹⁴ Es más, se consideró y en muchos casos se sigue considerando por el importador sólo como un inconveniente más que le obstaculiza sus operaciones y que debe de salvar.

Lo cierto es que gracias a la Manifestación el Agente Aduanal se exime de toda responsabilidad en cuanto a la declaración del valor en aduana, dejándola exclusivamente en el importador a través de la declaración "bajo protesta de decir verdad".

¹¹³ *Ibidem.* p.56.

¹¹⁴ *El Economista*, "Culpa de importadores el retraso de la mercancía en aduanas", México, 27 de enero de 1993, p.28.

La intención con la que fue creada la Manifestación, es que el importador la elaborara antes de efectuar la operación; “el llenado de los formatos lo hace el importador porque sólo él sabe cuánto pagó por las mercancías, mientras el agente aduanal conoce los métodos de valoración de las mercancías, pero no su valor comercial”.¹¹⁵ Esta disposición se basa en el supuesto de que el importador tendría la información para hacer un correcto y honesto cálculo de los elementos que conforman el valor de transacción o para definir que método podía aplicar. Sin embargo, mi experiencia en la realización de auditorías en comercio exterior, me ha permitido constatar que ni la intención se ha visto cumplida, ni el supuesto era cierto.

Con relación al supuesto, diré tan solo para ejemplificar con la situación más simple, que la mayoría de las veces, el agente aduanal conoce antes que el importador los costos de varios de los ajustes aquí citados como positivos, y que ésta información no le llega al comprador hasta varios días después de efectuado el despacho de las mercancías. Si se tratase de resolver éste problema representaría costos adicionales, faxes y comunicaciones internacionales para que se le haga saber esta información o, en su caso, declaraciones provisionales de valor para después corregir sus pedimentos con el costo que ello trae consigo.

El ejemplo del que hablamos es el de los embarques terrestres procedentes de Estados Unidos. En este caso, muchas veces el representante del agente aduanal en la frontera vecina paga el flete, cobra gastos de manejo, carga, descarga y cruces de puente en dólares, conceptos que se deben adicionar al precio pagado para calcular el valor de transacción en una venta efectuada en condiciones de libre competencia. Los cargos se le hacen llegar al importador concentrados en una cuenta de gastos conjunta con la del agente aduanal mexicano, con posterioridad al despacho de la mercancía, por lo que conoce los montos correspondientes a esos ajustes hasta una semana después de que ya recibió su embarque, y no es consciente de que debe corregir su pago de impuestos.

Con relación a la intención, en la práctica lo que ha sucedido es que el agente aduanal para evitar retraso de los que se hablaba arriba, y por dar un buen servicio a su cliente, elabora la manifestación con la hoja de cálculo junto o después del pedimento aunque se parte del hecho de que la primera debe ser la fuente de información del segundo; además muchas veces se es completamente incongruente en la información que se proporciona, pues ni éste tiene muchas veces la capacidad para entender los desgloses o no solicita al importador la información

¹¹⁵ *Idem.*

necesaria para hacer una correcta manifestación. Lo más grave de todo es que la manda a firmar por el importador el cual, las más de las veces, no la revisa por desconocimiento o exceso de trabajo, con las subsecuentes consecuencias en los momentos de revisión.

Otra de las situaciones que se ha hecho muy común entre los importadores es que se elabora la Manifestación y Hoja de Calculo por el importador, una vez que se ha recibido el pedimento, exclusivamente basado en la información derivada de éste, para evitar que haya diferencias sin realmente efectuar un análisis de lo que se debe incluir o deducir a la factura para efectos de valoración.

La última práctica más grave de que tengo conocimiento es el hecho de que el importador manda una serie de manifestaciones y hojas de cálculo firmadas en blanco a su agente aduanal para que las vaya llenando conforme se van requiriendo y le son devueltas ya con información, ingresando directamente a sus expedientes sin revisión.

Ambas prácticas son indeseables, ya que además de que el espíritu de la disposición es que el importador elabore la manifestación, se está eximiendo de responsabilidad al agente aduanal. Si éste cuenta con el documento en sus expedientes, y no pone mucho cuidado en el manejo de los cálculos no tiene responsabilidad legal alguna, sin embargo, la firma del importador significa aceptar la responsabilidad sobre la información proporcionada. Cabe señalar que en caso de que el agente aduanal incurra en algún error de interpretación de la Manifestación "elaborada por el importador", o error aritmético, entonces será responsable solidario con el importador.

Lo cierto es que a pesar de contar con este documento y de que la responsabilidad en todo lo relativo a la valoración se ha dejado exclusivamente al importador, éste no ha adquirido ni la capacitación ni la conciencia necesaria para hacer una manifestación seria de la misma.

Con ello se comprueba que la dinámica propia del manejo de importaciones en nuestro país es ya de por sí una limitante para que el mecanismo de la manifestación de valor establecido por las autoridades aduaneras funcione correctamente.

3.6. Excepciones de Valoración.

Por tratarse de regímenes o tratamientos especiales en la importación de bienes los casos que a continuación se mencionan, son excepciones al sistema de valoración mexicano. Por lo tanto se analizan para dar una visión completa de su funcionamiento.

Básicamente las excepciones se refieren a los casos en los que la correcta manifestación del valor no incide para efectos de causación de impuestos, pues no hay pago, como en las operaciones temporales o muestras o en el caso de mercancía nacional que, por alguna razón, se presenta en Aduana para su entrada al país después de haber sido exportada. Los casos principales de excepción son:

a) Importaciones efectuadas por empresas con registro como Maquiladora o Pitex o efectuadas para fines específicos de Exposición.

Las empresas con registro como maquiladora o pitex, son aquellas que por cumplir con ciertos requisitos impuestos por las autoridades tienen el derecho de efectuar importaciones temporales, es decir, que van a permanecer en el país por un tiempo determinado, para cumplir una función específica y después van a retornar al extranjero. Se trata, por ejemplo, de insumos, materias primas, equipo, refacciones, etc.

Por su carácter de importaciones temporales, no se debe efectuar ningún pago de impuestos, sólo derechos establecidos por lo general en una cuota fija; por lo tanto, no es necesario ser estrictos en la manifestación del valor en estos casos. Su fundamento legal es :

REGLA 89.- Para los efectos del Título Tercero, Capítulo III, Sección I de la Ley Aduanera, las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público, podrán determinar provisionalmente el valor en aduana de las mercancías que importen temporalmente, con base en la cantidad que hayan declarado para efectos del contrato de seguro de transporte de las mercancías importadas, o bien con cualquier otro elemento objetivo en el que se refleje dicho valor.

Cuando las personas a que se refiere esta regla opten por cambiar el régimen de importación temporal a definitiva deberán determinar el nuevo valor en aduana de las mercancías en el pedimento de importación definitiva, conforme a las disposiciones legales señaladas en el párrafo anterior. El agente o apoderado aduanal que formule el nuevo pedimento deberá conservar la manifestación de valor firmada, por el importador o su representante legal.¹¹⁶

¹¹⁶ Diario Oficial de la Federación, Junio 13,1996. "Tercera Resolución que modifica a la Resolución de Comercio Exterior para 1996" México, p.32.

El segundo párrafo se refiere a efectuar un cambio de régimen de importación temporal a definitiva, en el momento en que se efectúe; entonces se deberá elaborar una nueva manifestación de valor considerando ya todos los elementos del sistema de valoración de mercancías, debido a que se causarán los impuestos al comercio exterior y entonces si afecta la adecuada manifestación de la base.

En el caso de importaciones que van a ingresar a locales destinados a exposiciones internacionales de mercancías, habilitados temporalmente como depósitos fiscales (lo que da garantía a la autoridad de que no se van a quedar en el país) también se aplica la excepción; en caso de que se extraigan del depósito para quedarse en el país en forma definitiva, entonces también deberán declarar el valor en los términos aquí descritos para efectos de pago de impuestos.

b) Mercancías exportadas que son devueltas y exportación temporal.

En la práctica del comercio exterior es muy común encontrar que a alguna empresa que exporta sus productos, le son devueltos por condiciones de mala calidad, no cumplimiento de especificaciones, etc. Al respecto, hasta antes de la entrada en vigor de la Nueva Ley Aduanera en abril de 1996, un criterio establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalaba que en este caso de devoluciones, no era necesario, presentar una manifestación de valor ni apearse al esquema de valoración descrito. Ello es congruente por tratarse de mercancía producida en el país para la cual por lo tanto se debe declarar exclusivamente el valor comercial manifestado en la exportación. Cabe aclarar que con la entrada en vigor de la nueva Ley, esta disposición se derogó, sin embargo, considero que este criterio sigue siendo válido si se examina la lógica de la operación.

Lo mismo sucede en el caso de las exportaciones temporales de remolques, envases, mercancía destinada a exposiciones o eventos culturales o deportivos, o las que realicen residentes en el país sin establecimiento permanente en el extranjero, siempre y cuando vayan a retornar al país en el mismo estado, para lo cual se entiende que se puede continuar aplicando el criterio arriba citado, aunque insistimos la legislación no dejó claro si estos criterios que son su fundamento legal aún están vigentes.

En mi opinión estas excepciones son discriminatorias en favor de las empresas que tienen capacidad para acceder a un programa de importación temporal como el de maquiladora o pitex, que en buena medida están vinculadas. Existen otros esquemas de importación temporal (básicamente los establecidos en la propia Ley Aduanera, en su artículo 106) para

retornar las mercancías al extranjero en el mismo estado en el que fueron importadas, tales como remolques, envases, muestras, vehículos, las destinadas a eventos culturales o deportivos. En este caso no se les ha eximido de la aplicación del sistema de valoración aduanera aunque la finalidad del régimen es el mismo; en el caso de vehículos es comprensible, hasta cierto punto, que las autoridades quieran evitar problemas con este tipo de bienes tan delicados en su manejo; pero en otros no se explica la diferencia.

Por otra parte, si bien el esquema de importaciones bajo cuenta aduanera no es un régimen de importación temporal en la Ley (aunque en la práctica opera como tal) considerando que su intención es la importación para la transformación y su posterior retorno al extranjero, sobre todo para las pequeñas empresas (que abundan en nuestro país, realmente mexicanas) que no califican para tener un programa pitex o de maquiladora, podría contemplarse la misma excepción en cuanto a la valoración. Podría hacerse una declaración provisional del valor para efectos de pago de impuestos, y en el momento de manifestar que una importación se va a quedar en el país, o transcurrido el plazo para efectuar el retorno (como también sucede con las empresas pitex o maquiladora), entonces valorar la mercancía de acuerdo al sistema de valoración aquí explicado, pero no antes. Desafortunadamente, bajo un criterio de protección del interés fiscal es difícil que las autoridades cambien de posición. Entonces habría que preguntarse en donde quedó lo equitativo y justo del sistema.

c) Muestras.

El tratamiento respecto a las muestras no representa una excepción, Sin embargo consideré conveniente plantearlo aquí en virtud de que su manejo ha creado confusión respecto a la valoración. La Ley de la Tarifa del Impuesto General de Importación vigente en México establece en la Regla Novena de las Complementarias lo siguiente:

“No se considerarán como mercancías y, en consecuencia no se gravarán:

Las muestras y muestrarios que por sus condiciones carecen de valor comercial”.¹¹⁷

Al respecto la legislación mexicana abunda al indicar que se trata de bienes inutilizados cuyo valor no deje lugar a dudas de que van a servir para fines diferentes a la comercialización. Sin embargo no existe una sola disposición que señale que se eximen de aplicar el sistema de valoración aduanera. Contrariamente a lo que se pensara, de lo que la legislación las exime es de que paguen impuestos, lo que tal vez se supondría que, a su vez, exime de la valoración. No obstante, la Ley no lo registra.

A continuación demostraré, a través de dos casos reales sobre valoración, que al margen de la eliminación de los precios oficiales en el sistema de valoración mexicano (que efectivamente constituía una enorme barrera proteccionista) las disposiciones vigentes al ser tan flexibles, permiten a las empresas transnacionales efectuar importaciones pagando impuestos sobre una base poco efectiva. No se les obliga a ajustar al precio pagado conceptos que indiscutiblemente lo afectan al facturar. De esta forma no sólo se favorece la competencia desleal con el pequeño importador o con aquel que simplemente no tiene ninguna relación con su proveedor (dejándolos en clara desventaja al abaratar las importaciones de éstas empresas) sino también con el industrial productor de los bienes importados con precios infravalorados. Lo anterior, aunado a otros mecanismos instrumentados para favorecer la apertura, ha dejado seriamente dañada a la industria nacional. Al respecto se afirma que “no se puede descartar aún que el TLC sirva ante todo a los intereses de compañías multinacionales y grandes empresas mexicanas, las cuales ya se benefician del desmantelamiento de las barreras comerciales, particularmente en el mercado mexicano”.¹¹⁸

¹¹⁷ Ley de la Tarifa del Impuesto General de Importación, México, EDICOMEX, 1996.

¹¹⁸ Víctor López Vilafañe, "La Integración Económica en la Cuenca del Pacífico: el Reto de América del Norte", en Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 43 No. 12 diciembre de 1993, p. 1152.

Mi crítica radica en el hecho de que normalmente las empresas vinculadas (que mantienen una relación de matriz - filial), al enviar con destino a las filiales sus productos, lo hacen a precios muy por debajo de los del mercado y que, con el actual sistema de valoración, no se ajustan para determinar el valor en aduana.

La Secretaría de Hacienda al evaluar, todavía bajo el esquema anterior de valoración, el problema de las facturaciones de las empresas transnacionales les solicitó información sobre su relación comercial con la matriz. En el anexo de este trabajo presento como prueba varios oficios de requerimientos emitidos durante los años de 1985, 1986 y 1990 en donde se omite los nombres de las empresas requeridas por efectos de confidencialidad:

1. Oficio de fecha 9 de mayo de 1995 emitido por el Departamento de Valoración Aduanera de la S.H.C.P., en donde requiere de información al importador.
2. Oficio de Julio de 1987, con anexo, emitido por el Departamento de valoración Aduanera de la S.H.C.P. , en donde aplica un factor de ajuste al importador.
3. Oficio de fecha 26 de febrero de 1986, emitido por el Departamento de Valoración Aduanera de la S.H.C.P., donde requiere de información al importador.
4. Oficio de fecha 31 de mayo de 1990, con anexo, emitido por la Dirección de Regulación del Despacho Aduanero de la S.H.C.P., donde requiere de información al importador.
5. Acta resolutive de agosto de 1985, emitida por la S.H.C.P., aplicando un porcentaje de ajuste al importador.

En ellos se hace referencia a la vinculación presentada en sus transacciones comerciales y, por lo tanto, la necesidad de efectuar los ajustes pertinentes para efectos de valoración. Como se puede observar en los oficios anexos la lista de información y documentos requeridos era considerable, aplicando hasta el mínimo concepto para ajustar el valor.

La Secretaría de Hacienda, la mayoría de las veces determinaba en conjunto con el importador, los factores para cada empresa dependiendo de la documentación presentada y apegada al sistema de valoración vigente que, cabe citar, era mucho más estricto en este sentido. Simplemente por haber una relación de vinculación ya era necesario ajustar el precio, con elementos que en la actualidad ya no son considerados como incrementables.

El primer caso que presento, se trata de la empresa A, que efectúa importaciones de herramientas de corte a México, para su comercialización, su único proveedor es su casa matriz la empresa A', que cobra anualmente un porcentaje sobre las ventas por concepto de dividendos. Como factor adicional se debe considerar que la filial es decir la empresa A, invierte en México ciertas cantidades anuales para la apertura y mantenimiento del mercado de las herramientas citadas. Después de revisar la situación en que se desenvolvía la relación comercial a través de reuniones con el importador y de la documentación que requirió, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinó, según consta en el Acta de fecha 16 de agosto de 1985 citada, que la empresa A es filial de su proveedor, ya que el pago por el precio de las mercancías no es la única prestación que existe entre ambas, pues parte de las acciones de A las posee A', y que además al margen de ello, realizó gastos para la prospección, conservación y mantenimiento del mercado y revirtió en favor del proveedor parte de las sumas obtenidas por la venta de los productos importados.

La fracción III resolutive del acta citada establece por lo tanto que los gastos para la prospección, creación y mantenimiento del mercado son prestaciones distintas del pago del precio de la mercancía y por ello deben formar parte del valor de la misma, este es un primer ajuste al valor. Así mismo la fracción IV establece que en virtud de que se pagaron dividendos al vendedor, éste por ser una reversión de parte de la venta posterior de la mercancía, debió formar parte del valor de la mercancía lo que amerita entonces un segundo ajuste. Y finalmente en la fracción V se establece que la S.H.C.P. está facultada para aplicar porcentajes fijos de ajuste a los precios facturados a las importaciones realizadas por personas vinculadas con sus proveedores extranjeros, analizando como influyen en el precio pagado, por lo tanto, con los dos conceptos revisados, es decir gastos por conservación de mercados y dividendos se determina un porcentaje del 5.63% para aplicar a todas las importaciones efectuadas por A vendidas por su matriz A'. Todo ello con la legislación vigente hasta antes de la entrada en vigor del valor en aduana, es decir bajo el esquema de valor normal.

La empresa A, a partir de la modificación del sistema de valoración adoptando el valor en aduana, dejó de pagar el porcentaje correspondiente al ajuste por el primer concepto ya que el sistema de valoración, de acuerdo a lo establecido en el artículo 67 de la Ley Aduanera, maneja como ajuste negativo los gastos que no tienen que ver directamente con la mercancía que efectúe el comprador aunque beneficien al vendedor, en donde los gastos por apertura y conservación de mercados se encuadran, por lo tanto, no se adicionarán al valor. En el caso

de las utilidades se continua efectuando el ajuste respectivo aunque en mi opinión según cité en el apartado de ajustes negativos, no sería necesario hacerlo.

Con este caso mostramos como la S.H.C.P., emitía oficios como el citado que se anexa a este trabajo, en los cuales se sujetaba a las empresas a pagar las diferencias motivadas por la omisión de una parte del valor para efectos de pago de impuestos, o se les requería a que en lo sucesivo en todas sus importaciones se aplicara cierto factor de ajuste al valor manifestado para pago de impuestos con la intención de acercar el precio pagado al valor normal en relaciones vinculadas.

El segundo caso, se trata de la empresa B, que importa por compra a su proveedor la empresa B' de la cual es filial, insumos para la industria del plástico que comercializa en México; por todas sus compras recibe un descuento especial del 13% que no es concedido en forma general a compradores independientes de la matriz.

Después de varias reuniones entre el importador y los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con oficio de fecha julio de 1987, ya citado y anexo a este trabajo, se impuso a la empresa un porcentaje de ajuste por vinculación del 14.94% que se debía adicionar a todas sus importaciones efectuadas por compra a su matriz, reflejando con ello el descuento del 13% más una parte adicional que manifestó de mutuo propio la empresa.

A partir de la entrada en vigor del nuevo sistema de valoración, la empresa dejó de manifestar este porcentaje para efectos de pago de impuestos con base en los siguientes argumentos.

Se parte de la posibilidad de aplicar el precio pagado ajustado con los elementos positivos pese a que haya vinculación no a través de la demostración de que el precio pagado se asemeja al valor de una mercancía idéntica o similar, sino en el hecho de que pese a ese descuento, con el precio facturado se alcanza a recuperar los costos y beneficios en promedio aplicados en la producción de este tipo de bienes, que como vimos es uno de los valores criterio que establece la Ley Aduanera.

Aunque efectivamente se está afectando el precio por la relación comercial, no se viola la Ley al no manifestar ningún porcentaje de ajuste, pues el importador puede demostrar que con el precio facturado está cubriendo los gastos y beneficios en promedio aplicados en la producción del bien en el país de origen del mismo, es decir que la empresa matriz B' recupera los costos y beneficios en promedio de su sector . La "trampa" radica en el hecho de que ambos conceptos deben ser considerados en conjunto(costos y beneficios) por lo tanto se

reducen los costos sin dejar de ser representativos de la rama de producción, al deducir costos que aparentemente no son erogados por la matriz en las ventas a la filial que en un esquema de libre competencia si lo son, como son los de ventas y se redujeron al máximo posible los beneficios, dando un promedio real de su sector, por ello, no deben manifestar ningún incremento al valor, lo cual daña al productor nacional de este sector, ya que al margen de que los gastos y beneficios en México pueden variar comparados con otro país, que bueno, sería estricta competencia de libre mercado, se está abaratando el costo de las importaciones con el descuento, castigando el beneficio de la matriz para mantener su mercado, compitiendo así en forma desleal con el productor mexicano. Adicionalmente se deja en desventaja a los importadores comunes de bienes idénticos o semejantes puesto que se les factura a los precios normales de una relación en libre competencia, y se encarece su importación a través del pago de impuestos.

Finalmente el tercer caso que evidencia de mejor manera el hecho de que con los cambios en la legislación sobre valoración se está dejando más desprotegida a la industria nacional y no precisamente en casos de libre competencia, lo tenemos en la relación que se da entre la empresa C y la C' matriz de la primera. En los anexos de este trabajo se presenta una tabla de precios en la cual basaré mi explicación.

La empresa C, efectúa importaciones de diversos bienes que le son vendidos por la matriz en las condiciones establecidas en la relación. Como se puede ver, la matriz tiene establecida una política general de precios para sus filiales que varía según el tipo de bienes que provee, entre costo estándar más un porcentaje entre el 10 y 30% o los precios establecidos menos el descuento máximo al distribuidor que es del 15%.

Aplicando a este caso la noción de valor normal, sabemos que existe una relación con vinculación, lo cual ya es condición para no aceptar el precio pagado como base para pago de impuestos y requiere aplicar los ajustes convenientes que como vimos para la empresa B fueron diferentes y superiores a los porcentajes del descuento que recibía.

Aplicando la legislación actual en primer instancia el que haya una relación vinculada no es condición para no aceptar el precio pagado como ya lo explicamos. Sin embargo se evidencia que en este caso los precios si se alteran por la relación comercial, entonces la Ley Aduanera proporciona un criterio que aun con los precios privilegiados a la filial le permite a ésta no efectuar ajuste alguno en el precio pagado para efectos de valoración, y es que ésta última debe demostrar que los precios corresponden a la política general de precios de la matriz (su

práctica general de precios). Con la lista que estamos revisando la filial con facilidad comprueba que como política general la empresa C' da el mismo tratamiento de precios (favorecidos) a todas sus filiales, y aunque suene incongruente con ello la filial queda liberada para efectuar cualquier ajuste para manifestar correctamente el valor en aduana de la mercancía y por lo tanto se puede apegar al valor de transacción manifestando sólo el precio pagado bajo condiciones vinculadas.

Finalmente, dejando a un lado los tres ejemplos aquí citados que abarcan varios de los conceptos que con la legislación anterior obligadamente se debían de ajustar y con la actual ya no, se revisará otro también importante.

En referencia a los ajustes positivos, con la noción anterior basada en el valor normal, todos los conceptos que tienen que ver de una u otra forma con las mercancía se debían adicionar, incluyendo asistencia técnica. Al respecto entre las empresas transnacionales se firman contratos que se manejan en conjunto con la transferencia de tecnología. En el anexo, presento una copia de contrato inscrito en la Dirección de Inversión extranjera en donde se puede examinar este concepto.

Con la actual forma de valoración, se ha dejado a un lado el ajuste al valor por concepto de asistencia técnica. Por lo tanto las empresas están por un lado haciendo sus contratos más específicos para demostrar la proporción del pago que corresponde a uno y otro concepto y, en la medida de lo posible, ajustando el monto a favor de la asistencia técnica. Ello para evadir el incremento al valor de las importaciones por concepto de uso de licencias o patentes.

Desafortunadamente por negativa de las empresas afectadas, no se pueden exhibir como prueba los oficios de ajuste al valor en el sistema de valoración anterior, en los cuales se llegaban a imponer porcentajes extraordinariamente altos, (36 o 40% sobre el valor facturado). Sin embargo existen y las empresas antes afectadas por éstos o por los precios oficiales, ahora pueden importar bienes a valores inferiores a los corrientes de competencia beneficiando con ello a las filiales.

La modernidad de la que hablaba en materia de valoración el funcionario que citábamos al principio de este trabajo ha ocasionado toda una serie de subvaluaciones de mercancías que perjudican a la industria nacional, al evadir en buena medida la protección que representan los aranceles. Una prueba más de ello se encuentra en el discurso de otro funcionario que pide ayuda a los industriales para establecer un mecanismo que aparentemente contrarrestaría los efectos del sistema de valoración aduanera establecido por la política de apertura:

En virtud de que la Administración a mi cargo (Auditoría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) está facultada para determinar conforme a la Ley Aduanera el valor en aduana de las mercancías de importación conforme a lo establecido en el ... Reglamento Interior de la S.H.C.P., me permito solicitar a usted su valiosa ayuda y cooperación consistente en proporcionar catálogos y revistas especializadas sobre listas de precios en el extranjero de los diversos productos que a continuación se mencionan: textiles, calzado, aparatos electrónicos y ropa de vestir, ya que de acuerdo a las reformas a la Ley Aduanera, se establecerán mecanismos para detectar prácticas de subvaluación, que al mismo tiempo han afectado a los diferentes sectores de la Industria Nacional.¹¹⁹

Resulta alarmante que la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público no haya previsto que el sistema de valoración que se estaba poniendo en marcha acarrearía este tipo de problemas los que, a sólo seis meses de su puesta en marcha, ocasionaban, según las palabras del funcionario citado, daño a diversos sectores de la industria nacional. Ciertamente es que en su oficio se citan bienes de consumo final porque son los fácilmente perceptibles; sin embargo esto no significa que en otros sectores no se haya presentado la misma situación.

En otras palabras, los "mecanismos que se pondrían en práctica" serían los precios estimados, y el fortalecimiento de las investigaciones de *dumping*, lo cual en sí mismo encierra las limitaciones para que cumpla con los fines para los que fue creado.

Los mecanismos citados, precios estimados y cuotas compensatorias, tienen su marco jurídico en las disposiciones del GATT (ahora la OMC). Aquí los expongo como alternativas.

En una explicación sencilla se puede decir que el mecanismo de precios estimados se creó con la intención de evitar, en la medida de lo posible, la subvaluación y sobrevaloración de mercancías, en el momento de facturar el producto para ser importado a nuestro país. Actualmente de acuerdo a los cambios que se han dado en la legislación, prevalece el criterio de evitar la subvaluación.

Las cuotas compensatorias no se pueden aplicar a este caso, sino en el sentido de evitar, también en la medida de lo posible, la competencia desleal por subsidios y subvenciones o por bienes que se facturan con destino a nuestro país a precios inferiores de los que comúnmente se venden en el país de origen.

¹¹⁹ Oficio emitido por la Administración General de Auditoría Fiscal a la Confederación de Cámaras Industriales de fecha 22 de julio de

Ambos mecanismos protegen a la industria desde diferentes perspectivas contra la importación a precios que no son los que corresponde. También, uno más reciente es el de los padrones sectoriales, cuya filosofía en cierta forma va enfocada en este sentido. Sin embargo es muy reciente y aun no se sabe con precisión si realmente prevalecerá pues en mi opinión está entrando en el juego que llamamos reglamentitis, o regulación de la desregulación.

Una prueba más de que efectivamente, tanto los precios estimados como las cuotas compensatorias son mecanismos de defensa ante la infravaloración, es el hecho de que uno se crea después de 6 meses de modificado el sistema de valoración y otro empieza a tener auge a partir de la eliminación de nuestros precios oficiales y la aplicación del concepto de valoración del GATT.

Precios Estimados.

Originalmente los precios estimados se crearon a partir de una resolución publicada hasta el 4 de agosto de 1993, es decir, 8 meses después de la entrada en vigor de la nueva legislación en materia de valoración aduanera y 5 años después de derogados los precios oficiales. Sin embargo fue un intento muy superficial que dejaba fuera de control muchos elementos como el manejo de fianzas globales, su cancelación y, sobre todo, sujetando a este precio sólo algunos productos. A partir de esa fecha, el anexo de los bienes sujetos a precio estimado fue incrementándose hasta que en el mes de noviembre se consolidó la legislación al respecto. Se adicionaron modificaciones, y la ultima versión data del 28 de febrero de 1994 y del 4 de mayo del mismo año. En la resolución que establece el mecanismo para garantizar el posible pago de contribuciones en los casos de subvaluación de mercancías de importación publicada en el Diario Oficial de la Federación, se estipula:

- Quienes importen mercancías de las relacionadas en el anexo a la resolución a precios inferiores a los señalados en la misma deberán anexar una fianza por un monto igual al 50% de las contribuciones causadas, para garantizar la diferencia.
- La fianza puede ser global por un año de importaciones y deberá en ese caso ser por el 10% de las contribuciones causadas en el año anterior.
- Para cancelar la fianza, el importador debe exhibir factura certificada por la autoridad competente en su país, y se deberá hacer constar que fue expedida por el proveedor, en

caso de que el país sea miembro del GATT (OMC). La certificación se puede efectuar por la Cámara de Comercio o de Industria.

- Solamente se podrán apegar a este procedimiento los importadores que cumplan una serie de características que limita su aplicación a empresas grandes que deberán registrarse en un padrón vigilado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- No se obliga a presentar fianza a las empresas inscritas en el padrón de verificación en origen, debido a que la autoridad a través de este registro ya se cercioró de la seriedad de la empresa.
- Si transcurre un plazo de treinta días a partir de que la empresa presente la factura certificada para cancelar la fianza, y la autoridad no indica a la afianzadora que continuará con el procedimiento de comprobación sobre la importación, se cancelará la fianza. En el caso de los importadores que utilicen fianza global el plazo será de 90 días y correrá a partir de la presentación de la última factura que respalde.
- Los precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son los que se indican en el anexo de la presente resolución.¹²⁰

Este es un mecanismo de protección para la industria mexicana contra la subvaluación, sin embargo, cabe hacer notar los siguientes aspectos.

Cuando un precio es subfacturado aparentemente, es decir que el bien que se importa suponiendo que sea de los favorecidos en el listado de precios estimados, se está valuando con un precio inferior al del anexo respectivo se afianza. Sin embargo con la sola presentación de la factura sellada por la cámara correspondiente se elimina de la responsabilidad al importador. Tal vez esta es una observación muy extremista, pero si en otros aspectos las autoridades imponen extremos controles, porque no hacerlo también para que el mecanismo de precios estimados funcione como debe ser. Evidentemente para el importador que está infravalorando resulta una "molestia" el tener que afianzar, requisitar su factura y cancelar la fianza; pero si de todas formas lo hace sería conveniente y sugerible exigir en las facturas respectivas, junto con el sello, el aval del precio.

Se han detectado casos en que se presentan las facturas requisitadas con precios inferiores pero al estar avaladas por la Cámara pasan la traba y continúan sus operaciones

infravalorando con la seguridad de que apegados a los valores criterio o, por ejemplo a la demostración, de que se cubren con éste los gastos y beneficios de la rama de la que proceden están amparados.

Por otra parte, se han presentando precios estimados tan generales, es decir, que afectan a una fracción arancelaria completa, sin verificar los diferentes productos que por ella se puedan importar que pueden moverse en un rango muy variado de precios, que si bien para un producto de esa fracción significa un verdadero control, para otros es benévolo. Por ejemplo: La fracción 6404.10.01 corresponde a calzado con suela de plástico, caucho, y corte de materiales textiles, mediante la cual pueden importarse diversos tipos de zapatos de descanso, unos muy sofisticados y otros relativamente simples. El precio estimado es de 3.22 dólares por par, lo cual puede ser un relativo control para el sofisticado, pero para los simples, que pueden tener precios inferiores reales a este nivel, no es ninguno; por el contrario, se le sugiere al proveedor que infle el precio para no tener molestias de la fianza hasta el nivel de 3.22 dólares (con lo cual ya hay sobrevaloración para efectos aduanales y de impuesto sobre la renta), y con sellos de las cámaras avalando la factura.

Adicionalmente a lo anterior, en mi opinión existe lo que se puede considerar como una evasión fiscal por el precio subvaluado, avalada por las autoridades.

Se señala en la resolución ya indicada que lo que se debe garantizar son los impuestos al comercio exterior, lo que para nuestro caso es exclusivamente el impuesto *ad-valorem*. El resto de las contribuciones que se deben enterar al fisco con motivo de la importación tales como el I.V.A., el D.T.A., y Cuotas Compensatorias, se pagan sobre el precio subvaluado, y no quedan garantizadas en caso de proceder la garantía. Por ésto, el fisco deja de percibir el ingreso correspondiente al monto que se debió pagar por las diferencias de aplicar las tasas respectivas a una base inferior. Ciertamente es que si se comprueba que hay subvaluación, posteriormente se enterarían las diferencias con sus actualizaciones respectivas, recargos y demás; sin embargo sería conveniente modificar este esquema para afianzar el total de las diferencias.

Finalmente otro problema que observo es que el industrial muchas veces no está familiarizado con este tipo de esquemas; se le dificulta y tiene que invertir recursos en el estudio y preparación de una petición para establecer un precio estimado, por lo que prefiere quedarse

¹²⁰ Diario Oficial de la Federación del 16 de Noviembre de 1993, México, p.11.

con esta competencia desleal. Sería conveniente que las autoridades creasen mecanismos sencillos para este aspecto.

Cuotas Compensatorias.

Realmente legislación en esta materia es también reciente. El esquema de cuotas compensatorias empezó a tomar fuerza a partir de la eliminación del mecanismo de protección con que se contaba en los precios oficiales.

La política proteccionista hasta hace algunos años permitía implementar de inmediato la respuesta a las importaciones efectuadas bajo “práctica desleal”, a través del precio oficial, el permiso de importación y el arancel prohibitivo con lo cual prácticamente quedaba sin efecto la práctica referida.

Sin embargo, a partir de la política de apertura comercial se renunció a todos estos esquemas, dejando sólo los dos mecanismos señalados, es decir, los precios estimados y las cuotas compensatorias como medios de defensa del productor nacional.

Previo al ingreso de México al GATT, en el Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1986, se publicó la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior, que sustituyó una vieja y obsoleta Ley Reglamentaria del 2do. párrafo del artículo 131 de la Constitución. Por primera vez en la historia del comercio exterior mexicano, se establecía (artículo 7o.) lo que se consideraría una práctica desleal y como se actuaría contra ella.¹²¹

Posteriormente, en el Diario Oficial del 21 de abril de 1988, se publicó el Código *Antidumping* del GATT, adoptado en Ginebra el 12 de abril de 1979 convirtiéndose en parte de la legislación mexicana; finalmente el 27 de julio de 1993 se creó la Ley de Comercio Exterior y cinco meses después, el 30 de diciembre de 1993, se publicó el Reglamento de la misma.

La evolución de la legislación mexicana se debió, en gran medida, a la necesidad de contar con un soporte firme para la actuación de las autoridades y de los propios industriales en la materia, ya que con la desaparición de los precios oficiales en 1988 las denuncias cobraron auge. Prueba de ello es que a pesar de haber sido publicada en el Diario Oficial la Ley Reglamentaria de 1986, todavía con la existencia de precios oficiales, “...fue hasta un año después, el 29 de enero de 1987 cuando se aceptó la primera denuncia de práctica desleal en

¹²¹ Gunter Maerker, Las Cuotas Compensatorias en el Derecho Aduanero Mexicano (Estudio), México, Grupo Maerker, 1994, p.2.

su modalidad de *Dumping* y fue específicamente con la fracción 2817.A.001 Sosa Cáustica a la que se estableció una cuota compensatoria de 0.53 y 0.60 de Dólares, por kilo siempre y cuando viniera de ciertos fabricantes”.¹²² Por lo tanto, desde 1988 es cuando realmente se han establecido numerosas cuotas compensatorias y a partir de 1993 con un sistema más expedito.

Una Cuota Compensatoria es un aprovechamiento, para efectos fiscales., una barrera no arancelaria para efectos aduanales, que se asimila a contribución en cuanto a su causación. En otros términos, es la sobretasa que se debe de pagar sobre las importaciones efectuadas en condiciones de práctica desleal para compensarla. Se aplica por lo general selectivamente, es decir, sobre determinado producto clasificado en una fracción x, originario de determinado país y tal vez hasta de determinado proveedor.

Un ejemplo de ello sería: “Sorbitol Grado UPS, fracción 2905.44.01 originaria de Estados Unidos, de la empresa Roquete Freres, a cuya importación se impuso una cuota compensatoria de 0.24 dólares por kilogramo”.¹²³

El mecanismo es hasta cierto punto complejo, tanto que se puede decir que el sector industrial mexicano aun no está capacitado para involucrarse en el mismo. Tal vez sería más viable la opción del precio estimado aunque no con tanta efectividad.

Básicamente se parte de una denuncia de práctica desleal que, de proceder y comprobarse conduce a determinar la cuota aplicable de acuerdo con el daño. Este proceso es controlado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Hay dos causales para el establecimiento de cuotas compensatorias de acuerdo a la Ley de Comercio Exterior mexicana:

a. Subvención o subsidio. Es el beneficio que otorga un gobierno extranjero , sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías para fortalecer de una forma poco equitativa su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase.

¹²² *Ibidem*, p.2.

¹²³ Tarifa del Impuesto General de Importación, México, Edicomex, 1996.

b. *Dumping*. Discriminación de precios. Se trata de la importación de mercancías a precios inferiores de los que rigen para mercancías idénticas o similares que son destinadas al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones normales de mercado.¹²⁴

De tal suerte que, en ambos casos, si se comprueba que existe daño o amenaza de daño a la producción nacional, se puede lograr la aplicación de una cuota compensatoria.

Sin embargo, es muy importante señalar que desafortunadamente el procedimiento para lograr la imposición de una cuota, es demasiado sofisticado para que alguna industria que se vea dañada pueda aspirar a promover su imposición. Se requiere organización en su sector, asesoría legal, inversión de recursos, aspectos muchas veces difíciles de conseguir. Este es incluso un procedimiento mas complejo que el que involucra los precios estimados. Sería recomendable que se manejaran procedimientos sencillos pues de lo contrario la industria nacional, de por si desprotegida, no logrará defenderse de las prácticas aquí señaladas.

Es conveniente resaltar aquí un ejemplo de la competencia desleal que ocasionó un grave daño a los industriales mexicanos. Las importaciones de artículos chinos a precios verdaderamente risibles produjo serios daños a la industria en sectores como el de las herramientas, los juguetes, ropa, calzado, etc. sin que se lograra hacer ningún ajuste a las importaciones pues estaban fundamentadas en la Ley Aduanera en materia de valoración. Todo era "legal", aunque en muchas ocasiones se infravaloraba y había discriminación de precios o subvenciones.

Al respecto muchos sectores solicitaron la aplicación de precios estimados. Ello se logró, como en el caso de las bicicletas, sin que, como indicamos, el problema quedase resuelto. En otros casos las autoridades aplicaron cuotas compensatorias que al ser publicadas se les llamó "A China con Amor". Actualmente el caso del calzado o los textiles, por ejemplo, son dos sectores severamente dañados, que tienen impuesta cuota compensatoria y precio estimado.

¹²⁴ Ley de Comercio Exterior, México, Edicomex, 1996.

4. LA VALORACION ADUANERA NEGOCIADA EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR MEXICO.

En este capítulo se describen y analizan las disposiciones relativas a la valorización aduanera en los diferentes Acuerdos y Tratados de libre comercio firmados por el gobierno mexicano durante la administración de Carlos Salinas de Gortari.

4.1 La Valoración en el Acuerdo de Complementación Económica de Chile.

En septiembre de 1991, el gobierno mexicano suscribió un acuerdo de Complementación Económica con Chile (en vigor desde el 1 de enero de 1992) "a raíz del cual el intercambio comercial y los flujos de inversión entre los dos países han aumentado en forma notable. La base del tratado es un programa de desgravación arancelaria y eliminación de barreras no arancelarias del comercio bilateral".¹²⁵

En el Acuerdo se establece que en un plazo de 4 años se unificarán los aranceles bajo el siguiente esquema de desgravación:

AÑO	ARANCEL
1992	10%
1993	7.5
1994	5
1995	2.5
1996	0

El alcance que el programa de desgravación tenía previsto se ha cumplido, ya que para 1996 la mayoría de los productos están libres de arancel y se prevé que para 1998 todos alcancen ese estatus, es decir, los productos sensibles a los que se aplicó un plazo de desgravación mayor.

El Acuerdo de Complementación Económica México - Chile no señala en ninguno de sus apartados ninguna referencia respecto a la valoración aduanera, por lo que se entiende que lo no especificado será sustituido por lo señalado en la legislación de cada país parte. En ambos casos se aplica el sistema del Código de Valoración Aduanera del GATT (Acuerdo de la OMC).

¹²⁵ Homero Urías, "La Ofensiva Comercial de la Diplomacia Mexicana", en Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 43, Num. 12 Diciembre de 1993, p.1102.

4.2 La Valoración en el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres.

El Grupo de los Tres, constituido por México, Colombia y Venezuela "... ocupa un lugar destacado en la política internacional mexicana, no sólo por razones económicas, sino incluso estratégicas. Entre las primeras se encuentran el incremento de los flujos de comercio y de inversión y la posibilidad de tender un puente hacia otros mercados de la región, sean agrupaciones o países; entre las segundas, buscar un equilibrio político y económico...".¹²⁶ En función de ello, en julio de 1994 se concluyeron las negociaciones entre los tres países, con el fin de poner en marcha a partir del 1 de enero de 1995 un Tratado de Libre Comercio, el cual:

"...tiene siete grandes áreas de negociación,: acceso a mercados, reglas de comercio, inversión, servicio, compras del sector público, propiedad intelectual y solución de controversias. Estas áreas no fueron negociadas en los acuerdos firmados con anterioridad con Chile y Costa Rica".¹²⁷ La desgravación arancelaria será en diez años y finalizará en el año 2005 con excepción temporal de los textiles en el caso de Venezuela y el poliestireno con Colombia y Venezuela.

El Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela publicado con fecha 9 de enero de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, en vigor desde el primero del mismo mes, si hace referencia a los aspectos de valoración en varias de sus secciones.

En su capítulo tres, referente al trato nacional y acceso de bienes al mercado, (artículo 3-05) se señala con precisión el sentido en que deberá manejarse la Valoración entre las partes:

1. "Salvo lo dispuesto en el anexo a este artículo, el valor en aduana de un bien importado se determinará de conformidad con los principios del Código de Valoración Aduanera .
2. La base gravable sobre la que se aplicarán los impuestos de importación a los bienes importados de otra Parte no será el valor de un bien producido en el territorio de la Parte importadora, ni un valor arbitrario o ficticio.(principio ya establecido en el GATT)
3. De conformidad con el artículo 13 del Código de Valoración Aduanera, si en el curso de la determinación del valor en aduana de los bienes importados fuera necesario demorar la

¹²⁶ *Ibidem*, p.1102.

¹²⁷ Ignacio Martínez, "La Política de Comercio Exterior: de la Racionalización de la Protección a la Diversificación Comercial" en *Relaciones Internacionales*, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas, U.N.A.M., Vol. XV, No. 62 Abril - Junio 1994, p.92.

determinación definitiva de ese valor, el importador podrá retirarlos de la aduana si, cuando así se le exija, otorga una garantía suficiente en forma de fianza o, si así lo elige el importador, mediante otro medio de garantía que prevea la legislación de la Parte. La garantía cubrirá el pago de los impuestos a que puedan estar sujetos en definitiva los bienes. (nada novedoso, es un punto ya contemplado en nuestra legislación en cuanto a la garantía de precios estimados, o similar al retiro de mercancías de la aduana mediante un pago provisional para después ser ajustado al conocer el valor de transacción real)

4. Cada Parte establecerá la documentación idónea para acreditar que el valor en aduana es correcto, la cual no será mayor a la que razonablemente pueda solicitarse para cumplir lo previsto en el artículo VII del GATT.
5. La garantía que se otorgue en los términos del párrafo 3 se liberará en un plazo que no exceda de veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que el importador entregue a la autoridad aduanera la documentación idónea, salvo que la propia autoridad aduanera haya iniciado el ejercicio de sus facultades de comprobación o verificación.
6. Cada Parte podrá determinar, de conformidad con el párrafo 3, los bienes importados de otra Parte que se sujetarán a la garantía antes mencionada cuando el valor en aduana declarado por el importador sea inferior al precio estimado que determine la autoridad aduanera de la Parte importadora con base en antecedentes de valores de transacción previamente obtenidos y analizados. (está reconociendo el esquema mexicano de precios estimados)
7. Antes de adoptar el precio estimado a que se refiere el párrafo 6, la Parte comunicara a las otras Partes la descripción del bien, su fracción arancelaria, el precio estimado que se propone establecer y los motivos en que se funda para adoptar la medida.
8. Las Partes entienden que el precio estimado a que se refiere el párrafo 6 no se considerará como precio base para la determinación de los impuestos de importación.¹²⁸

El anexo a este artículo establece condicionantes en el caso de Colombia:

¹²⁸ Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1995, "Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio entre México y la República de Colombia y Venezuela", México, p.5.

1. Colombia podrá valorar un bien importado de otra Parte, durante un periodo de cinco años y medio a partir de la entrada en vigor de este Tratado, sobre la base de precios mínimos oficiales establecidos con base en:
 - a) Los precios de distribuidores exclusivos o de importadores de las principales marcas, comunicados a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; o
 - b) Bases de datos internacionales, bolsas internacionales o revistas especializadas en la materia, u otras fuentes públicas disponibles, cuando no sea posible obtener los precios internacionales de distribuidores exclusivos o de importadores de las principales marcas
2. Para los efectos previstos en el párrafo 1 se cumplirán los siguientes requisitos:
 - a) que los precios determinados de conformidad con el párrafo 1, literal a) hayan sido consularizados en el país de exportación y certificados por una cámara de comercio del país de exportación.
 - b) que los precios determinados de conformidad con el párrafo 1, literales a) y b).
 - i. Se obtengan con base en el promedio de las mas recientes cotizaciones de las fuentes mencionadas en el párrafo 1 literales a) y b).
 - ii. Estén basados en precios F.O.B. puerto de embarque, país de origen.
 - iii. Hayan sido verificados con fuentes internacionales de reconocida reputación.
 - c) que se publiquen, a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia y mediante resolución y
 - d) que se comuniquen a las otras Partes, con anticipación, los precios mínimos oficiales que entrarán en vigor para el comercio entre las Partes.¹²⁹

Finalmente, en la Resolución que establece las Reglas de Carácter General relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y Colombia y Venezuela publicada en el Diario Oficial el 13 de marzo de 1995, se vuelve a hacer referencia a la Valoración pero en materia de procedimientos para verificar el

¹²⁹ Diario Oficial de la Federación del 9 marzo de 1995 "Resolución que establece las Reglas de Carácter General relativas a la aplicación

origen, respecto a lo cual se establece que para los cálculos de valores de transacción de bienes o materiales se deberá aplicar el Código de Valoración Aduanera.

Como se observa el Tratado señala con mayor precisión el sentido en que habrá de manejarse la valoración. Si bien, aparentemente, para Colombia existe alguna ventaja por la posibilidad de poder imponer precios predeterminados llamados precios mínimos oficiales, esta medida es también congruente con las disposiciones del GATT (OMC) y que, en su momento, fue aplicada a México. Se debe recordar que con la firma del Código de Valoración, el compromiso del gobierno mexicano fue, así como lo es ahora para Colombia, eliminar su régimen de precios oficiales en el término de 5 años, sin embargo, esta es una medida general aplicada en ese país para todas las importaciones, independientemente del origen, no exclusivo de los países del Grupo de los Tres.

Resulta también de importancia señalar que considerado como un aspecto que perfecciona la legislación mexicana, se incluye el plazo de 20 días para cancelar la fianza con que cuenta el importador y aun la propia autoridad, ya que justamente la Ley Aduanera de México tiene en ese sentido un vacío pues no hace alusión a ningún plazo. Algunos especialistas auguran que el asunto de las fianzas de precios estimados se convertirá en un nuevo dolor de cabeza para las autoridades mexicanas tal como lo fueron las garantías de las importaciones temporales.

Tal vez el punto mas importante mencionado en este Tratado y omitido en otros, omisión entendible si se comparan las fechas en que se negoció con las del inicio del mecanismo de los precios estimados, es el hecho de que para sujetar un bien a un "control" de este tipo, en cuanto a valoración, se debe de notificar a las partes interesadas.

Finalmente una observación aun más importante es que ninguno de los puntos señalados en el artículo 3-05 del Decreto o su Anexo se traduce en un trato discriminatorio para un tercer país fuera del Tratado, en materia de valoración aduanera apegándose estrictamente a las disposiciones del Código de Valoración Aduanera del GATT (OMC)

4.3 La Valoración en el Tratado de Libre Comercio con Bolivia.

Este Tratado se firmó en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, el 10 de septiembre de 1994, y entró en vigor el 1 de enero de 1995, aunque fue publicado hasta el 11 de enero del mismo año. Las secciones que incluye son, entre otras; la de desgravaciones arancelarias, reglas de

origen, agricultura, comercio de servicios, eliminación de barreras no arancelarias, compras del sector público, inversión y propiedad intelectual.

El Programa de desgravación establecido en este Tratado se resume como sigue:

“El 97% de la exportación de México a Bolivia quedará libre de arancel de inmediato, incluyendo tractocamiones, autobuses, camiones, autopartes, electrodomésticos, entre otros. Por su parte, México desgrava de inmediato el 99% de las exportaciones de Bolivia; el plazo máximo de desgravación es de 12 años, partiendo de un arancel máximo de 10%; los productos negociados bilateralmente con anterioridad en el marco de la ALADI se desgravan de inmediato o en un plazo de cuatro años”.¹³⁰

Este Tratado de Libre Comercio entre México y la República de Bolivia hace apenas una pequeña alusión a la Valoración aduanera en el artículo 3-05 del capítulo tres, denominado trato nacional y acceso de bienes al mercado, que a la letra señala:

1. “El valor en aduana de un bien importado se determinará de conformidad con los principios del Código de Valoración Aduanera.
2. La base gravable sobre la que se aplicaran los aranceles aduaneros a los bienes importados de la otra Parte no será el valor de un bien producido en el territorio de la Parte Importadora , ni un valor arbitrario o ficticio”.¹³¹ (principio establecido en el Código de Valoración)

Podemos verificar que se trata apenas de dos de los principios establecidos también en el Tratado con el Grupo de los Tres, que consolidan los fundamentos de la Valoración en la OMC, estableciéndolo como base para la valoración de los bienes importados a su amparo, y no permitiendo la aplicación de valores predeterminados.

Cabe citar que en el capítulo V sobre reglas de origen se vuelve a indicar que el valor de transacción de un bien o un material se determinará conforme lo establece el Código de Valoración Aduanera del GATT (OMC). No hay, en resumen, diferencias importantes respecto al sistema de valuación mexicano y mucho menos trato discriminatorio para terceros.

4.4 La Valoración en el Tratado de Libre Comercio con Costa Rica.

¹³⁰ Tratado de Libre Comercio México - Bolivia, material proporcionado en el Seminario sobre los Tratados de Libre Comercio Oportunidades para México, celebrado por la CONCAMIN en octubre de 1994, México, p. 1.

“El 20 de agosto de 1993, México y los países de Centroamérica firmaron un Acuerdo Marco para establecer un Tratado de Libre Comercio.”¹³² Con base en éste los países involucrados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua debían negociar por separado los sectores que se involucrarían en el Tratado; “...a su amparo México y Costa Rica iniciaron negociaciones para establecer un acuerdo bilateral, el cual fue firmado el mes de abril de 1994. Este Tratado cubre los temas de acceso a mercados, reglas de origen, agricultura, normas técnicas, normas fitozoosanitarias, salvaguardas, compras gubernamentales, inversión, servicios, propiedad intelectual y solución de controversias.”¹³³

El Tratado entró en vigor el 1o. de enero de 1995, aunque fue publicado en el Diario Oficial el 10 de enero del mismo año; el programa de desgravación que pactó marca diferentes categorías que van desde la desgravación inmediata hasta en quince etapas anuales que concluyen en el año 2009.

El primer comentario respecto a la valoración se encuentra en el anexo al artículo 3-12 marcado de país de origen, en donde se define:

“Valor aduanero: el valor de un bien para efectos de imposición de aranceles aduaneros sobre un bien importado.”¹³⁴ Después se registra otra definición que se manejará en lo relativo a las Reglas de Origen:

“Valor de transacción de un bien: el precio realmente pagado o por pagar por un bien relacionado con la transacción del productor del bien de conformidad con los principios del artículo 1 del Código de Valoración Aduanera ajustado de acuerdo con los principios del artículo 8.1, 8.3 y 8.4 del mismo, sin considerar que el bien se venda para exportación”.¹³⁵ Finalmente en el artículo 5-02, referente a instrumentos de aplicación señala: “para efectos de este capítulo: b) la determinación del valor de transacción de un bien o de un material se hará conforme a los principios del Código de Valoración Aduanera.”¹³⁶ En el texto no se vuelve a hacer ninguna mención al sistema de valoración a utilizar para efectos de pago de impuestos. Por lo tanto, en este caso, para efectos de pago de impuestos se adoptará el valor en aduana

¹³¹ Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 1995, “Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio entre México y la República de Bolivia”, México, p.8.

¹³² José Ignacio Martínez, Op cit, p.91.

¹³³ Ibidem, p.92.

¹³⁴ Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1994, “Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica”, México, p.16.

¹³⁵ Ibidem, p.37.

¹³⁶ Idem.

según se utilice en cada legislación y en lo relativo a las disposiciones de Reglas de Origen se sujetará a las disposiciones del Código de Valoración Aduanera. Como en el resto de las negociaciones y acuerdos firmados con otros países de América Latina, en este tratado no hay más información substancial con respecto a la valoración aduanera.

4.5. La Valoración en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (TLCAN)

Como es ampliamente conocido, las negociaciones para la firma de este Tratado se iniciaron en 1991 y concluyeron en agosto de 1992. Después de intensos debates, el 17 de noviembre de 1993, el Congreso estadounidense lo aprobó y días después lo aprobaron los senados estadounidense y mexicano. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993 y entró en vigor el primero de enero de 1994.

En este Tratado que tiene como objetivo eliminar las barreras del comercio de bienes y servicios entre México, Estados Unidos y Canadá se formalizaron medidas trilaterales en materia de petroquímica, agricultura, barreras no arancelarias, compras del sector público, *dumping*, comercio de servicios tales como transporte, financieros, etc., propiedad intelectual y medio ambiente.

La desgravación arancelaria pactada es como sigue:

(PORCENTAJES)				
Periodo	EXPORTACIONES DE MEXICO A:		IMPORTACIONES A MEXICO PROVENIENTES DE:	
	E.U.	CANADA	E.U.	CANADA
INMEDIATA	84.0	79.0	43.0	41.0
A 5 AÑOS	8.0	8.0	18.0	19.0
A 10 AÑOS	7.0	12.0	38.0	38.0
A 15 AÑOS	1.0	1.0	1.0	1.0

FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en Georgina Kessel Liberalización Comercial y Crecimiento Económico, p. 180

Aunque en el marco del propio Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no se establece de manera precisa algún criterio en particular sobre Valoración, salvo que se deberán respetar los principios del GATT, en la Resolución que establece las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del TLCAN publicada el 15 de septiembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, se precisa lo relativo a este tema.

En su Título III, Procedimientos Aduaneros, Sección I: Disposiciones Generales el artículo 18 señala:

“Para efectos de determinar los aranceles aplicables a los bienes originarios importados a territorio nacional, el valor en aduana de dichos bienes comprenderá los gastos por concepto

de transporte, seguros y gastos conexos tales como carga, descarga, manejo y almacenaje que se efectúen en el extranjero hasta el lugar de exportación.

Para los efectos del párrafo anterior, el valor en aduana de los bienes originarios importados a territorio nacional no comprenderá los gastos por concepto de transporte, seguros y gastos conexos tales como carga, descarga, manejo y almacenaje en que se incurra con motivo del transporte de los bienes desde el lugar de exportación, siempre que se desglosen, detallen o especifiquen en forma separada del precio pagado en la factura comercial o en otros documentos comerciales.

Se entenderá como lugar de exportación, el último puerto, aeropuerto o frontera que toque el bien en el país de exportación.¹³⁷

El primer aspecto importante que hay que resaltar, es que esta Resolución sólo está vigente en México, ya que al no encontrarse en el Texto del Tratado, no es obligatorio para las otras dos partes.

Más relevante es que se estipula claramente, respecto a los ajustes positivos, que los gastos relativos al transporte tales como carga, descarga, flete, seguro, etc., para las importaciones a México originarias de Estados Unidos o Canadá, únicamente se incluirán hasta el punto de exportación, lo cual separa con un gran costo en kilómetros a las disposiciones de la Ley Aduanera mexicana que establecen como tal el punto de importación definido de acuerdo al artículo 56 que se refiere a las fechas de llegada a territorio nacional, pero establece por lo tanto cuales lugares ya se considera punto de importación:

- a) La de fondeo, y cuando éste no se realice, la de amarre o atraque de la enmarcación que transporte las mercancías al puerto al que vengán destinadas.
- b) En la que las mercancías crucen la línea divisoria internacional.
- c) La de arribo de la aeronave que las transporte, al primer aeropuerto nacional.¹³⁹

¹³⁷ Diario Oficial de la Federación del 15 de septiembre de 1995, "Resolución por la que se Establecen las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", México, Segunda Sección, p.4.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 19.

¹³⁹ Ley Aduanera 1996, *Op cit*, p.56.

A pesar de que en el punto de definiciones para efectos de reglas de origen se señala que el valor es el establecido en las legislaciones de cada país, en cuanto a la determinación de la base para efectos de pago de impuestos, el gobierno mexicano da esta preferencia, tal vez con la intención de ser recíproco con la legislación de los otros dos países parte. Lo cierto es que de esta forma se discrimina al resto de las importaciones procedentes de terceros países.

Posteriormente la Resolución de la que hablábamos, en el Título IV de Reglas de Origen, Primera Parte, Definiciones e Interpretación, señala:

"Valor en aduana significa:

- a) En el caso de México, el "valor en aduana" determinado de acuerdo con la Ley Aduanera, convertido a moneda mexicana con un tipo de cambio determinado de conformidad con la sección 3(1) de estas Reglamentaciones, en caso de que dicho valor no esté expresado en moneda mexicana,
- b) En el caso de Canadá, *value for duty*, según se define en la *Customs Act*, excepto que para la determinación de ese valor la referencia a la sección 55 de esa disposición, "*in accordance with the regulations made under the Currency Act*", deberá entenderse como " de acuerdo con la sección 3 (1) de estas Reglamentaciones."
- c) En el caso de los Estados Unidos, *value of imported merchandise*, según lo determine *the Customs Service* de acuerdo con la sección 402 del *Tariff Act of 1930*; incluyendo sus modificaciones, convertido a moneda de Estados Unidos a un tipo de cambio determinado de conformidad con la sección 3(1) de estas Reglamentaciones, en caso de que dicho valor no esté expresado en moneda de Estados Unidos."¹⁴⁰

Posteriormente en el anexo II del capítulo cuarto denominado Valor del Bien y el anexo III, Valor de Transacción no admisible, se establece la forma de valorar para efectos de reglas de origen, de acuerdo con el Código de Valoración Aduanera .

Cabe recordar, que sólo aplican para efectos de Reglas de Origen, es decir, para calcular los contenidos regionales de los bienes para efectos de calificar o no para trato preferencial, pero no para el cálculo de impuestos, el cual se debe realizar sobre el valor en aduana. Este, al no definirse, se aplica de acuerdo con la legislación mexicana (porque es una resolución sólo

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 19.

para México), pero ajustado, según se indicó arriba, en cuanto a los costos de la transportación).

Lo que indican las legislaciones de Canadá y de Estados Unidos sobre el particular es:

Valoración Aduanera en Canadá.

Para Canadá el valor en aduana para efectos de Reglas de Origen, se determinará conforme a lo establecido en la "*Customs Act*" de la que es conveniente citar los parámetros principales para determinar el valor en aduana, sobre todo en los puntos en donde difiere con el sistema vigente en la legislación mexicana.

El Acta establece en su parte III, Cálculo de Impuestos, la valoración para esos efectos. Se indica que para determinar correctamente el monto, se deberá establecer el valor conforme a lo dispuesto en las secciones 45 a 55, las que se apegan al Código de Valoración Aduanera de la OMC. Se aplicarán los métodos descritos en la legislación mexicana, con algunas pequeñas diferencias de forma pero no de fondo; tal es el caso de la denominación del valor reconstruido que es el valor computado o del precio unitario de venta que, en este caso, es valor deductivo.

Respecto al tema aquí tratado, en el TLCAN se establece para el caso de México el manejo de algunos ajustes positivos, básicamente los gastos de transportación, respecto de los cuales el Acta señala en su sección 48 (5) inciso (a) subinciso (vi) que se deberán adicionar al precio pagado:

“El costo de transportación, de carga, descarga y cargos por manejo y otros gastos asociados a la transportación, y el costo del seguro relativo a la transportación de los bienes hasta el lugar dentro del país de exportación desde el cual los bienes son embarcados directamente a Canadá.”¹⁴¹

Como ajuste negativo, es decir que hay que descontar al precio pagado si se encuentra desglosado, se menciona en la misma sección 48 (5) inciso (b) subinciso (i):

“El costo de transportación, como la carga, descarga y los cargos por manejo, así como los cargos y gastos asociados con la transportación y el costo del seguro relativo a la transportación de los bienes desde el lugar dentro del país de exportación en el cual los bienes son embarcados directamente a Canadá.”¹⁴²

En otras palabras, los costos de transportación tales como flete, carga, descarga se incluirán en el valor de transacción de una mercancía comprendidos hasta el punto de exportación. Los

¹⁴¹ *Customs Act*, (Extracts), corregida a diciembre de 1990, Canadá, p.13. (documento proporcionado por la Embajada de Canadá en México)

que corren más allá de ese punto no se adicionan al mismo o, en su caso, si se integran en la factura en una forma desglosada se deberán descontar.

Valoración Aduanera en Estados Unidos.

Las disposiciones sobre valoración establecidas en el TLCAN provienen de la Ley Arancelaria de 1930, "... se encuentran en la sección 402, enmendada por la Ley de Acuerdos Comerciales Multilaterales de 1979."¹⁴³ Al igual que en los casos de Canadá y México se utiliza el Sistema de Valoración Aduanera establecido por el Código de Valoración ya mencionado.

En el mismo sentido que la legislación de Canadá, la estadounidense no presenta diferencias substanciales, salvo por el manejo de términos diferentes como es el caso de método de valor de precio unitario de venta (México) que se denomina valor deducido y una que otra variación en los métodos alternativos de valoración. Sin embargo cabe indicar aquí que se establece con claridad el tratamiento de los ajustes positivos y negativos de transportación:

"El precio realmente pagado o por pagar por la mercancía importada es el pago total, excluyendo fletes internacionales, seguros y otras cargas CIF, que el comprador paga al vendedor. Este pago puede ser directo o indirecto."¹⁴⁴

Ajuste negativo:

"Los costos, cargas o gastos contraídos para el transporte, seguros y servicios relacionados incidentalmente al despacho internacional de los bienes del país de exportación al lugar de importación en los Estados Unidos."¹⁴⁵

En ambas legislaciones se manejan en el mismo sentido los ajustes al precio pagado para efectos de valoración aduanera, precisamente en la forma en la que el gobierno mexicano trató de adecuar su legislación a través de la Resolución en la que se establecen las Reglas en Materia Aduanera para efectos del TLCAN. Sin embargo a diferencia de estos dos países, se aplican sólo en las importaciones originarias de ambos el criterio y en el resto de los casos utilizando el ajuste según lo indica su legislación.

4.6 Comparación y Evaluación.

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ Jorge Witker, *La Nueva Valoración... Op cit*, p.123.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p.127.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p.128.

Como se puede constatar, en cada uno de los Tratados y Acuerdos involucrados se hace una somera mención a la Valoración Aduanera, porque de hecho todos se basan en el antes vigente Código de Valoración del GATT ahora Acuerdo de la OMC. En algunos casos se precisan detalles sobre la valoración para efectos de Reglas de Origen. Sin embargo las disposiciones siempre se basan en el Código, sin establecer diferencias en el tratamiento para alguno de los países.

Solo en el caso del TLCAN el manejo de los ajustes positivos, básicamente los que tienen que ver con el transporte de las mercancías, tiene una doble interpretación con respecto a los lineamientos y opciones del GATT, dependiendo del origen de la mercancía importada, es decir, un mismo país (México) aplica una y otra opción; como ya se señaló, el Código establece que los gastos por concepto de la transportación se pueden considerar hasta el punto de exportación o hasta el de importación, según el gobierno de cada país lo defina en su legislación. Sin embargo no establece que se puedan definir los ajustes en un sentido o en otro según el país al que se aplique porque entonces estaríamos en un claro contexto de discriminación, situación que aunque no es válida se está presentando todos los días en las aduanas de nuestro país.

Si comparamos las importaciones efectuadas en 1994 por México, las procedentes de Estados Unidos, país en el que se concentra el 80% de nuestro comercio, se manejan de acuerdo con el TLCAN, con una Valoración que considera los incrementables hasta el punto de exportación. Sin embargo el otro 20%, que ya de por si tiene desventaja por no estar en el mayor de los casos negociado con tasas preferenciales, tiene a su vez que enfrentarse a una discriminación puesto que su valor de transacción considerará incrementables hasta el punto de importación. En términos de la legislación estadounidense diré que en el caso de México, incluye los gastos internacionales de la transportación en las importaciones no efectuadas al amparo del TLCAN, que en el caso de Estados Unidos y de Canadá están omitidos en la valoración de todas las importaciones sin considerar el origen, la legislación mexicana es la que está discriminando tal vez por atender a la reciprocidad con estos países, que sin embargo no están cediendo nada a las exportaciones mexicanas en este aspecto, pues para todas sus importaciones tienen el mismo trato.

Esquematizando lo anterior tenemos el siguiente ejemplo:

Consideremos el caso de los mini-componentes importados, como elemento simplificador en igualdad de condiciones, aplicando el método de valor de transacción, con sólo una diferencia

el origen. Unos son importados de Estados Unidos de Norteamérica, específicamente de Washington, otros de Kioto, Japón, de Caracas, Venezuela, de Sucre, Bolivia y otros de Chile, y todos originarios del país de donde proceden.

Para efectos del pago de los impuestos derivados de la importación, tales como el *ad-valorem*, el I.V.A., el Derecho de Trámite Aduanero, se calcula el valor de transacción de la mercancía. En casi todos los casos, excepto en el de Estados Unidos se debe adicionar al precio pagado, el flete y seguro hasta el punto de importación que para todos los casos es el aeropuerto internacional de la Ciudad de México.

Suponiendo muy simplistamente que tan sólo el costo del flete (como parte de los gastos de transportación) del resto de los países a México sea igual en costo para todos a razón de \$2,000.00 dólares USD. La base para cálculo de impuestos se incrementa en ese monto, de acuerdo a la legislación mexicana, excepto en el caso de Estados Unidos, ya que aplicando la excepción establecida exclusivamente en el marco del TLCAN, el flete y seguro únicamente se considera hasta el punto de exportación. Si definimos a éste en el aeropuerto de Washington, entonces se podrá verificar el trato desigual que se da al resto de los países no importa si tengan acuerdos negociados o no, caso éste último de Japón. Considerando que los fletes sobre todo de embarques procedentes de Europa y Asia, e incluso de América Latina en muchas ocasiones son verdaderamente altos, entonces notamos que la diferencia clara entre la base para el pago de impuestos dependiendo del origen es verdaderamente alta con el subsecuente resultado en el pago de impuestos, ¿No se trata entonces de una disposición discriminatoria en favor de las importaciones originarias del TLCAN? Por supuesto que sí, incluso aún en contra de las importaciones originarias de otros de los países con los cuales se tienen negociados también Tratados de Libre Comercio.

Se debe recordar que al efectuar la adopción del Sistema de Valoración del GATT, el gobierno mexicano había establecido en el entonces artículo 49 de la Ley Aduanera, hoy 665, que los ajustes positivos derivados de la transportación se iban a considerar hasta el punto de exportación. Sin embargo en el mismo año que entró en vigor el TLCAN se modificó la legislación para quedar "hasta el punto de importación". Realmente no se encuentra justificación a esta acción, ya que si se pretendía ser congruente o recíproco con la legislación de los vecinos del Norte, no se debió haber efectuado ninguna modificación, ya que en el afán de ser recíproco, se viola el principio de igualdad en la Valoración en el GATT.

CONCLUSIONES

Una vez que he concluído esta investigación puedo señalar que la valoración aduanera como instrumento de política comercial apoyó en la década de los setentas la política proteccionista del gobierno mexicano, a través tanto de su expresión más importante y extremista, es decir, los precios oficiales como con la aplicación del valor normal. Los precios oficiales según pude comprobar, eran barreras casi insalvables para el importador, pero además, se aplicaron comparados contra el valor comercial y después contra el valor normal, bajo el criterio de valorar sobre el más alto, de tal manera que la industria estuvo sumamente protegida de la competencia del exterior, y también con otros instrumentos tales como los aranceles.

Sin embargo, también se ha podido demostrar que desde finales de la década de los ochentas, y principalmente a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la valoración se ha constituido en uno de los instrumentos que mejor reflejan la política de apertura comercial que vive nuestro país.

Este trabajo partió del estudio del proceso de apertura comercial en México, revisando sus principales manifestaciones; se analizó la forma en la que el gobierno mexicano se empeñó en un proceso de apertura a través de una política comercial con diferentes manifestaciones, entre ellas: la adhesión al GATT ahora OMC, en el año de 1986, con lo cual se adquirió, entre otras obligaciones, suscribir el Código de Valoración Aduanera y posteriormente, en un plazo de 5 años adaptarlo a la legislación mexicana dejando a un lado el sistema de valoración basado en el valor normal emanado de la definición del Consejo de Cooperación de Bruselas.

Posteriormente se analizó a la Valoración como un instrumento de la política comercial del país así como el hecho de que según la definición que se le de, puede emplearse en un sentido proteccionista, es decir, volviéndose una barrera no arancelaria a la importación al utilizarse como una base determinada con bases infladas para determinar el cálculo de impuestos; ésto provoca, en ciertas circunstancias, que las importaciones sean prohibitivas. Por el contrario, si se maneja de una forma muy flexible disminuye la protección de los aranceles, único instrumento válido en la OMC para regular el comercio internacional, ya que permite la subvaluación de las mercancías que para pago de impuestos significa un menor costo de la importación, y por lo tanto, provoca la competencia desleal de las mercancías que entran bajo estas condiciones comparándose contra las que se importan correctamente valoradas o incluso contra la producción doméstica.

En este contexto se enmarcó el análisis del sistema de valoración aduanero mexicano vigente desde el año de 1992; con base en ello concluyo que no se ha evaluado el alcance que tiene el liberar completamente el sistema bajo las presiones de diversos países, principalmente Estados Unidos a través del GATT, (se recordará que el suscribir el Código de Valoración Aduanera fue uno de los tantos precios que el gobierno mexicano pagó por su ingreso al Acuerdo) ya que está permitiendo la importación bajo condiciones reales de subvaluación entre empresas vinculadas.

Prácticamente el sistema de valoración en aduana mexicano actual permite, sin el menor control, la importación de bienes en circunstancias poco equitativas para todos los importadores, y sobre todo, en competencia desleal para la industria nacional. Esto lo he constatado a través de la revisión y comparación de los conceptos de valor normal contra el valor en aduana y su aplicación en las importaciones efectuadas por empresas vinculadas.

Como demostré al comparar la legislación anterior con la actual, los importadores que ingresan al país mercancías que les son vendidas en una relación vinculada con su proveedor, normalmente manifiestan en sus documentos de importación precios más bajos de los que corresponden a una verdadera relación comercial en libre competencia. Sin embargo, la legislación basada en el valor normal tenía ciertos filtros a estas importaciones, los que obligaban a ajustar el precio declarado para igualarlo a un precio en estas condiciones, evitando así las subvaluaciones para pago de impuestos y, por lo tanto, la competencia desleal de la que hablaba.

Demosté con ejemplos que esos filtros que la legislación proporcionaba han desaparecido, tales como ajustes por gastos erogados en favor del vendedor, dividendos que tienen que ver con la mercancía, etc., y además, demostré que el sistema actual proporciona al importador en una relación vinculada toda una serie de herramientas como son los valores criterio que sólo sirven para disfrazar el hecho de que se está cumpliendo con manifestar un valor correcto en un marco de libre competencia cuando no es así. La lista de precios que presento en uno de mis ejemplos demuestra cómo se favorece al comprador en una relación comercial de éste tipo sobre las condiciones generales de venta a cualquier otro comprador independiente.

Si bien es cierto que varios de los ajustes que se hacían en el esquema de valoración anteriormente vigente eran en mi opinión exagerados, como por ejemplo incrementar los gastos de publicidad efectuados por el comprador para promover las mercancías importadas, no se buscó un punto intermedio de liberalización en materia de valoración, sino que se

implementó un sistema completamente irracional, eliminando en su totalidad los ajustes que se tenían que efectuar porque la venta se realizaba fuera de una relación de libre competencia.

El esquema no fue sacado de la nada; fue auspiciado por el entonces GATT hoy OMC. Ello no fue una garantía para que efectivamente se beneficiara a la industria mexicana, pues he demostrado que las grandes empresas vinculadas extranjeras, tienen todas las posibilidades de importar declarando precios bajos fuera de la libre competencia, pagando por lo tanto menos impuestos y dejando indefensos a los importadores que no cuentan con una relación de este tipo y que deben respetar el esquema general de la valoración.

El hecho de que se permita aplicar a las empresas vinculadas el valor de transacción, es decir, el precio pagado ajustado con los incrementables o deducibles citados en el sistema de valoración actual si se demuestra que se cubren los costos y beneficios generales de su área de producción, da muchas posibilidades al importador de manipular la información en beneficio de una base más baja para pago de impuesto como lo mostré en los casos prácticos.

Como mencioné, la legislación anterior consideraba que por existir una relación vinculada ello era condición para que se tuviese que ajustar el valor (según se estimada la vinculación se influía en el precio). Ahora este hecho no es sinónimo de ajuste, lo que hasta cierto punto puede ser lógico si se tuviese como antecedente sólido el hecho de que no todas las ventas fuera del esquema de libre competencia son favorecedoras del precio; pero la experiencia ha demostrado que efectivamente repercuten en el precio de los bienes inmersos en esa relación, aunado a que la autoridad aduanera no debe restringir la importación ni exigir ninguna prueba, salvo que tenga elementos suficientes para dudar de la determinación del importador. La mayoría de las empresas con vinculación ahora han dejado de manifestar factores de ajuste que anteriormente tenían determinados porque ya cuentan con elementos suficientes para incluso, en un momento dado, respaldar que está actuando bajo la los parámetros de la Ley.

Coincidimos en el hecho de que los precios oficiales eran en algunos casos prohibitivos de las importaciones para todos los sectores; sin embargo, su eliminación tajante a partir de 1988 permitió, junto con la reducción de aranceles y la eliminación de permisos de importación, el ingreso a nuestro país de toda una serie de mercancías que rápidamente han tenido efectos negativos sobre la industria mexicana. Prueba de ello, es el hecho de que la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público hiciera un llamado de auxilio a los industriales, solicitando su ayuda para establecer algún mecanismo que permitiera detener las importaciones en subvaluación producto de la nueva legislación aduanera lo cual posteriormente se concretó en

el llamado mecanismo de precios estimados. No obstante, éste no fue creado con la fuerza necesaria para constituirse en un verdadero filtro a las importaciones, por lo tanto no ha servido para contrarrestar el efecto de la apertura en este sentido.

El esquema de precios estimados, establecido básicamente a través de información que proporcionan los industriales, no cuenta con los elementos suficientes para evitar en forma estricta la importación subvaluada, ya que funcionan solo como precios de referencia, ni siquiera como valores criterio, ya que el importador no debe comprobar que está importando a un precio semejante a ellos; en su caso, lo que hace es que si manifiesta un valor por debajo del estimado, la opción es consularizar su factura, pero la certificación no se hace sobre el precio, sino sobre la veracidad de la factura, lo cual en ningún momento exime de que se determine que se está subvaluando.

Por otra parte, también señalé que en paralelo se está tratando de fortalecer el sistema de Cuotas compensatorias, para evitar en todo caso la manifestación de precios por debajo de los que corren en el país de exportación; sin embargo, el mecanismo, aunque bien elaborado, es demasiado sofisticado, por lo que pocas veces está al alcance del industrial común que al estar consciente del daño que le causa debe efectuar gastos en investigación en gente capacitada para manejar demandas en este contexto, lo que lo convierte casi en prohibitivo para los pequeños y medianos industriales.

Para finalizar con este aspecto falta hacer dos comentarios:

Por lo que se refiere al manejo de los ajustes, debo señalar que también tiene sus fallas la valoración aduanera pues demostré que en cuanto a los positivos considera elementos tales como diseños, planos, etc., que pudieran haberse elaborado en nuestro país y que, pese a ello, si fueron proporcionados al vendedor para elaborar las mercancías se deben adicionar al valor, lo cual de ninguna manera fomenta la utilización de este tipo de bienes o servicios mexicanos.

En cuanto al aspecto de asistencia técnica, me parece adecuado su manejo como ajuste negativo ya que de alguna manera ello fomenta que la industria se tecnifique no haciendo tan costosa la modernización.

Finalmente, respecto a la valoración negociada en el marco de los Tratados de Libre Comercio, mostré que si bien en términos generales se apega a las disposiciones del Código de Valoración Aduanera del GATT (OMC), en el aspecto que se refiere al manejo de los

ajustes positivos hay una pequeña diferencia en trato especial hacia las importaciones efectuadas en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, referida a los gastos pagados por el importador por concepto de transportación de las mercancías, llámense fletes, seguros, carga, descarga, manipulación, etc., que, en el caso de nuestra legislación, están establecidos como incrementables hasta el punto de importación, y en el del Tratado de referencia hasta el de exportación. Con un ejemplo sencillo hemos mostrado la forma en que afecta para la determinación del valor utilizar como punto de referencia uno u otro lugar.

En cuanto a la negociación efectuada en este contexto, vale la pena decir que aunque resulta tal vez un punto que no amerita mucha discusión, en mi opinión si es de resaltarse que, a pesar de que en nuestra relación comercial con todos los países pregonamos igualdad en el trato, el gobierno mexicano no lo ha cumplido, ya que en materia de valoración es obvio que todas las importaciones originarias de la zona del TLCAN hacia México tienen además de la preferencia arancelaria propia del Tratado, el beneficio de no incluir en el valor para efectos de pago de impuestos, gastos de transportación ya mencionados efectuados hasta el punto de importación, que aumentan la base gravable y, por lo tanto, el monto a pagar. Las importaciones de otros países deben adicionar al valor los conceptos mencionados, por lo tanto hay una ventaja adicional que es la reducción de la base gravable para pago de impuestos para las importaciones procedentes de la zona del TLCAN. Si este punto se quería negociar, en mi opinión debió hacerse en el mismo sentido en todos los tratados y no ser excluyente dejando sólo a Estados Unidos y Canadá bajo estas condiciones; no es comprensible que habiendo incluso otros Tratados que se negociaron con posterioridad al aquí citado, esta parte no se haya incluido en ninguno.

Se analizó también cómo la legislación en Canadá y Estados Unidos se definen respecto a este concepto hasta el punto de exportación, por lo que mencioné que tal vez en un anhelo de reciprocidad se modificó la legislación en ese sentido; sin embargo, de ello se deriva la poca congruencia de establecerlo sólo para las importaciones procedentes de ambos países, cuando inicialmente la legislación se manejaba en ese sentido para todas las importaciones y después se modificó para favorecer solo a dos países, por lo que por ser recíproco con dos se está discriminando al resto del mundo en cuyas ventas afectan más estos conceptos.

Finalmente mi recomendación iría en el sentido de que la valoración se maneje bajo un criterio de igualdad para todos los países, ya sea determinando los incrementables hasta el punto de importación o el de exportación, pero sin excepciones, incluso pese a negociaciones que se efectúen en Tratados de libre comercio posteriores.

Si bien el sistema de precios oficiales está prohibido de acuerdo a la OMC, se podrían establecer vías suficientes de control a las importaciones que no son efectuadas en condiciones de libre competencia para impedir que las subvaluaciones continúen dañando a nuestra industria.

También considero que debe hacerse más estricto el sistema de los precios estimados a través de la exigencia de la autoridad de certificar, además de la factura, el precio que se está cobrando en la venta, o que se revivan algunos de los planteamientos del sistema de valoración vigente antes de la apertura comercial, tomando de éste los filtros necesarios para evitar que las empresas vinculadas importen en forma desleal bienes que van a dejar fuera de competencia a los mexicanos.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

BALASSA, Bela et al, Estructura de la Protección en Países en Desarrollo, México, Centro de Estudios de Latinoamerica, , 1973, 156 pp.

BERNAL, Efraín P., El Valor en Aduana, Tomo I, México, PAC, 1979,191 pp.

BLANCO Mendoza, Herminio. Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo, México, FCE, 1994, 281 pp.

CARBALLO Chávez, Federico. La Política de Protección en México, 1983-1988, México, Universidad Tecnológica de México, 1989, 149 pp.

CASTILLO, Gustavo. México en el GATT, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte , 1986,106 pp.

CHABAT, Jorge. "La Toma de Decisiones en la Política Exterior Mexicana", en Rosario Green y Peter Smith, (coordinadores) La Política Exterior y la Agenda México - Estados Unidos, México, F.C.E., 1989, 410 pp.

DORRONSÓ Jiménez, Mercedes. Los Controles Indirectos como Instrumento de la Política Comercial Mexicana, México, U.N.A.M., 1968, 110 pp.

ELLSWORTH P.T. Comercio Internacional, México, F.C.E., 1962, 350 pp.

Enciclopedia Jurídica Omega, Drisdill, Argentina 1979, Tomos IV, XVIII y XXI, p.992

FALK , Pamela coord. La Adhesión de México al GATT, México, Colegio de México, 1989, 423 pp.

GUERRERO, Rodolfo. La Política Comercial Mexicana en 1983-1988. Una Evaluación con Base en un Modelo de Equilibrio General Aplicado, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 1989, 101 pp.

HELPMAN, Elahanon. International Trade and Trade policy, Cambridge, Mass, Inst of Tech, 1991, 292 pp.

HUERTA González, Arturo. Liberalización e Inestabilidad Económica en México, México, Diana,1992, 252 pp.

KRUGMAN, Paul. Una política Comercial Estratégica para la Nueva Economía Internacional, Trad. Eduardo L. Suarez, México, FCE, 1991, 303 pp.

MAERKER, Gunter. Valoración Aduanera, México, Editorial IFE, 1979, 63 pp.

MAERKER, Gunter. La Nueva Devaluación 1994-1995, México, Editorial Guma, 1996, 251 pp.

MAERKER, Gunter. Las Cuotas Compensatorias en el Derecho Aduanero Mexicano (Estudio), México, Grupo Maerker,1994, 10 pp.

MAERKER, Gunter. Los Precios Estimados, Un nuevo concepto en el Derecho Aduanero Mexicano, México, Grupo Maerker, Agosto 1994, 36 pp.

MALPICA De Lamadrid, Luis. ¿Qué es el GATT?, México, Grijalbo, 1988, 1014 pp.

OLEA Sisniega, Miguel Ángel. La Liberalización Comercial y la Inserción de México en la Economía Internacional, México, 1987, 79 hjs. mim.

OLLOQUI, José Juan de. Implicaciones Jurídicas de la Apertura Comercial, México, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos - U.N.A.M., 1991, 42 pp.

ORTIZ Wadgymar, Arturo. El Fracaso Neoliberal en México, México, Nuestro Tiempo, 1988, 205 pp.

ORTIZ Wadgymar, Arturo. Introducción al Comercio Exterior de México, México, Nuestro Tiempo, Segunda ed., 1990, 227 pp.

PALMER, Norman D and Perkins C. Howard. International Relations, Cambridge, The Riverside Press Cambridge, 2da edición, 1953, 867 pp.

PERSONAL de Aduanas. Notas Explicativas, Madrid, Mutualidad del Personal de Aduanas, 1974, 215 pp.

RUBIO Luis, y Fernández Arturo. México a la Hora del Cambio, México, Cal y Arena, 1995, 728 pp.

TAKAYAMA, Akira. Trade Policy and International Adjustments, N.Y., Michihiro Ohyama and Hiroxhi Ohta, 1991, 301 pp.

WITCKER, Jorge. La Valoración Aduanera y el TLC, México, 1992, ed. Jorge Witker, (Talleres Chávez), 446 pp.

WITCKER, Jorge. Los Códigos de Conducta Internacional del GATT suscritos por México, México, U.N.A.M., 1988, 229 pp.

ARTICULOS

ABELLA, Gloria. "Política Exterior en la Administración de Carlos Salinas de Gortari: La Propuesta del Cambio Estructural" en Relaciones Internacionales, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Vol. XV, No. 62, Abril - Junio de 1994, pp. 53-70.

ARELLANO, Leandro. "Estrategia de México ante el Desarrollo Económico Mundial en un Mundo Globalizado" en Relaciones Internacionales, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Vol. XV, No. 63, Julio - Septiembre de 1994, pp. 45-52.

CASTRO Martínez, Pedro. "México y la Política Comercial Estadounidense, 1982-1988" en Foro Internacional, México, El Colegio de México, Vol. 30 No. 3 (119), enero - marzo 1990 pp. 481-496

CHABAT Madrid, Jorge Luis. "Los instrumentos de la Política Exterior de Miguel de la Madrid" en Foro Internacional, México, Colegio de México, V. 30 No. 3 (119), enero-marzo, 1990, pp. 398-418.

GAYTAN, Rosa Isabel y Alcántara Domínguez Marlene. "Reseña de: El Orden Mundial Emergente: México en el Siglo XXI, de Carlos A. de Icaza", en Relaciones Internacionales, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., No. 64, octubre - diciembre de 1994, pp.119-122.

GIL Villegas, Francisco. "La Soberanía de México ante el Reto de la Globalización y la Interdependencia", en Relaciones Internacionales, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Vol. XV, No. 62, Abril - junio 1994, pp. 45-50.

GONZÁLEZ, Souza Luis. "Principales Proyectos e Implicaciones del TLC para el Futuro de las Relaciones Estados Unidos - México", en Relaciones Internacionales, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Vol. XV, No. 62, Abril - junio 1994, pp.101-112.

LOERA Jorge Enrique. "Necesidades de Formación para la Modernización de las Aduanas" en Memorias del Programa de Formación CE-Grupo de Río para la Integración Regional Módulo D. La Modernización de la Gestión Aduanera en los Procesos de Integración Regional, Uruguay, Instituto Europeo de Administración Pública, Diciembre de 1993, pp.1-9.

LÓPEZ Villafañe, Víctor. "La Integración Económica en la Cuenca del Pacífico: el Reto de América del Norte", en Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 43 No. 12 diciembre de 1993, pp. 1145-1152.

MARTÍNEZ Cortés, José Ignacio. "La Política de Comercio Exterior: de la Racionalización de la Protección a la Diversificación Comercial" en Relaciones Internacionales, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Vol. XV, No. 62, Abril - junio 1994, pp. 79-100.

OLEA Sisniega, Miguel. "Las Negociaciones de Adhesión de México al GATT." en Foro Internacional, México, el Colegio de México, 1990, Vol. 30, No. 3, pp. 497-535.

PEREZNIETO, Castro Leonel. "El Comercio Internacional de México, su Contexto y Algunas Consecuencias", en Relaciones Internacionales, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Vol. XV, No. 63, Julio - Septiembre de 1994, pp.57-60.

ROGMANN, Achim. "Bases del Derecho de Valoración en Aduana de la Comunidad Europea", en Memorias del Programa de Formación CE-Grupo de Río para la Integración Regional Módulo D. La Modernización de la Gestión Aduanera en los Procesos de Integración Regional, Uruguay, Instituto Europeo de Administración Pública, Diciembre 1993, pp.1-28.

SACHS, Jeffrey D. "Políticas Comerciales y de Tipo de Cambio Orientados al Crecimiento" en Foro Internacional, México, Colegio de México, Ene - Jun. 1988, pp.77-108.

SAURI, Gustavo. "Culpa de Importadores el Retraso de la Mercancía en Aduanas", en El Economista, 27 de enero de 1993, pp.27-28.

URIAS Brambila, Homero. "La Ofensiva Comercial de la Diplomacia Mexicana", en Comercio Exterior Vol. 43, No. 12, diciembre de 1993, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1993, pp.1099-1106.

Epoca, "Los 38 pasos del Tratado de Libre Comercio", México, 13 de julio de 1992, pp. 28-29.

DOCUMENTOS

"El Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", en Apuntes de Comercio Exterior, Tomo II, México, Editorial GUMA, 1992, 35 pp.

Customs Act, (Extracts), corregida a diciembre de 1990, Canadá, 18 pp. (documento proporcionado por la Embajada de Canadá en México).

Diario Oficial de la Federación del 25 de abril de 1988, "Decreto de Promulgación del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, adoptado en la Ciudad de Ginebra, Suiza, el 12 de abril de 1979" México, pp.3-11.

Diario Oficial de la Federación del 16 Noviembre de 1993. "Resolución que establece el mecanismo para Garantizar el pago de contribuciones en los casos de Subvaluación de Mercancías." pp. 11-13.

Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1995, "Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio entre México y la República de Colombia y Venezuela", México, Segunda Sección: 128 pp. y Tercera Sección, pp. 1-80.

Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1995, "Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica", México, Segunda Sección, pp.1-128 y Tercera Sección pp.1-80.

Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 1995, "Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio entre México y la República de Bolivia", México, Segunda Sección, pp. 1-128 y Tercera Sección pp.1-64.

Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 1995, "Resolución que Establece las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela", México, pp. 5-11.

Diario Oficial de la Federación del 14 de marzo de 1995, "Resolución que Establece las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Costa Rica", México, Primera Sección, pp. 3-10.

Diario Oficial de la Federación del 15 de marzo de 1995, "Resolución que Establece las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Bolivia", México, pp. 32-38.

Diario Oficial de la Federación del 15 de septiembre de 1995, "Resolución por la que se Establecen las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", México, Segunda Sección, pp.1-112.

Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1996, "Reglamento de la Ley Aduanera", primera sección, pp. 49-80.

Diario Oficial de la Federación del 13 de Junio de 1996. "Tercera Resolución que modifica a la Resolución de Comercio Exterior para 1996" Primera Sección, pp.12-60.

Gabinete de Comercio Exterior, El Proceso de Adhesión de México al GATT, México, SECOFI, 1986, 245 pp.

Informe de Banco de México 1994, México, Banco de México, Febrero 1995, 9 pp.

Ley del Impuesto General de Importación, México, Información Aduanera de México, 1975, Tomo 1, 780pp.

Ley Aduanera 1982, México, Ediciones Fiscales ISEF, 1982, 151 pp.

Ley Aduanera 1996, México, Ediciones Fiscales ISEF, 1996, 351 pp.

Ley de Comercio Exterior, México, EDICOMEX, 1996, (programa).

Ley de la Tarifa del Impuesto General de Importación, México, EDICOMEX, 1996 (Programa)

Oficio emitido por la Administración General de Auditoría Fiscal a la Confederación de Cámaras Industriales de fecha 22 de julio de 1993.

Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994, México, SECOFI, 1990, 48 pp.

SECOFI. Apertura Comercial y Modernización Industrial, México, F.C.E., Cuadernos de Renovación Nacional, 1988 126 pp.

SECOFI. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tomo I, México, 1993,

SECOFI. Tratado de Libre Comercio en América del Norte, Monografías, Tomo I, México, Impresora Solart, 1992, 163 pp.

SERRA Puche, Jaime. La Reciprocidad Internacional a la Apertura Económica de México, México, SECOFI, 1994, 38 pp.

S.H.C.P., Las Principales Preguntas en Materia Aduanera Relativas al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, 1994, 27 pp.

Tarifa del Impuesto General de Importación, México, EDICOMEX, 1996, (programa).

Tratado de Libre Comercio México - Bolivia, material proporcionado en el Seminario sobre los Tratados de Libre Comercio Oportunidades para México, celebrado por la CONCAMIN en octubre de 1994, 5 pp.

CEI-CONCAMIN, La Desregulación Aduanera (Análisis de las Desregulaciones), México, Agosto 1992, 42 pp.

ANEXOS



SECRETARÍA
DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

ACUSE DE RECIBO

DIRECCIÓN DE OPERACIONES ADUANERAS
SUBDIRECCIÓN DE LIQUIDACIONES
DEPTO. DE VALORACION ADUANERA
301.IV.2.1.-
311/
Dependencia
Núm -
Exp -

ASUNTO.- Se solicita información.

México, D.F., a

9 MARZO 1985

S.A. DE C.V.

1
ANEXO

Con fundamento en los artículos 116 fracción II y 119 de la Ley Aduanera, en concordancia con el 91 fracción IX del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como del 42 fracción II y 45 del Código Fiscal de la Federación, se solicita la siguiente información de los ejercicios fiscales de 1950 a 1985, que se relaciona en hoja anexa.

La información que proporcionen deberá presentarse en hojas membretadas y declarando bajo protesta de decir verdad que los datos proporcionados son ciertos.

Por el carácter de la información solicitada se conceden 30 días hábiles de plazo para su entrega, contados a partir del día siguiente de la recepción del presente.

Atentamente,
SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION
El Jefe del Departamento.

Lic. Miguel Ángel Escerril Ortiz.

C. p. - C. Director General de Aduanas. - Edificio.

JDV/erb.*

Al entregar este acuse deberá ser devuelto a la oficina de origen.

- 1.- Aeta censal del "Impuesto General y los Anexos".
- 2.- Contratos de franquencia de arrendamiento y uso de patentes invención y materia.
- 3.- Contratos Comerciales de licencia o distribución, que la empresa mantenga con sus proveedores extranjeros.
- 4.- Estados financieros auditados.
- 5.- Declaración anual de impuesto al ingreso global de las empresa y sus anexos.
- 6.- Relación de:
 - a) Compras totales, de agencias nacionales e importadas, indicando en este último caso, razón social, tipo de mercancía y monto adquirido de cada uno de los proveedores extranjeros.
 - b) Monto de los gastos realizados para cumplir con el servicio de garantía.
 - c) Honorarios pagados a profesionistas, indicando el nombre, el importe y concepto del pago.
 - d) Regalías pagadas a empresas y personas físicas del extranjero, indicando la base y forma del cálculo.
 - e) Asistencia técnica pagada a empresas y personas físicas del extranjero, indicando la base y forma del cálculo.
 - f) Publicidad y propaganda, desglorada por medio publicitarios.
 - g) Otros gastos, desglose del renglón 45 de la declaración anual de impuesto al ingreso global de las empresas.
- 7.- Desglose de los renglones 6 y 8 de la declaración anual de impuesto al ingreso global de las empresas, relativos a "Ingresos por intereses y comisiones" y "Otros ingresos" respectivamente; en caso de recibir comisiones, remitir copia de los documentos que amparan — las percepciones por dicho concepto así como de las facturas de venta que motivaron dichas comisiones; explicando de otra parte, la razón específica del pago, el nombre completo y el porcentaje recibido en comisión por tipo de producto, persona que otorga la compensación y razón social de los compradores nacionales.
- 8.- Listas de precios de exportación de sus principales proveedores extranjeros.
- 9.- Veinticinco documentos completos de despacho (pedimentos, declaraciones de valor, facturas comerciales, fletes, etc.) de importaciones realizadas durante el ejercicio fiscal mencionado.
- 10.- Señalar el durante el ejercicio fiscal de referencia, recibieron algún documento en las compras efectuadas en el extranjero, indicando en su caso el nombre del proveedor, el tipo de mercancía adquirida, el documento particular recibido y hoja que contiene.
- 11.- Cualquier otro documento o dato que deba ser considerado para la determinación del porcentaje fijo de ajuste.

DEPARTAMENTO DE VALORACION ADUANERA

Oficina de Ajustes Fijos



CERTIFICADO CON
ACUSE DE RECIBO.
Reg.

DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS.
DIRECCIÓN DE OPERACIONES ADUANERAS.
DEPENDENCIA - SUBDIRECCIÓN DE LIQUIDACIÓN.
DEPTO. DE VALORACIÓN ADUANERA.
Núm. - 301.IV.2.1.-
Exp. - 311/

ASUNTO: El que se indica.

México, D. F.,

JUL 1937

S. A. de C. V.

En respuesta a sus escritos del 15 y 28 de mayo del año en curso le comunico que una vez realizado el estudio y análisis correspondiente, a la documentación proporcionada por ustedes, mediante los cuales declaran un descuento adicional del 13% en relación a las rebajas que en forma general concede su proveedor vinculado Corporation a compradores independientes, que para efectos de manifestar correctamente el porcentaje de ajuste por vinculación deberá declarar el 14.94% en las compras que a partir de la fecha realice a dicho proveedor, manteniéndose éste vigente hasta en tanto no cambien las condiciones de comercialización que se tomaron en cuenta para su determinación.

Atentamente.
SUNTIAGO EFECTIVO, NO REELECCION.
El Director de Operación Aduanera.

Lic. Alberto Ronik Tachar.



Al expedirse este ticket deberá ser devuelto al despacho de origen.

c.e.p. el C. Director General de Aduanas. - Edificio. - Para su conocimiento.

CZP'cor



SECRETARÍA
DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

RECEBIÓ DE EFECTIVO

DIRECCIÓN DE GERENCIA ADUANERA
SUBDIRECCIÓN DE LIQUIDACIÓN
DEPTO. DE VALORACION ADUANERA

Dependencia

Núm. -

Exp. -

301, IV. 2.1.-

311/

ASUNTO

Se solicita información.

17 MAR 1985

SUPAGNO

México, D.F., a

S.A. DE C.V.

Con fundamento en los artículos 116 fracción II y 119 de la Ley Aduanera, en concordancia con el 91 fracción IX del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como del 42 fracción II y 48 del Código Fiscal de la Federación, se hace de su conocimiento que para proceder a elaborar la liquidación correspondiente al período comprendido del 1o. de julio de 1970 al 31 de diciembre de 1980, aplicando el factor de ajuste determinado por este Departamento de Valoración Aduanera cuenta con un plazo no mayor de 15 días hábiles contados a partir del siguiente a la recepción del presente, para proporcionar copias legibles de las declaraciones de valor, pedimentos, facturas comerciales y cuentas de gastos de su agente aduanal, así como de toda la documentación derivada de las importaciones efectuadas por su representada durante el período antes señalado, correspondientes a las compras realizadas a su proveedor extranjero CORPORACION.

Dicha documentación deberá remitirla al Departamento de Valoración Aduanera, sito en Av. 20 de Noviembre No. 105-40. - Piso, 06080 México, D.F.

Atentamente,
SUPAGNO EFECTIVO, NO REFLECCION
El Jefe del Departamento.

Lic. Miguel Adolfo Escerril Ortiz.

C.e.p. - C. Director General de Aduanas - Edificio.

El presente vale sólo como
recibo de recepción en el despacho
de Hacienda y Crédito Público



SECRETARÍA DE HACIENDA Y FISCALÍA
ACUSE DE RECIBO

SECRETARÍA DE HACIENDA Y FISCALÍA

SECRETARÍA DE HACIENDA Y FISCALÍA
DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS
MAY 1 1990
RECEPCION Y DESPACHO

DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS
DIRECCIÓN DE REGULACIÓN DEL TRAFICO
DESPACHO - ADUANERO.
301.IV.2.1.
Núm. - 311/
Exp. -

-Se requiere documentación.

México, D.F., 31 MAYO 1990

C. Representante Legal de S.A. de C.V.

Con fundamento en los artículos 33, 116 fracción II y 119 de la Ley Aduanera, en concordancia con el 84 fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como del 42 fracción II y 48 del Código Fiscal de la Federación, se requiere la documentación que se relaciona en la hoja anexa de los ejercicios fiscales de 1985 a 1989.

La información que proporcionen deberá presentarse en hojas membretadas y declarando bajo protesta de decir verdad que los datos proporcionados son ciertos, justificando en su caso a satisfacción de esta Autoridad los motivos por los cuales omita la presentación de alguno de los datos requeridos.

Por el carácter de la documentación requerida se conceden 30 días hábiles de plazo para su entrega, contados a partir del día siguiente de la recepción del presente, haciéndose de su conocimiento que en caso de no dar cumplimiento y acorde a lo dispuesto por el artículo 75 fracción V del Código Fiscal de la Federación, incurrirá en la infracción contenida en el artículo 85 fracción I misma que se sancionará de conformidad con lo previsto en el artículo 86 fracción I del mismo Ordenamiento Legal.

Lo anterior deberá presentarlo en la Dirección de Regulación del Despacho Aduanero, sito en Avenida 20 de Noviembre No. 195, 4a. piso, - 06000 México, D.F.

Atentamente,
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
El Director de Regulación del Despacho Aduanero.

Lic. Libano Sáenz.

C.c.p.-C. Director General de Aduanas.-Edificio.-Para su conocimiento.

AGP*JPGE*ing.

El presente es un oficio que no debe ser devuelto a la oficina de origen.

Handwritten signature and arrow pointing to the distribution list.

RELACION DE DOCUMENTOS DEL EJERCICIO FISCAL

- 1.-Lista de Precios de sus principales proveedores en el extranjero vigentes para la generalidad de compradores.
- 2.-Política de Descuentos de su (s) proveedor (es) extranjero (s).
- 3.-Acta Constitutiva de la Sociedad y sus reformas del Capital Social.
- 4.-Contratos de Transferencia de Tecnología, de Uso y Explotación de Patentes de Invención y Marca, Derechos de Autor, así como Comerciales, dependiendo de la relación que guarda con su (s) proveedor (es) en el extranjero, - sean estos de Fabricación, Comisión, Distribución, Financiera o de otra índole.
- 5.-Estados Financieros Auditados.
- 6.-Declaración Anual del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas (en el caso de las declaraciones anteriores a 1987, proporcionar sus anexos correspondientes), debiendo presentarse conjuntamente con dicha declaración el desglose de los siguientes renglones en la forma que se indica:
 - 6.a.-Honorarios pagados a profesionistas, señalando nombre o razón social, concepto y monto de lo pagado.
 - 6.b.-Compras totales, manifestando el monto al que ascendieron las naciones y las importaciones, indicando a estas últimas deberá indicar el monto y tipo de mercancía así como el nombre de cada uno de sus proveedores extranjeros.
 - 6.c.-Regalías pagadas a empresas y/o personas físicas del extranjero, manifestando la base y forma del cálculo.
 - 6.d.-Asistencia técnica pagada a empresas y/o personas físicas del extranjero, en los mismos términos del punto anterior inmediato.
 - 6.e.-Publicidad y Propaganda, indicando el monto erogado y el medio publicitario.
 - 6.f.-Otros gastos (para el caso de las declaraciones anteriores a 1987, el renglón 45).
- 7.-Manifiesto y comprobante si durante el ejercicio tuvo gastos por los siguientes conceptos:
 - 7.a.-Servicio de Garantía.
 - 7.b.-Análisis de Laboratorio, Muestras y Control de Calidad.
 - 7.c.-Estudios de Mercado, Mantenimiento de Salas de Exhibición o Demostración.
- 8.-Por otra parte deberá remitir cualquier otro documento que considere adecuado para determinar el grado en que incide las políticas de comercialización en el precio de las mercancías procedentes de sus proveedores en el extranjero.

Esta documentación deberá presentarse debidamente certificada por Autoridad competente.

LA COMISION DE VALORES FINANCIEROS Y BURSATILES, INTEGRADA POR LOS SEÑORES DON CARLOS VILLALBA GARCIA Y CINCO

El Sr. Director de Administración Aduanera, en uso de sus atribuciones legales, especialmente las que le confiere los artículos 60, último párrafo, 100, y 120, de la Ley de Valoración Aduanera de los Mercaderías de Importación, aplicable por mandato de los artículos 50, y 56, transitorios de la Ley Aduanera y de su Reglamento respectivamente, así como las fracciones 1.ª, 2.ª, 3.ª y 4.ª del artículo 51 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y:

ARTICULO UNICO

- 1.- Que en la Dirección General de Fomento el 4 de noviembre de 1961 mediante oficio número 501.HI.3.1.17770 solicitó la creación S.A. D. C. V. A., la denominada "Comisión de Control, Fiscalización y Verificación del Cumplimiento de las Obligaciones de los Contribuyentes de la Ley de Valoración Aduanera de los Mercaderías de Importación y por sus derivados" para fines legales y reglamentarios aplicables.
- 2.- Que en respuesta al referido oficio el Sr. Leopoldo Martínez Mender en su calidad de Director de Hacienda en ejercicio del 10 de diciembre de 1961, remitió a esta Dirección General de Aduanas los siguientes datos y documentos: acta constitutiva de la entidad número 12860, volúmenes de actas número 24 de febrero de 1961, acta de fundación general ordinaria de asamblea número 21870, volúmenes 199, de fecha 19 de diciembre de 1961, acta de asamblea financiera del 31 de diciembre de 1970, acta de asamblea por el ejercicio del 10 de enero al 31 de diciembre de 1970, acta de asamblea por el ejercicio de recaudación por el período de diez meses comprendido del 10 de enero al 31 de diciembre de 1970, acta de asamblea de variación de capital consistente por el período de diez meses comprendido del 10 de enero al 31 de diciembre de 1970; declaración anual de impuestos al ingreso global de las empresas con los anexos 1, 2, 3, 4 y 5; declaración de los representantes de compañías nacionales e extranjeras, honorarios pagados a profesionales, ejecutivos de despacho (pedagogos, matemáticos, contadores, declaraciones de valor, fletes, etc.) de los productos importados, información necesaria para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de Valoración Aduanera.
- 3.- Que recibida la documentación antes mencionada, la Dirección General de Fomento a través del Departamento de Inspección y Control de Valoración Aduanera, procedió a la revisión y análisis de los datos y documentos proporcionados, habiéndose encontrado que S.A. D. C. V. A., es una empresa importadora fallida de conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la Ley de Fomento para la promoción, conservación y mantenimiento del comercio y desarrollo parte de los bienes obtenidos por la venta de los productos importados, y tener efectuada a favor de los proveedores extranjeros, y la cual, forma parte del valor normal, máximos que no se fueron manifestados en cada uno de las declaraciones de valor presentadas por la referida empresa.

Por lo antes expuesto, y:

los 100, y los demás por el resto de lo que es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en aplicación y cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley en cita y por las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables, todo en conformidad con el pago del resto de los impuestos y de los derechos recaudados de los productos importados determinados en los casos que preceden por los porcentajes fijados respecto a los productos facturados en los países que son recibidos por porcentajes similares con sus proveedores en sus respectivos países de origen como establecidos en el sistema de libre competencia. - - - - -

II.- Que de la revisión de la documentación preparada por el Sr. J. D. C. V., en el momento de presentarse dicha empresa, resultó durante el periodo fiscal de 1939 un monto por valor de \$ 259,934, 676.00 (VEINTE CINCO MILLONES CINCO CIENTO NOVENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS Y OCHO MIL NOVECIENTOS Y OCHO) que correspondió a proveer el extranjero el fidejazo.

CONTRIBUCIÓN DE LOS PRODUCTOS DE \$ 1,961, 326.00 (UN MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS Y OCHO) DE LOS \$ 2,000,000/100 M. N. D., lo cual muestra la proporción de los montos que importaron dentro de las ventas netas de \$ 1,998,100 (MIL NOVECIENTOS Y OCHO MIL CINCO CIENTOS).

III.- En la misma forma, se estableció que, cuando por el Sr. J. D. C. V., se preparó la información que está en el país para la preparación, en el extranjero y mantenimiento del inventario, en apoyo a las ventas de los productos de origen extranjero, en conformidad con el artículo 16, y los artículos 17, y 50, de la Ley de 1939, el Sr. J. D. C. V., de los montos \$ 1,614,124.00 (UN MIL SEISCIENTOS Y OCHO MIL CINCO CIENTOS Y OCHO) DE LOS \$ 2,000,000/100 M. N. D., fueron recibidos por el comprador en el extranjero y el proveedor extranjero, pagados que debieron haberse a los precios facturados de los productos importados al efectuarse cada uno de las importaciones de conformidad con lo establecido en los artículos 16, y 50, de la Ley de la Materia, en el que un establecido que como condición de libre competencia, el pago del precio de los productos de origen extranjero o producción a cargo del comprador por lo que los países para la preparación, creación y mantenimiento del inventario de los productos importados constituyen prestaciones distintas al pago del precio de los mercancías, así como por la cual forma parte del valor normal. - - - - -

IV.- Que de acuerdo a los artículos 16, y 50, fracción III de la Ley en cita, en los cuales se establece que ninguna parte del producto que se obtenga de la venta de los productos netos de disposición o utilización de las mercancías importadas debe de venir directa o indirectamente en favor del vendedor, porque si así ocurriera, se formarían parte del valor normal, así cuando permaneciera en el país o fuera enviado al extranjero y, en su caso en cuenta que la empresa, Sr. J. D. C. V., por la disposición de un proveedor extranjero por concepto de la utilidad que tendría durante el periodo fiscal los dividendos al 31 de diciembre de 1939 en cantidad de \$ 1,629, 686.00 (UN MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS Y OCHO) DE LOS \$ 2,000,000/100 M. N. D., y de la cual \$ 1,981, 326.00 (MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS Y OCHO) DE LOS \$ 2,000,000/100 M. N. D., correspondían a la parte proporcional de la utilidad generada por las mercancías que importó a CONFINEX, monto que debió haber sido manifestado por la empresa importadora en una declaración de valor para la aplicación correcta de la cuota advalorem de impuesto general de importación. - - - - -

S.A. DE C.V.

Calculo del porcentaje fijo de ajuste del año de 1979.

DATOS GENERALES:

COMPRAS TOTALES		\$ 13'617,306.00
COMPRAS NACIONALES		
COMPRAS DE IMPORTACION	\$ 13'617,306.00	
COMPRAS DE IMPORTACION VINCULADAS	\$ 13'617,306.00	
<hr/>		
VENTAS NETAS		\$ 23'434,678.00

OBSERVACIONES:

$$\% \text{ CALIFICACION CV X } 100 = \frac{\$ 13'617,306.00}{\$ 23'434,678.00} \times 100 = 58.1075 \%$$

$$\text{GASTOS PARA LA PROSPECCION DEL MERCADO} \quad \$ 290,586.00 \times 58.1075 \% = \$ 168,852.00$$

$$\text{UTILIDAD} \quad \$ 1'029,688.00 \times 58.1075 \% = \underline{\$ 598,326.00}$$

$$\begin{aligned} & \$ 767,178.00 \times 100 = 5.63 \% \\ & \$ 13'617,306.00 \end{aligned}$$

PORCENTAJE DE AJUSTE 5.63 %

PRICING SCHEDULE - INTERCOMPANY - INTERNATIONAL
(Effective January 1, 1990)

100
100
100

	C-H Canada	C-H Domex	C-H Australia	C-H Europe	A-H Mexico
<u>Finished Goods</u> - Published prices less maximum distributor discount less ..					
CMP	15%	15%	15%	15%	15%
Molded Products	15%	15%	15%	15%	15%
Midwest Electric	15%	15%	15%	15%	15%
Airport Lighting Products	15%	15%	15%	15%	15%
Cam-Lok Products	15%	15%	15%	15%	15%
Arrow Hart Wiring Devices	15%	15%	15%	15%	15%
<u>Semifinished Goods</u>	Standard Cost Plus 10%				
<u>Raw Castings</u>	Standard Cost Plus 15%				
<u>Bare Stampings</u>	Standard Cost Plus 15%				
<u>Tools/Gauges/Jigs/Dies</u>	Actual Cost Plus 15%				
<u>Parts Purchased by Syracuse</u>					
Special Parts	Purchased Cost Plus 15%				
Open Market Parts	Purchased Cost Plus 10%				
<u>White Prints</u>	15 Cents Per Print Plus Postage				
<u>Printed Matter</u>	Cost Plus 20%				
<u>Advertising Materials</u>	Cost Plus 20%				
<u>Office Supplies</u>	Cost Plus 20%				

Intercompany orders from other Cooper foreign units will be routed to Vice President-Sales & Marketing for pricing prior to acceptance. Prices will be determined based upon specific requirements and circumstances of each order.

Tooling costs for all special parts will be borne by the buyer. Freight costs are the responsibility of the buyer for shipments to Canada; shipments to Europe, Mexico and Australia are prepaid to the U.S. port of exit and are the responsibility of the buyer from that point to destination.

Any exceptions to the above must be approved by the President of the Crouse-Hinds Division.

Prepared by:
S. Solmshaler
S. Solmshaler
VP-Finance & Planning

6-18-90
(Date)

Approved by:
W. M. Tuck
W. M. Tuck, President
Crouse-Hinds Division

6-18-90
(Date)