34
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

"LA FUNCION DEL AGENTE ADUANAL DENTRO DEL CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA DE APERTURA DE MERCADOS (1994-1998)"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:

MIGUEL SANCHEZ MAGAÑA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. RODOLFO VILLAVICENCIO LOPEZ.

MEXICO **1999**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

Dedicatorias

A mi adorado abuelito, Lic. Renán Magaña Bojórquez, por tu cariño incondicional hacia mi familia y tu ejemplo que ha formado gran parte de mis valores.

A mi amada María Eva, por el amor de esposa que me has brindado.

A Omar, en reconocimiento a tu incesante esfuerzo por ser el mejor empresario y padre, hermano querido.

A mis queridos hermanos Mónica y Aarún, quienes sé siempre cerca de mí.

A mis siempre amigos Ruth Valdez, Samuel Nevarez y Enrique Gómez.

A ti Madre.

Agradecimientos

A Dios Creador, luz de mi vida.

A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, por las oportunidades brindadas.

A el Lic. Rodolfo Villavicencio López, incomparable profesor, confiable guía e incondicional amigo.

Para la Lic. Ma. Isabel Montoya Reséndiz, por su vocación de ayuda y valiosos consejos.

A mi amado México.

La función del agente aduanal dentro del contexto de la estrategia de apertura de mercados (1994-1998)

Índice

	Página
Introducción	I
1. El proceso de apertura comercial mexicana ante el contexto mundial de regionalismo y globalización.	1
1.1 Antecedentes.	2
1.2 Tendencias Económicas mundiales.	4
1.2.1 El Neoproteccionismo.	5
1.2.2 El paradigma de la globalización.	7
1.2.3 La formación de bloques regionales de comercio	17
1.3 El proceso de apertura comercial en México	23
1.3.1 Presiones internas y externas para la liberalización de la economía mexicana.	25
1.3.2 La apertura comercial .	29
1.3.2.1 Desregulación económica y administrativa.	39
1.3.2.2 Promoción de exportaciones.	41
1.3.2.3 Diversificación de mercados y concertación de acuerdos de comercio preferencial	44
2. El sistema aduanero mexicano bajo la administración zedillista.	52
2.1 Antecedentes	54
2.2 Régimen jurídico	56
2.3 Despacho aduanal y formalidades aduaneras	72
2.3.1 Programas aduaneros.	75
2.3.2 Flujo de operación para el despacho aduanal en México	92
2.3.3 Simplificación administrativa en el marco de la apertura comercial	106
2.3.3.1 Sistema Aleatorio de Revisión de Mercancías (Semáforo fiscal).	108
2.3.3.2 Beneficios de la Automatización del despacho aduanero (SAAI).	112
2.4 Funciones del agente aduanal, el apoderado aduanal y el reconocedor aduanal.	114

		Página
3. Replanteamiento de la función del agente aduanal ante la estrategia de apertura de mercados en México. Evaluación y perspectivas.		128
3.1 La postura del agente aduanal ante la estrategia de apertura de mercados.		129
3.1.1 Impacto de la desregulación económica y administrativa dentro de las actividades del agente aduanal mexicano.		131
3.1.2 La postura del agente aduanal mexicano frente a la existencia de nuevos prestadores de servicios de despacho aduanero		136
3.1.3 El agente aduanal ante los requerimientos de importadores y exportadores mexicanos		145
3.2 Replanteamiento de las funciones del agente aduanal mexicano en la coyuntura actual		149
3.3 El agente aduanal ante las perspectivas del sistema aduanero mexicano		154
Conclusiones		166
Bibliografía		174
Anexos		
Anexo I:	Correlación de la Ley Aduanera con el Reglamento y la Resolución Miscelánea en Comercio Exterior.	179
Anexo II:	Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	185
Anexo III:	Autoridades Aduaneras.	187
Anexo IV:	Manifestación de Valor en Aduana.	189
Anexo V:	Mercancías exentas.	190
Anexo VI:	Certificados de Origen.	191
Anexo VII:	Cuadro comparativo.	192
Anexo VIII:	Infracciones y Sanciones Relacionadas con la Operación de los Agentes Aduanales.	194

Introducción

La forma de intercambio mundial de bienes ha sido modificada por la tendencia de la economía mundial hacia la globalización. Esta tendencia mundial, que se inició a través de la integración regional, implicó el fortalecimiento de sus participantes en las actividades de comercio internacional. Ante esta situación, las economías mundiales están siendo transformadas por esta combinación de cambios tecnológicos, políticos y culturales tendientes a la globalización, a la cual los países deben encontrar la forma de insertarse a través de acciones como la conformación de bloques comerciales y la apertura comercial.

En el caso de México, este cambio se llevó a cabo a mediados de los años ochenta, pero no como un proceso planeado, sino que influyeron presiones internas y externas (teniendo las segundas un peso mayor) que provocaron su inserción a las nuevas formas de intercambio, como la liberalización económica que culminó con la adopción del modelo neoliberal. Esta liberalización de la economía se tradujo en acciones como la adhesión al GATT (Hoy OMC) y la desregulación administrativa que implicaron un cambio estructural en la economía mexicana.

Estos cambios estructurales provocarían cambios de fondo r forma como: la liberación interna de la protección de determinados sectores del mercado; liberalización financiera y del consumo; desregulación gubernamental económica, a través del libre establecimiento de los tipos de cambio y las tasas de interés; privatizaciones de empresas paraestatales; liberación del comercio exterior, que provoca, con la eliminación de barreras al comercio exterior, una mayor eficiencia y competencia internacionales al someter a la planta productiva doméstica a sus similares externas; y finalmente, una estructuración productiva que conduce a una reconversión industrial. Estos cambios afectaron la forma de hacer comercio y a todos sus actores como gobierno, fabricantes, comercializadores y prestadores de servicios. El cambio de una economía cerrada hacia la apertura determinó que las aduanas orientaran sus actividades hacia los nuevos requerimientos.

Durante varias décadas, la orientación de la aduana tuvo niveles elevados de protección a la industria y al comercio derivado del esquema de estrategia comercial sustitutiva de importaciones. La aduana lo revisaba todo y a todos, y aplicaba con rigor los altos aranceles y los permisos previos, además que tenía una tendencia general a obstaculizar las importaciones. Para cumplir con las formalidades del despacho aduanero se contrataban los servicios del Agente Aduanal para hacerse representar durante el desaduanamiento, y al existir pocos Agentes Aduanales, la selección era fácil. [1]

Hasta hace algunos años existía una especie de monopolio para despachar mercancías de importación ó de exportación, monopolio que radicaba en pocas

[1] Sagahón Hervert, Homero. Manual Práctico de Comercio Exterior, Dofiscal Editores, S.A. de C.V. México, 1996, p. 216.

manos, quizá unos 200 ó 300 agentes aduanales quienes, con apoyo de las leyes, tenían todas las facilidades para conquistar y conseguir a los clientes. Ahora ha crecido en más de 5 veces el número de agentes aduanales que existen en nuestro país. Los actos de importar ó exportar eran bastante lentos, pero sobre todo, estaban rodeados de gran burocratismo y corrupción.

Cuando se inició la apertura comercial a mediados de los ochentas, se hizo indispensable la adecuación del sistema aduanero al nuevo modelo. Esta adecuación se llevó a cabo a través de instaurar medidas desregulatorias del proceso. A través de varias reformas a las Leyes y Reglamentos, y en cumplimiento con el compromiso contraído por México de apertura comercial, se han diseñado una serie de programas tendientes de desregular el proceso aduanal y a apoyar a la industria mexicana de exportación, con el propósito de aligerar la carga administrativa de las aduanas para eliminar un obstáculo al sector exportador generador de divisas.

Estas actos de desregulación se tradujeron en medidas como el sistema aleatorio de revisión de mercancías que se basa en el principio de la Autodeterminación, el cual estaba plasmado en la Ley Aduanera. Este principio daba al contribuyente la posibilidad de decir ó no la verdad en sus declaraciones. Solo se revisarían 1 de cada 10 importaciones y 1 de cada 30 exportaciones al azar, basado en una selección automatizada de un computado, sancionando las declaraciones en falsedad con ejemplaridad. Además, se instauraron las revisiones en el domicilio del importador y durante el traslado de las mercancías, a través de las facultades de comprobación de la autoridad aduanera, que descansa en varias figuras. Se retiró el llamado Resguardo Aduanal, que era el cuerpo armado de la aduana, y se sustituyó por la Policía Fiscal Federal y se privatizaron los almacenes fiscales. Todas estas acciones estaban encaminadas a eliminar la corrupción y a agilizar el despacho aduanal.

En la actualidad, la actividad aduanera representa una actividad fiscal, tratada y sancionada como tal. La autoridad puede, siempre que traiga orden por escrito, presentarse al domicilio de los contribuyentes participantes en el comercio internacional y solicitar la comprobación del cumplimiento de las diversas disposiciones que en la materia existen, denominándose a este acto "Fiscalización".

En este contexto, la presente tesis asume que las funciones del agente aduanal mexicano están definidas por los lineamientos que inciden en la estrategia de comercio exterior.

Hoy por hoy se sigue requiriendo utilizar los servicios de un agente aduanal que se convierte en el representante legal de los contribuyentes, lo cual implica que existe una corresponsabilidad en estos actos. Sin embargo ahora existe la posibilidad de llevar a cabo el cumplimiento de las formalidades aduaneras a través de otros actores. Además la Ley inicia nuevas y diferentes opciones para las diferentes características de los importadores y exportadores.

Aunque la apertura comercial incrementó el comercio exterior, y en consecuencia aumentó la cantidad de trabajo para los Agentes Aduanales, trajo consigo nuevas figuras sustitutas del servicio que prestan. En 1986 nace la figura de los apoderados aduanales quienes únicamente podían despachar para una persona específica, física ó moral, y por una aduana específica. Diez años después los apoderados aduanales han tomado fuerza ya que, por una parte, pueden despachar por diferentes aduanas y, por la otra, se cuenta ya con la figura de apoderados aduanales comunes, como pueden ser los apoderados aduanales comunes de las empresas de mensajería ó bien de los Almacenes Generales de Depósito.

En este punto cabe puntualizar que el objeto de estudio de la presente tesis es revisar las variables que han influido en el cambio de las funciones del Agente Aduanal mexicano y proponer posibles acciones para que continúen participando activamente en la economía nacional, pero planteadas en función de la nueva competencia y nuevos programas que trajo consigo la apertura.

Este tema es de particular interés porque al venir el país de una estrategia sustitutiva de importaciones que culminó con una crisis económica, la estrategia mexicana de desarrollo económico actual se ha orientado apoyar el comercio exterior, principalmente las exportaciones. Uno de los principales actores en este proceso es el Agente Aduanal, ya que en las empresas pequeñas difícilmente se encuentra un departamento especializado que se ocupe de las funciones relativas a las transacciones internacionales, tales como legislaciones y tratados internacionales, restricciones y regulaciones no arancelarias, interpretación correcta de los ordenamientos legales y finalmente, el pago preciso de los impuestos que cualquier operación de comercio exterior conlleva.

El agente aduanal es la primera fuente de información para una empresa, quizá por encima de los órganos oficiales promotores del comercio exterior, y por lo tanto es uno de los actores principales en el proceso, al documentar, diseñar, sugerir, operar y asesorar la ingeniería de logística fiscal, aduanera y comercial más eficiente para el proyecto empresarial en general, y de cada operación en particular. La serie de Leyes, Reglamentos ó Códigos que determinan las acciones a seguir en comercio exterior para el control de las mercancías que se internen ó extraigan del territorio nacional, son materia del Agente Aduanal y son consideradas antes de presentar una mercancía para despacho aduanal. Una inadecuada actuación puede provocar el fracaso comercial de las empresas importadoras ó exportadoras y terminar siendo una barrera no arancelaria.

Otro aspecto importante para el exportador es la transmisión de la experiencia del Agente Aduanal de las prácticas comerciales del mercado internacional. Dicha experiencia puede traducirse en una optimización de recursos y, en consecuencia, adecuar al exportador hacia estándares competitivos. Solo el Agente Aduanal podrá presentar para sus clientes la documentación que se debe anexar al pedimento adecuadamente. Solo así, las empresas pequeñas, que

son la base para la exportación manufacturas asegurarán su participación en el mercado internacional, con transparencia ante la autoridad aduanera mexicana.

Estas funciones que desarrolla el Agente Aduanal encaminadas al comercio de mercancías mexicanas en el extranjero y que comienzan con un cúmulo de datos relativos a las disposiciones legales, para efectuar de manera ágil el despacho aduanero, implica una responsabilidad en alto grado, toda vez que no sólo la imagen del comerciante va implícita en las mercancías que se exportan, sino que constituye la presentación de México en el exterior en un ámbito comercial. Una mala actuación del Agente Aduanal puede desembocar en el fracaso comercial de sus clientes, por eso la importancia de analizar su posición actual y futura en el proceso comercial.

El estudio de las causas y efectos de los cambios en el sistema aduanero mexicano nos puede proporcionar una visión sobre el futuro del mismo, lo cual nos proporcionaría los elementos teóricos necesarios para prever las acciones que debe tomar el Agente Aduanal, preparándolo para el cambio de sus funciones, antes de que sea eliminado del juego comercial.

El presente trabajo contempla no solo los aspectos económicos, legales ó técnicos, ya que contiene una visión global que no respondería una sola materia de estudio, sino a una conjunto de materias encaminadas a comprender las actividades del gobierno encaminadas a insertarse en las tendencias mundiales, y asume que muchas de las decisiones son tomadas respetando los principios mexicanos para su participación en la sociedad internacional, ó en función de su posición en desventaja aceptando programas de organismos financieros internacionales, pero no en contra de su principio de autodeterminación, sino como la única salida posible para salir de una crisis económica originada por la enorme deuda externa y el antecedente histórico económico.

El tema de estudio se enmarca en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 a la fecha - enero de 1999), contemplando los antecedentes inmediatos que dan origen a las decisiones estratégicas. El período es el objeto de estudio porque constituye la base inmediata para predecir las futuras acciones del gobierno en materia de política aduanera, y del camino a seguir por parte de los agentes aduanales. El ámbito de estudio es el de la actuación de los Agentes Aduanales, que se circunscribe al territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

Los planteamientos teóricos utilizados para la elaboración de la tesis son el Neoliberalismo Económico entendido como la eliminación de todas aquellas características de la política económica en fases recesivas del ciclo económico que una nación adopta para cerrar su economía. Por lo tanto, este modelo apoya la disminución del gasto y el déficit público, con el consecuente apoyo a la iniciativa privada; el congelamiento de salarios nominales y la reducción paulatina del salario real, a través de medidas restrictivas e impositivas; la liberación de precios, restricciones crediticias y elevación de las tasas de interés; devaluación y

liberalización del comercio exterior que liberan la economía de los países y les permite insertarse en el flujo comercial internacional.

Además de estar de acuerdo con los planteamientos del Neoliberalismo, por los beneficios económicos como la desregulación y el crecimiento económico basado en el comercio exterior, el revisar este planteamiento es básico para comprender las medidas adoptadas por nuestro país a partir de la adopción del modelo basado en este planteamiento y poder entender la lógica de los cambios del sistema aduanero mexicano.

La teoría de las ventajas competitivas de Michael Porter fundamenta la necesidad de elevar el nivel competitivo, en este caso del Agente Aduanal ante la amenaza de nuevos participantes. Porter fundamenta teóricamente la estrategia de las empresas para encarar la competencia, a través de la identificación, desarrollo y búsqueda de nuevas ventajas, buscando siempre la optimización de recursos y factores, con lo cual podemos predecir sus acciones y seguirlas.

Ambas teorías dan sustento al presente trabajo por los planteamientos de liberación comercial y competencia con los cuales se está de acuerdo. Un principio básico aquí considerado es que todo país que pretenda insertarse en la corriente comercial global debe favorecer los principios del neoliberalismo, ya a que en las economías modernas el desarrollo económico de una nación está directamente relacionado con su comercio exterior y la corriente neoliberal propone los medios más viables de integración a la tendencia mundial globalizante, mediante la liberalización y la apertura comercial.

La hipótesis de la presente tesis es que la apertura comercial provocó cambios en el sistema aduanero mexicano durante la administración zedillista, por lo tanto el Agente Aduanal debe adecuar sus funciones ante las nuevas condiciones.

El objetivo particular de la presente tesis es revisar los cambios en el sistema aduanero mexicano durante la administración zedillista que provocaron cambios en las funciones del agente aduanal, para explicar sus acciones actuales y las que deberá tomar ante los nuevos competidores y programas aduaneros.

La presente tesis tiene los objetivos de: revisar el cambio y las perspectivas del sistema aduanero mexicano; analizar si el Agente Aduanal está amenazado por nuevos competidores del sistema aduanero mexicano; analizar la posición actual y futura del Agente Aduanal en el proceso comercial; estudiar las causas que originaron los cambios en el sistema aduanero mexicano; estudiar las tendencias del sistema aduanero mexicano; prever las acciones que debe tomar el Agente Aduanal ante la competencia; revisar las causas del cambio estratégico nacional que tiene su origen en la tendencia internacional de hacer comercio; revisar los artículos de la Ley Aduanera que inciden en las actividades del Agente Aduanal; y enlistar las formalidades aduaneras necesarias para el despacho de mercancías de la aduana.

Para enmarcar la función del agente aduanal en un contexto de apertura comercial, es necesario conocer las tendencias económicas mundiales y nacionales que han propiciado la liberalización de la economía y desregulación en México, propiciando cambios en el sistema aduanero mexicano.

Para ordenar estas ideas, y para efecto de estructurar lógicamente la presente tesis, el primer capítulo s revisa las presiones externas e internas que llevaron a nuestro país a la apertura comercial, considerándose las tendencias económicas mundiales como el Neoproteccionismo, el paradigma de la globalización, y la formación de bloques regionales de comercio como los principales factores y dentro del grupo de presiones internas, se analiza el proceso de apertura comercial en México a través de revisar la desregulación económica y administrativa, la promoción de exportaciones, la diversificación de mercados y la concertación de acuerdos de comercio preferencial. Este marco general nos lleva a revisar el sistema aduanero mexicano bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo en el capítulo II, a través del estudio del actual régimen jurídico del comercio exterior mexicano, el flujo de operación para el despacho aduanal, las formalidades aduaneras, los programas aduaneros y la simplificación administrativa en las aduanas, diferenciando las funciones del agente aduanal, el apoderado aduanal, el reconocedor aduanal, y el dictaminador aduanal, lo cual nos proporciona una visión de la forma de despachar mercancías de comercio exterior en nuestro país dentro de un marco de apertura comercial enmarcado en la simplificación administrativa y apoyo a la exportación de manufacturas no petroleras. Este marco de actuación revisado en los primeros dos capítulos nos lleva a revisar el impacto de la desregulación económica y administrativa dentro de las actividades del Agente Aduanal en el capítulo III, haciendo una evaluación de su función actual y sus perspectivas. Como parte fundamental de este capítulo final, se enfrenta al Agente Aduanal ante las perspectivas del sistema aduanero mexicano en base a los actuales cambios y los que habrán de llegar, que ya dejan ver los cambios a los ordenamientos legales en la materia.

El replanteamiento de las funciones del agente aduanal mexicano se plasmará considerando su postura frente a la existencia de nuevos prestadores de servicios de despacho aduanero, como lo es el apoderado aduanal, y los requerimientos de importadores y exportadores mexicanos para enfrentar las nuevas condiciones.

La presente tesis tiene el propósito de demostrar a los importadores y exportadores, a las autoridades aduaneras, a los mismos Agentes Aduanales, los interesados en obtener una patente de Agente Aduanal y todo aquel que tenga interés particular en este actor del comercio exterior, que la figura del Agente Aduanal mexicano es de gran importancia en el proceso de internacionalización de la economía mexicana, y por lo tanto debe comenzar a reorientar sus

esfuerzos para conservar esta posición. La información que se revisa está encaminada a presentar la coyuntura ante la cual se enfrenta y de las tendencias del sistema aduanero mexicano. Se proponen solamente algunas vías para encarar la situación actual, mismas que principalmente se orientan a la readecuación de sus funciones y perfeccionamiento de sus procesos.

1. El proceso de apertura comercial mexicana ante el contexto mundial de regionalismo y globalización.

El objeto de estudio del presente trabajo es el cambio de las funciones del agente aduanal como consecuencia del cambio en la estrategia económica mexicana, por lo que es necesario revisar las causas del cambio estratégico nacional que tiene su origen en la tendencia internacional de hacer comercio.

La forma de intercambio mundial de bienes se ha modificado por la tendencia globalizante de la economía mundial, en la cual los países han encontrado la forma de insertarse a través de acciones como la conformación de bloques comerciales y la apertura comercial. De hecho, el comercio internacional ha tenido un incremento provocado por el aumento de la población mundial y el desarrollo de los transportes y los nuevos mecanismos de producción internacional.

Ante esta situación, México se ha insertado a este flujo a través de una apertura comercial que, en nuestro caso, ha sido un proceso originado por presiones internas y externas, teniendo las segundas un peso mayor. Este cambio afecta a todos los actores de la economía como gobierno, fabricantes, comercializadores y prestadores de servicios, entre otros.

Los antecedentes inmediatos de las tendencias económicas internacionales y la apertura comercial en México se plasman en el primer apartado. Se revisan antecedentes a partir del período posterior a la segunda guerra mundial, contemplando antecedentes del neoproteccionismo, la propuesta de la CEPAL en los años sesenta de sustituir importaciones para desarrollar el aparato industrial latinoamericano. Para los años setentas, se revisa la crisis petrolera que habría de provocar una fuerte crisis económica en los países en vías de desarrollo, así como cambios en el papel del estado como motor del crecimiento de la economía de los países, que fue cediendo ante la iniciativa privada. Esta revisión contempla la primer crisis petrolera surgida en 1973, así como la segunda crisis que llegaría en 1979, con el consiguiente crecimiento en los precios del petróleo que se uniría a la espiral inflacionaria que ya estaba en camino, culminando en 1980 - 1981 con una crisis de estanflación.

La crisis de los años setentas provocó que en los ochenta los países industrializados comenzaran a aplicar fuertes medidas proteccionistas, evadiendo los lineamientos contratados en el GATT (Hoy OMC, Organización Mundial de Comercio), ocasionando guerras comerciales entre los países industrializados. Durante los ochenta el crecimiento económico mundial se reduciría, y no sería sino hasta la segunda mitad de los ochenta que el comercio comenzaría a resurgir.

Para el nivel de presiones externas se revisan las tendencias económicas mundiales como las principales causas del cambio en la estrategia económica

mexicana. Se estudian la *globalización económica de la economía mundial* (sus causas, efectos y tendencias), que provoca Innovaciones estratégicas y tecnológicas, desregulación y apertura económicas mundiales, así como la reducción de las diferencias entre países participantes; *el neoproteccionismo económico*; y *la conformación de bloques regionales de comercio*, analizando su proceso de conformación que inicia a través de una integración por áreas como principio para una integración por regiones, y la culminación inminente de la formación de bloques por zona, identificando bloques de comercio en sus diferentes etapas. También se analizan los factores que han llevado a la eliminación de barreras que entorpecen el libre comercio de bienes y servicios.

Para el nivel interno, se revisa el proceso de apertura comercial en México a través del estudio de los factores internos que provocaron la liberalización económica en México, tales como el agotamiento del modelo del desarrollo estabilizador y sus derivaciones (de sustitución de importaciones propuestos por la CEPAL principalmente), el boom petrolero y el desarrollo compartido, que influyó en el mantenimiento del modelo hasta 1982, así como el endeudamiento externo contraído a raíz del boom petrolero y la tendencia económica neoliberal en sus formas más evidentes, como la apertura comercial, la desregulación económica y administrativa, la promoción de exportaciones, la diversificación de mercados y la concertación de acuerdos de comercio preferencial.

El estudio de estas tendencias, nos proporciona una visión general de la posición de México antes y después de la apertura comercial, y de las causas por las cuales México debió de insertarse en esta corriente, otorgando también la posibilidad de imaginar lo que hubiera sucedido de no haberse integrado, que en resumidas cuentas hubiera sido el quedarse al margen del flujo mundial de comercio con sus catastróficas consecuencias.

1.1 Antecedentes

El periodo posterior a la segunda guerra mundial, se caracterizó por un aumento significativo del comercio internacional, manteniéndose "...esta tendencia ... durante los años setenta, cuando la tasa media anual de incremento del volumen de comercio fue superior al 7 por ciento ."[1]

Respecto a los antecedentes inmediatos del neoproteccionismo, en la declaración de la Habana los países que crean el GATT (Hoy OMC), organismo que era creado para eliminar las barreras artificiales al comercio internacional, al mismo tiempo comienzan a aplicar medidas neoproteccionistas (como medidas sanitarias, técnicas, etc.), para obstaculizar la entrada de mercancías. Desde el inicio de la década de los setenta, se le ha designado el nombre de "neoproteccionismo" cuyas restricciones se han concentrado sobre todo en países en desarrollo que exportan sus productos a nuevos mercados.

[1] Martínez Cortés, José I. , "La nueva Etapa del Comercio Exterior de México", en Carta Anierm, No. 110, Año 9, Vol. XXIV, Octubre de 1991, México, p. 7.

Para los países monoexportadores latinoamericanos, en las décadas de los cincuentas y los sesentas, la CEPAL promueve el proceso de sustitución de importaciones, debiendo canalizar los recursos generados por este proceso sustitutivo para la industrialización, alternándolo con un proceso de sustitución de exportaciones, planteando una reducción de la importancia relativa de los productos de exportación tradicional de las economías latinoamericanas. Sin embargo, no se diversificaron las exportaciones. El aparato industrial latinoamericano tendió a centralizarse en un mercado doméstico cautivo, importando bienes de consumo intermedio y de capital, e interviniendo en el mercado demandante de divisas. Estos hechos vendrían a conjuntarse con la crisis petrolera de los años setentas, causando una gran crisis en los países en vías de desarrollo entre los cuales se encontraba México.

Durante los años setentas, la economía internacional comenzó a sufrir cambios trascendentales: El papel del estado como motor del crecimiento de la economía de los países fue cediendo ante la iniciativa privada, que son un actor más dinámico para el desarrollo de los países. El sector de los servicios rebasó al de la producción, empleando a más del 60 por ciento de la fuerza de trabajo en el mundo, principalmente en las áreas de comunicaciones y transportes, seguros y fianzas y banca y finanzas. [2]

A principio de los setentas se presentan problemas económicos y sociales. En el ámbito internacional existía un exceso de liquidez por los depósitos originados de ingresos provenientes de los países productores de petróleo. Los bancos estaban deseosos de otorgar créditos, y los países en desarrollo deseosos de contratarlos. Se dio un súbito incremento en el precio de las materias primas industriales. Esto marcó el fin a un período de estabilidad de precios de bienes primarios, que había contribuido al crecimiento industrial de la década de los cincuentas y sesentas. La inflación de estos precios resultó en el rápido incremento en la demanda proveniente de los países industrializados, el cual se vio reforzado por el surgimiento de nacionalismo entre los países en vías de desarrollo, que suministraban estos bienes primarios. Juntas, estas fuerzas combinadas permitieron a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) fortalecer su cartel y controlar el suministro del crudo.

En 1973, surgió la primer crisis petrolera, cuando los países árabes miembros de la OPEP embargaron al oeste durante la guerra árabe israelí de Yom Kippur. A esta crisis de 1973 siguió una recesión global acompañada por un incremento del desempleo, incremento de la deuda pública y caída en la balanza de pagos, por los déficits en balanza de pagos de los países importadores de petróleo. Una segunda crisis llegó en 1979, cuando los fundamentalistas depusieron al Sha de Irán. El crecimiento en los precios del petróleo se unió a la espiral inflacionaria que ya estaba en camino, y originó una alta transferencia de

[2] Espinosa Ramírez, Josefina. La política de apertura comercial del estado mexicano 1988-1994, Tesis Profesional ENEP Acatlán, México 1993, p. 49.

bienestar a las naciones exportadoras de petróleo, reduciendo ingresos en los países industrializados y frenando el desarrollo de las empresas multinacionales. La espiral inflacionaria culminó en 1980 - 1981 con una crisis de estanflación.

Cuando se desploman los precios del petróleo, los bancos comienzan a preocuparse por los préstamos otorgados. Los países latinoamericanos venían cubriendo solo los intereses de su deuda externa (servicio de deuda externa), por una crisis de solvencia al no haber motivado su crecimiento económico. La frase "crecer para pagar" comienza a darse entre los países en desarrollo, argumentado mejores condiciones de pago para poder desarrollarse y cumplir con la deuda contraída.

La crisis de los años setentas provoca que en la década de los años ochenta, los países industrializados comenzaran a aplicar fuertes medidas proteccionistas para proteger sus divisas, restringen las importaciones a través de medidas no arancelarias cada vez más sofisticadas, evadiendo los lineamientos contratados en el GATT (Hoy OMC). Estas medidas ocasionaron guerras comerciales entre los países industrializados, con medidas que iban desde la restricción comercial a productos de los países adversarios, hasta suspensiones y embargos a bienes.

Durante los años ochenta la tasa de crecimiento económico mundial se redujo, y en 1985 fue de solo 1 por ciento y de hecho fue negativa en los países en vía de desarrollo. La situación a fines de 1986 era por consiguiente difícil para el sistema de comercio internacional y resultaban poco alentadoras las perspectivas de expansión del intercambio en el futuro" [3]

El nivel del crecimiento mundial de comercio fue una gran pérdida ocasionada por este período, el cual empeoró porque las naciones afectadas reaccionaron empeorando los déficits de comercio al restringir sus importaciones. Así terminó una notable era de cooperación internacional que había estancado el crecimiento económico y los estándares de vida. No sería sino hasta la segunda mitad de los años ochenta que el comercio comenzó a resurgir.

1.2 Tendencias Económicas Mundiales

El comercio internacional es un proceso económico que incide en el gobierno de los países, los cuales adoptan políticas, estrategias y posturas ante este proceso que ha evolucionado a través de los años, en función de las políticas comerciales de los países del orbe y de la evolución de las economías. En la actualidad podemos distinguir algunas de las tendencias del comercio internacional como la globalización económica, el neoproteccionismo económico, y la conformación de bloques regionales de comercio, las cuales son las

[3] Duarte Gómez, Yanela y Martín Moreno Miranda, "Los Instrumentos de Fomento a la Exportaciones Mexicanas en el Marco del Proceso de Industrialización", en Carta Anierm, No. 154, Año 13, Vol. XXVIII, Junio de 1995, México , p. 8.

tendencias actuales que deben ser consideradas y analizadas por los gobiernos de los países si desean participar de este proceso, ya que permanecer al margen incrementa el riesgo de que se estanquen en su desarrollo. Por considerarlos de mayor relevancia, son las tendencias objeto de estudio en este trabajo.

1.2.1 El Neoproteccionismo

El neoproteccionismo es más complejo que el proteccionismo, aunque persigue fines similares. Proteccionismo comercial es un conjunto de acciones y políticas públicas, tendientes a proteger las industrias domésticas de la competencia extranjera que compite con sus bienes, servicios y capitales en mercados internacionales. Provoca la creación de alianzas con políticas de discriminación y restringe la formación de bloques económicos; hace poco uso y/o elimina aranceles y en su lugar crea todo tipo de barreras no arancelarias. Es una nueva forma de discriminación comercial, restringiendo los espacios económicos y las relaciones comerciales claras, mediante trámites y procesos que complican la importación. Esta protección permite a sus industrias contar con una ventaja dentro del propio mercado al no enfrentar la producción nacional con la extranjera. Generalmente la protección se aplica en combinación con incentivos en forma de subsidios y facilidades administrativas que apoyen a la industria exportadora. Esta protección, a la larga, provoca mercados cautivos y monopolios.

El proteccionismo y el neoproteccionismo en la actualidad encuentran sus principales causas en problemáticas tales como:

a) El desempleo, consecuencia de los adelantos en técnicas laborales y en tecnologías aplicadas a procesos productivos.

b) Los problemas en el sistema monetario internacional, resultado del desajuste inflacionario y recesivo, el desempleo provocado por los nuevos procesos productivos, las importaciones de productos extranjeros con menores precios y las altas tasas de interés al financiamiento. Las depresiones económicas, cortas ó prolongadas en los precios de bienes ó servicios conducen a un incremento proteccionista.

c) La imprecisión en las normas comerciales que permiten una mayor libertad de aplicación e interpretación a los gobiernos a nivel de tratados internacionales y de legislaciones internas en comercio internacional.

Las medidas no arancelarias (proteccionistas) básicas son aquellas disposiciones gubernamentales no monetarias que restringen las importaciones en el país que las aplica y el comercio internacional en general, a través de varias medidas que caen en la categoría del neoproteccionismo actual, siendo éstas las siguientes: los Acuerdos de Ordenación de Mercados (OMA'S); los Acuerdos de

Restricción Voluntaria a las Exportaciones (VER'S); los Estándares Técnicos al Comercio; el Dumping; las Subvenciones y las Salvaguardas; las cuales se convierten en serios obstáculos al comercio.

Estas medidas son consideradas prácticas desleales por el apoyo gubernamental extraordinario que se otorga a las empresas, con mecanismos tales como los *subsidios a las exportaciones*, es decir, el beneficio económico concedido por un gobierno a sus productores dedicados a la exportación para la venta exterior de bienes y servicios, además de capitales, y las cuales se encuentran comúnmente prohibidas, debido a que le proporcionan ventajas indebidas al país que las utiliza.

Los *Acuerdos de Ordenación de Mercados* (OMA´S) son cuotas a la exportación que se aplican a los productos de un país cuando causan daños a la industria importadora del país receptor, además son una especie de salvaguardas que imponen restricciones cuantitativas a las importaciones y que generalmente son discriminatorias, violando las disposiciones del GATT (HOY OMC). Estos acuerdos se negocian a nivel gubernamental entre los principales productores. Simultáneamente pactan una serie de medidas para los productores más pequeños, que casi siempre son países menos desarrollados.

Los *Acuerdos de Restricción Voluntaria a las Exportaciones* (VER´S) se establecen cuando un gobierno pide a otro reducir sus exportaciones de algún producto, porque considera que están dañando a su productores. Así, un país se obliga a no exportar más de un porcentaje en parte de su producción.

Las *Salvaguardas* son la vía legal por medio de la cual un país contratante del GATT puede imponer restricciones cuantitativas a las importaciones en los casos de que estas compras dañen seriamente a los productores domésticos. Las salvaguardas dentro de las instancias jurídicas del GATT también son conocidas como las *cláusulas de escape*, que deben ser compatibles con la cláusula de la *Nación más Favorecida* (NMF), es decir, que no sean discriminatorias, además de que deben ser temporales y permitir compensación ó represalia si afecta a otro país. Generalmente, éstas medidas no son solicitadas a través del procedimiento instaurado por el GATT sino más bien los países involucrados, tanto importadores como exportadores, negocian restricciones fuera de éste.

Las *Restricciones Cuantitativas* son límites a las cantidades de productos que pueden ser importados ó exportados, a través de cuotas; es decir, de un impuesto para una cantidad específica de productos importados.

A través de estos mecanismos, los países se protegen dentro del marco de los acuerdos regionales ó multilaterales a los que pertenecen restringiendo las importaciones que dañan su industria nacional, ó simplemente para proteger un sector ineficiente. Estas medidas limitan los flujos de comercio a nivel mundial. Esta nueva forma de protección es una tendencia internacional a la cual los países adaptan estrategias con la finalidad de seguir la corriente mundial de hacer comercio. En definitiva, estas estrategias afectan a sus actores económicos, como

habrá de verse más adelante al influir en la forma de actuar de los agentes aduanales en México, quienes deben estar pendientes del tipo de restricciones para la importación de productos y asesorar adecuadamente a sus clientes en cuanto al proceso de exportación y el tipo de obstáculos que deberá sortear el comprador de sus productos en el país de destino, mismos que deben conocer para asegurar un flujo comercial continuo.

1.2.2 El paradigma de la globalización.

La globalización es resultado de los cambios en materia económica, política, social y tecnológica que se han dado en todo el mundo, y que han llevado a los países a una apertura que va de lo doméstico, regional y nacional hacia lo internacional. Implica una dinámica estratégica en dos sentidos: Incrementar la oferta del producto nacional, y atraer inversión de capitales que generen divisas al país receptor.

Después de la crisis económica global de 1980-1981, y culminando con la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989, comenzaron a desatarse una serie de eventos que están transformando la economía mundial. Las economías mundiales están siendo transformadas por una combinación de cambios tecnológicos, políticos, y un rápido crecimiento del dominio de las grandes corporaciones transnacionales.

La globalización es una tendencia mundial que implica cambios en todos los ámbitos. Debido a que su revisión implicaría todos los ámbitos de la sociedad y economía mundiales, para su análisis se ha dividido solamente en tres puntos de estudio: sus *causas, efectos* y *tendencias*, contemplando solo los aspectos que habrán de dar claridad a los capítulos posteriores.

Entre las principales *causas* se revisan los cambios tecnológicos, los cambios políticos y la ventaja competitiva empresarial y nacional a nivel mundial, por considerarlos de interés como elementos de estudio para efectos del presente trabajo.

Sus *efectos* comerciales de la globalización son, entre otros, el incremento dinámico y acelerado de la economía mundial, el acelerado proceso de innovación estratégica y tecnológica, la emergencia de los regímenes políticos globales, la desregulación y la apertura económica mundial, elementos que inciden en el cambio de funciones del agente aduanal en nuestro país, como se verá posteriormente.

Las *tendencias* en cuanto a su evolución son: el impulso al desarrollo tecnológico; la sustitución de materias primas mediante la investigación y el desarrollo en esta área; el empleo de personal altamente calificado capaz de manejar ó administrar las nuevas tecnologías emergentes; la estandarización de partes y componentes, creando así la llamada "fábrica mundial"; el ciberespacio; y

una reducción de las diferencias entre países, propiciando la formación de bloques regionales de comercio. Estos elementos de análisis deben ser considerarse como puntos de planeación para el agente aduanal.

Los cambios tecnológicos, como mejoras en comunicaciones y transportes, están reduciendo las barreras del intercambio comercial. Las nuevas tecnologías afectan al comercio en varias formas: pueden crear exportaciones para un país, proveer sustitutos para las importaciones, y pueden llevar hacia una nueva demanda de productos. "Hoy por hoy, la información es la base del éxito; es un arma altamente competitiva; quien tiene acceso a ella, tiene mayor oportunidad". [4]

En esta estrategia, la tecnología juega un papel fundamental, permitiendo a las empresas contar con procesos productivos más ágiles, eliminación de obstáculos en las distancias físicas y una mejor comunicación. Las empresas abandonan el concepto de integración vertical (producir sus propios insumos), y adopta el esquema de integración horizontal.

La revolución de las *telecomunicaciones* permite esquemas de producción mundial, donde se concentran la planeación, organización y comercialización de un producto en determinado país, desconcentrando la manufactura de componentes y/o el ensamble final de los productos en otros países. A través de los sistemas globales de comunicación, ahora es posible que las compañías coordinen su producción, planeación y operaciones financieras a lo largo de un gran número de paises, llevando a cabo auténticas operaciones globales. La información se ha vuelto en sí comerciable: consultoría gerencial, filmes, grabaciones en soportes, discos compactos, noticias televisivas, servicios de telecomunicación y diseño, y programación de software. Se hace patente que las ventajas comparativas de las naciones han evolucionado y se han transformado, provocando que éstas ya no dependan de la cantidad de recursos naturales, de la abundancia de capitales ó de una numerosa mano de obra barata.

Entre los factores tecnológicos que promueven la globalización está la caída en los precios del *transporte internacional* debido a la desarrollo de medios físicos de comunicación, y a los avances en el poder de las computadoras y las telecomunicaciones como sistemas digitales, fibras ópticas y tecnología satelital que transforman la facilidad, velocidad, cantidad y calidad de los flujos de información, abriendo al mercado internacional los productos comerciados localmente. Entre estos medios es importante destacar el intercambio electrónico de datos, los mercados globales para transacciones de monedas y toda forma de divisas comercializables, la transferencia electrónica de fondos, los sistemas telefónicos y redes inteligentes, el correo electrónico (E-Mail), y el ciberespacio e Internet.

[4] Alfaro, Víctor. "El Consejo de Cooperación Aduanera en las relaciones económicas comerciales" en Comercio Exterior, Vol. 33, Núm. 3, México, Marzo de 1993, p. 59.

Cabe mencionar, que el manejo de información es una ventaja competitiva de las empresas. La sociedad del Internet dio a conocer en 1995 el número de usuarios de computadoras conectados a la red:

Norte América		4,541,470
Europa Occidental		1,463,870
Pacífico		251,320
	(Australia 207,426)	
Asia		299,854
Europa oriental		66,998
Africa		41,416
	Sudáfrica (41,329)	
Latinoamérica		27,069
Medio oriente		19,548

Fuente: Berry J.L., Brian. ET AL The global economy in transition. Editorial Prentice Hall, E.U.A. 1997 Pp. 315

Es evidente que la diferencia entre "los conectados" y "los desconectados" causa preocupación como otra fuente de desigualdad entre los ricos y los pobres del mundo. Actualmente, el Internet es una herramienta para los países de habla inglesa. Sin embargo, el Internet es precursor de una estructura de información global del futuro que está por desplegarse en las próximas décadas, y que está dando sus primero pasos en el *web*[5].

Sin embargo, existen riesgos derivados del excesivo uso de la tecnología como el abatimiento de ventajas comparativas en mano de obra de las naciones en desarrollo frente al incremento industrial en países desarrollados a través de la robotización de los procesos productivos. Esta situación mundial provoca preocupación respecto al incremento de los niveles de desempleo y las consecuencias sociales (políticas, aumento de la delincuencia, negocios ilícitos como tráfico de drogas, etc.).

Los cambios políticos, como el colapso del comunismo y una desregulación mundial de la intervención gubernamental en la vida económica han facilitado la globalización a través de la remoción de barreras institucionales al comercio y desarrollo, produciendo un triunfo mundial de los mercados. La integración de los mercados financieros, será inevitablemente seguida por una integración en los niveles políticos y económicos: la movilidad del capital crea mayor competencia, lo que deriva en políticas monetarias similares entre los países.

La relajación de la intervención gubernamental en la actividad económica ha sido global. Aunque el cambio fue menos dramático en occidente, ya que existe un modelo económico capitalista principalmente, en el cual la iniciativa privada ha predominado sobre la intervención del Estado en la actividad

[5] El World Wide Web es una sucursal del internet inventada por el inglés Tim Bernes Lee, y es disponible instantánea y universalmente, sin importar el origen.

económica. Los ochentas atestiguaron el repudio popular de las formas más extremas de democracia social, como la caída del muro de Berlín y el colapso del bloque socialista. Ahora podemos ver un Estado menos intervencionista en este tipo de economías.

Los estados nación tienen roles y responsabilidades bien definidas: sus funciones básicas son *legislativa*, para formular el orden social; *administrativa,* ejecutando las reglas básicas de la organización; *político partidistas*, proponiendo diferentes medidas y diferentes posiciones políticas ; y *jurídica,* que concierne a probar la validez de leyes y reglas, y su aplicación concreta a la sociedad.

La ventaja competitiva mundial: A pesar de la influencia de las organizaciones internacionales como el banco mundial, los principales agentes de cambio de la economía global son, de todas formas, el creciente número de empresas multinacionales, algunas veces llamadas corporaciones transnacionales. Para 1995, habían aproximadamente 37000 de estas empresas en el mundo, controlando cerca de un tercio de los activos mundiales del sector privado. La contribución del comercio exterior al crecimiento económico se explica con base en los incrementos en productividad que derivan de la especialización productiva.

Las empresas transnacionales son los principales agentes de las transacciones de corte internacional. Una teoría de interacción económica internacional debe tener en cuenta la habilidad de estas empresas para modificar el ambiente de los países anfitriones y su facilidad de mover recursos humanos y capitales de un lugar a otro del mundo. Juegan un papel preponderante en la transferencia internacional de tecnología, ya sea tecnología en forma de bienes de capital, ó en formas de organización empresarial como el "Just in Time" japonés. Esta movilidad internacional le proporciona la ventaja de captación de oportunidades en el país donde se encuentre haciendo negocios.

El dominio de las empresas multinacionales en los flujos de comercio han cambiado los conceptos de importaciones y exportaciones, ya que debe redefinirse si estas son el intercambio de bienes y servicios que traspasan las fronteras ó incluyen la producción en las subsidiarias en otros países, ó las ventas de subsidiarias en el propio país, así como la movilidad de los factores de la producción, como capitales y fuerza de trabajo, que contravienen las políticas económicas que los países quisieran aplicar.

Las grandes corporaciones transnacionales tienen un rol eficiente en la redistribución mundial de los factores de la producción (capitales, habilidades gerenciales, tecnología, diseño de producto y bienes) entre los países. De esta forma, logra el equilibrio mundial de los factores. Los patrones de especialización y la división internacional del trabajo se han modificado en virtud de la aparición de las llamadas "ventajas competitivas" asociadas con el empleo intensivo de tecnologías modernas y de recursos humanos capacitados de las empresas transnacionales. Para entender la feroz competencia de las empresas

transnacionales, se debe analizar la teoría de las ventajas competitivas de Michael Porter, que fundamenta teóricamente la estrategia de estas empresas, y con la cual podemos predecir sus acciones y seguirlas, para el caso de las empresas mexicanas.

Según Michael Porter, el logro de la ventaja competitiva de nivel mundial es posible en la medida en que las empresas, nacionales ó transnacionales aprovechen cuatro variables:

1. Las economías de escala, reduciendo los costos de producción a medida que aumenta el volumen de producción, aplicándose en áreas de producción, distribución y comercialización.
2. La Innovación tecnológica, tanto en producción como en servicios, abatiendo costos mediante la producción y el desarrollo de nuevos productos, compensando los altos costos de investigación y desarrollo al posicionar los productos en el mercado internacional.
3. La movilidad de los equipos de trabajo de un país a otro en función de la variación del costo de los factores de producción.
4. La identificación, desarrollo y búsqueda de nuevas ventajas, buscando siempre la optimización de recursos y factores[6].

Porter reconoce que existen cuatro atributos principales en el ambiente en que las empresas compiten, promueven ó impiden la creación de una ventaja competitiva: 1. *las condiciones factoriales*; 2. *las condiciones de demanda*; 3. *la naturaleza de las industrias que dan apoyo*; y 4. *la estrategia empresarial*, su estructura y su nivel de competencia. Juntas, sugieren una nueva secuencia de etapas para el desarrollo económico.

1. *Las condiciones factoriales*, que han sido convencionalmente llamadas "factores de la producción" (como la tierra, y otros recursos, fuerza productiva y capital). Gran parte de la teoría del comercio internacional se basa en estos factores. Porter afirma que se requiere una nueva agrupación de estos factores para comprender la forma en que estos impulsan una ventaja competitiva: Entre estos distingue:

   a) Recursos físicos: Es la abundancia y/o escasez, calidad, accesibilidad y costo de la tierra, el agua, minerales, y depósitos madereros, junto a otras características físicas como localización, zona horaria y clima.

   b) Recursos humanos: La cantidad, habilidades y costo del personal, incluyendo factores culturales que inciden en la ética del trabajo.

[6] Berry J.L., Brian. et al The global economy in transition. Editorial Prentice Hall, E.U.A. 1997, p.10

c) Infraestructura: El tipo, calidad y costo al usuario de los sistemas de comunicaciones y transportes, cuidado de la salud, instituciones culturales y otros.

d) Conocimiento de los recursos: El suministro nacional de conocimiento científico, técnico y tecnológico, así como de procesos.

e) Recursos capitales: El monto, tipo y costo del capital disponible para financiar a la industria. Otras variables importantes son las tasas de interés al ahorro, la estructura de los mercados de capital y las políticas gubernamentales que afectan el suministro de dinero y las tasas de interés

Está lista puede diferenciarse de lo que Porter llama los *factores tradicionales ó básicos,* como clima, localización y población y los *factores modernos ó avanzados* , como personal calificado, capacidad de investigación y desarrollo, y avance en la infraestructura de comunicaciones digitales. Estos últimos son actualmente los de mayor relevancia para determinar una ventaja competitiva. Los factores básicos son dotados por naturaleza (dotación de factores) , fijos en disponibilidad y constituyen límites al crecimiento, pero los avanzados pueden ser creados a través de la educación y la inversión en investigación y no tienen límites fijados.

2. *Las condiciones de demanda:* Estas deben ser encontradas en el mercado doméstico. Si los requerimientos de los compradores locales son sofisticados, forzarán a las empresas locales a cubrir sus necesidades, y esto determinará el patrón de crecimiento y la forma en que estas necesidades domésticas se transmiten al extranjero. Tal es el caso del mercado Japonés, que demanda productos ligeros, delgados, cortos y pequeños, y como resultado esta la gran variedad de productos que fabrican para sí, pero un gran éxito internacionalmente.

3. *La naturaleza de las industrias que dan apoyo:* En la estrategia de crear ventajas competitivas, las empresas que suministran partes componentes ó materia prima juegan un papel relevante, proveyendo de productos de calidad, y formando parte importante del proceso de innovación y desarrollo.

4. *La estrategia empresarial, su estructura y su nivel de competencia:* Esta estrategia se basa en los objetivos empresariales y sistemas gerenciales. De acuerdo a estos objetivos, se da la competitividad en diferentes niveles, ya sea por diferencia estrategia en cuanto a la velocidad en que se desea obtener una utilidad, ó en inversiones a largo plazo, aprovechando ventajas fiscales en diferentes países.

Porter afirma que al juntar estos factores, vislumbra cuatro etapas para el desarrollo económico, las que las empresas deberán escalar para lograr una ventaja competitiva: la primera, ó *etapa de acción en factores*, es aquella en que la ventaja competitiva deriva de los factores básicos de la producción (dotación de factores): grandes reservas de recursos naturales y abundante fuerza de trabajo barata. Algunas naciones dependen de la exportación de materias primas y otras del petróleo, con una gran desigualdad en ingresos. Otras, por ejemplo, suministran fuerza de trabajo barata para producir textiles,.

La segunda, ó *etapa de acción en inversión*, está basada en el deseo y habilidad para invertir en empresas modernas y eficientes, representando la mejor tecnología disponible en los mercado global. No solo involucra inversión en tecnología, sino en llevar la producción de lo básico a lo avanzado y desarrollando la infraestructura y abatiendo los costos. Se enfocan en empresas con economías de escala y requerimientos de capital. Las ventajas competitivas más significantes son la mano de obra barata y las modernas instalaciones.

En la tercera, la *etapa de acción en innovación,* las empresas crean en forma activa nuevas tecnologías, nuevos productos y nuevos mercados. La ventaja competitiva se basa en la productividad derivada de habilidades de altos niveles y tecnologías avanzadas. En esta etapa, la empresa se vuelve multinacional, compite globalmente con estrategias generadas por sí mismas y por sus propias organizaciones internacionales de mercadotecnia, redes de servicio y reputación de sus marcas. Comienzan a producir en varios países. Dos tendencias se desarrollan durante esta etapa: se forman agrupaciones de industrias proveedoras de las empresas en expansión, compitiendo expandiéndose y especializándose, y ampliando la gama de sus productos, provocando el nacimiento de nuevas agrupaciones para proveerlas.

En la cuarta etapa final , de *acción de abundancia,* es alcanzada si una nación logra niveles de afluencia de inversión, dando pautas para el éxito empresarial en innovación y disminución de riesgos a la inversión. Es este nivel el que se desea alcanzar en México a través de medidas de desregulación administrativa y seguridad a los inversionistas extranjeros, instaurando medidas anti - inflacionarias que otorguen al país un mayor grado de seguridad para recibir inversión.

En continuidad a lo anterior, Michael Porter señala que existen dos tipos básicos de ventajas competitivas:

a) *Los costos más bajos,* clasificados como la capacidad de una compañía para diseñar, producir y vender un producto comparablemente más eficiente que los de sus competidores, pero a un menor costo y con una mayor fuerza de trabajo productivo, lo cual permite contar a la larga con mejores procesos tecnológicos a emplear para innovar sus productos futuros.

b) *La diferenciación,* que es la capacidad única de proveer un artículo a un mejor precio para el comprador en términos de mejores presentaciones, calidades y servicios post-venta del producto; lo cual permite a una empresa otorgar un mejor precio que lleva implícito una mayor ganancia que supera los costos y que lo hace distinto de sus competidores.

Combinar ambos tipos de ventajas competitivas es muy difícil, aunque no imposible, debido a que dar la mejor presentación, calidad y servicio siempre dependerá de incrementar los costos. Sin embargo, actualmente presenciamos que diversas empresas implementan planes y programas a través de su planeación estratégica para la consecución de este objetivo: alta calidad a bajos costos. Se utilizan, entre otros mecanismos, la producción mundial (fábrica mundial), la exportación de capitales, la creación de alianzas estratégicas ó el aprovechamiento de zonas de comercio preferencial.

En cuanto a la integración económica regional, las empresas de países miembros de un bloque de cooperación comercial, al existir una complementación de las economías las empresas ó industrias, ven recrudecidas cinco fuerzas que se derivan de la exposición de éstas a la competencia internacional:

1) La amenaza de nuevos competidores;
2) La amenaza de ver sustituidos sus productos y/o servicios;
3) El poder de negociación de los proveedores;
4) El poder de negociación de los compradores y
5) La rivalidad entre los distintos competidores [7].

Ante esta presentación de Michael Porter, queda definido que las empresas de los países que deseen participar del mercado internacional habrán de seguir estas pautas. En el caso de las agencias aduanales, tiene aquí una metodología adecuada para proyectar sus servicios a nivel internacional. Esta metodología de proyección internacional será analizada posteriormente.

Los *efectos* comerciales de la globalización son el incremento dinámico y acelerado de la economía mundial; el acelerado proceso de innovación estratégica y tecnológica; la emergencia de los regímenes políticos globales; y la desregulación y la apertura económicas mundiales.

El *incremento dinámico y acelerado de la economía mundial* está dado por tres procesos principales:

1) La integración mundial de mercados nacionales y regionales.

[7] Ibid pp.10-14

2) La mercantilización de la industria manufacturera, al competir gran cantidad de empresas por ser proveedoras de materias primas de las empresas manufactureras.

3) La creciente competencia a nivel mundial, intensificada por la cada vez mayor eficientización de las empresas con la finalidad de competir a nivel mundial, es decir, con una mayor ventaja competitiva.

Con respecto a las *Innovaciones estratégicas y tecnológicas,* las empresas han tenido que reestructurar sus políticas industriales para hacer frente a la intensa competencia a nivel mundial. Su principal objetivo es contar con ventajas competitivas respecto a sus competidores, fabricando su producto final a través de la mezcla óptima de los insumos de cada país y adaptando dicha política a las necesidades de innovación tecnológica, infraestructura, capacitación de sus recursos humanos y el desarrollo de sus relaciones con otras empresas.

Uno de los aspectos más importantes es la globalización de los servicios, ya que este sector que tradicionalmente provee servicios locales, están convirtiéndose en importantes componentes del comercio internacional y de la globalización, como servicios bancarios, telecomunicaciones y servicios de datos, seguros y reaseguros, transportación, y un numeroso conjunto de servicios profesionales, de negocios y científicos. La globalización también está acompañada de una considerable innovación: la diversificación de las fuentes de fondos capitales. Esta globalización de los mercados financieros internacionales ha sido acelerada por factores como la creciente apertura de los mercados financieros, participación en tratados internacionales sobre tributación e innovaciones en instrumentos financieros, provocando que a los participantes no les interese más la localización geográfica. .

La *Desregulación y apertura económicas mundiales* constituyen una estrategia implantada por el gobierno de un país con el objetivo de aumentar la competencia nacional en mercados externos, a través de la modernización del marco jurídico regulatorio de su comercio e industria para apoyar un incremento en la calidad, mejorar el precio de los productos que comercializa y dar un mayor crecimiento a las exportaciones y a la productividad.

Una línea de desregulación debe contemplar los siguientes lineamientos:

a) La racionalización en la aplicación de preceptos que afectan los diferentes sectores productivos de una economía, es decir, no abusar de normas, requerimientos de calidad ó sanitarios, reglas operativas excesivas y, en fin, toda clase de obstáculos al libre mercado comercial, esto implica que se hagan reformas a las leyes que rigen el comercio doméstico, encaminadas a una simplificación administrativa de trámites permitiendo un incremento de los flujos comerciales y de inversión.

b) Otorgar prioridades a las actividades en que los beneficios de la desregulación tendrían efecto inmediato.

c) Favorecer una reducción sistemática de la participación de los monopolios en la economía doméstica.

Una de las tendencias que ha ocasionado la globalización es *el desarrollo tecnológico*, ya que la tecnología es uno de los principales medios para que las empresas tengan una ventaja competitiva que les proporcione una posición estratégica a nivel mundial.

Otras tendencias son la *sustitución de materias primas* por nuevos productos sustitutos, para evitar la dependencia y el agotamiento de recursos naturales. Se hacen grandes inversiones en investigación y desarrollo, con el fin último de disminuir costos de producción y ofertar productos a niveles de precios más bajos para lograr una ventaja competitiva adicional; *el empleo de personal altamente calificado*, principalmente en el sector de servicios informáticos; *la estandarización de partes y componentes* de un producto final en diferentes empresas y países, a través de normas internacionales de calidad como ISO 9000; la tecnología del *ciberespacio,* que tenderá a cambiar los patrones del comercio internacional y los conceptos de fronteras nacionales, al redefinir lo que será producido y consumido, y como la gente aprenderá y trabajará. Los servicios de ingeniería, diseño en ingeniería, seguros e inversiones serán tan exportables como las partes de automóviles ó de refrigeradores. Ofrecerá oportunidades a trabajadores de países pobres de obtener niveles de vida que ahora solo pueden obtener emigrando.

La globalización es una tendencia mundial que favorece competencia empresarial y nacional a nivel mundial, ya que las empresas están buscando constantemente mayor competitividad de sus productos y los países el otorgar mejores condiciones para atraer inversión productiva y de capitales. Toda empresa que desee permanecer en el flujo de comercio actual, deberá adecuar su estrategia empresarial, y una de las vertientes definitivamente deberá ser su adecuación al comercio internacional. Como se ha descrito, tienen una gran ventaja: los gobiernos de los países están desregulando sus economía para fortalecer a estas empresas, sin obstáculos al libre comercio.

Para comprender las *tendencias de la globalización*, se debe observar que el comercio internacional ha aumentado, primero por el incremento de la población mundial, así como por el desarrollo de los transportes y los nuevos mecanismos de producción internacional. Sin embargo, la forma de intercambio de bienes se ha modificado por la división mundial en bloques comerciales. Ha quedado en el pasado la etapa del florecimiento del libre flujo de las transacciones comerciales. En la actualidad, todo aquel país que quiera competir en los mercados mundiales tendrá que adecuar sus estrategias para obtener mayores

ventajas comparativas. Si el comercio exterior es una actividad que crece a través de la promoción y el fortalecimiento de las relaciones comerciales con otras naciones, es por ello que las naciones, como México, negocian su ingreso a zonas comerciales para enfrentar los nuevos retos ante los desequilibrios del comercio mundial, ya que la regionalización del comercio aumenta el riesgo de las prácticas proteccionistas frente a terceros países.

La *reducción de las diferencias entre países* está dada por la alta interdependencia entre las naciones que la globalización provoca. Una crisis en cualquier orden será una crisis en cadena; una crisis financiera es marcada por la incertidumbre financiera en las principales bolsas de valores internacionales, una devaluación del dólar causa problemas en el sistema financiero mundial. Una crisis en la bolsa inglesa provoca la devaluación de la lira, el escudo y la peseta. Este fenómeno se acentúa en aquellos países pertenecientes a un bloque regional de comercio, donde los países ceden parte de su soberanía para conformar una asociación con el fin de incrementar sus volúmenes de comercio.

1.2.3 La formación de bloques regionales de comercio.

Durante la posguerra proliferaron los acuerdos entre países para promover su integración económica. La lógica era que dicha integración era que este esquema proporcionaba suficiente dinamismo en los países miembros, pero también beneficiaría las exportaciones de los no miembros.

Después de la primera y segunda guerras mundiales, se puede comprender la lógica en el proceso de la integración europea, por haber quedado devastada y por la "...necesidad de reconstruir las economías europeas y devolverle a esa área el papel que le correspondía en el desarrollo industrial, tecnológico, agrícola y financiero del mundo... El ejemplo europeo sirvió de inspiración a otras áreas del mundo, lo mismo en Centroamérica y el caribe que en otras subregiones de la América Latina,... y así mismo en Africa y en Asia..."[8]

Al analizar los resultados, puede verse que si bien en un principio hubo una tendencia al incremento de las exportaciones, esta no se sostuvo, básicamente por políticas discriminativas. Esto fue evidente en los casos de la AELC, la ALADI, el Pacto Andino, el MCCA y la CARICOM. Las excepciones a esta regla fueron la CEE, la ANSEA y las relaciones Estados Unidos - Canadá, ..." [9], esta última en algunos casos la superó.

El regionalismo es un proceso que la política ha hecho posible, pero que las fuerzas del mercado han impulsado. Las naciones del mundo han formado organizaciones internacionales para reducir los obstáculos políticos, y a nivel regional grupos de países se han unido con sus vecinos para formar grupos

[8] Urquidi L., Víctor y Vega Cánovas, Gustavo (Compiladores). "Discurso de Mario Ojeda Gómez, Presidente de El Colegio de México", en Unas y Otras Integraciones: Perspectivas del Comercio Mundial y su relación con la Integración Regional, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 16-17
[9] Ibid, p. 28.

supranacionales compartiendo objetivos económicos. Los Bloques Comerciales han instrumentado las normas de origen, que son los requisitos mínimos de fabricación, contenido ó elaboración que debe cumplir un bien, servicio ó capital para poder ser considerado como originario de un país miembro de un Bloque Comercial, con el objetivo de evitar que países ajenos a la región se favorezcan indebidamente de la disminución de aranceles que los miembros de la zona negociaron bajo el principio de la reciprocidad.

Entre los factores que determinan la capacidad de negociación y presión de un país a nivel internacional, encontramos los naturales, los tecnológicos, los económicos y los demográficos. No importará el tamaño de las naciones, sino su dotación de factores, ya sean materiales ó monetarios con los cuales contará para participar en el intercambio económico que impera en el mundo, teniendo una relación más estrecha con la Geoeconomía , vista como una ecuación entre el espacio de acción y el poder económico y político de las naciones.

De esta desigualdad se deriva una interdependencia asimétrica a nivel internacional, los que tienen la tecnología y la industria requieren materia prima y los que tienen ésta, necesitan de artículos que no pueden producir por carecer de la infraestructura adecuada. Así, de acuerdo con la teoría clásica del comercio internacional cada país ó empresa se especializará en la producción de aquellas mercancías, bienes y/o servicios que puedan ser producidos a un menor costo relativo con respecto a otros países, es decir, que un producto puede ser más barato comprándolo en otro país que producirlo en el mismo, lo cual provoca una interacción de las economías al especializarse en producciones que sean de menor costo para un país y que causan la creación de un comercio más estrecho y una economía más abierta.

La división mundial en bloques comerciales: Jurídicamente, dentro de lo que fuera el GATT (HOY OMC), en su artículo XXIV permitía las agrupaciones regionales como zonas de libre comercio y/o uniones aduaneras. Posteriormente, y debido al abuso en que se incurrió al usar esta concesión, se contempló que tales agrupaciones creaban y/o desviaban el comercio internacional.

Conceptualmente, el Regionalismo ó Regionalización económica es la tendencia a la agrupación de tres ó más Estados, cuyo objetivo es la formación de una entidad político - económica distinta, suponiendo en sus relaciones económicas y comerciales la eliminación de medidas discriminatorias adoptadas por cada uno de ellos frente al exterior.

Este proceso de integración no sigue una línea de etapas continuas, al contrario, a veces avanza, a veces se estanca y a veces retrocede. Los obstáculos más grandes para la integración, en estas circunstancias, son: el temor a la pérdida de soberanía de los países miembros del bloque (ya que la integración conduce a la creación de una situación jurídica en la cual los Estados conceden algunos de sus atributos de soberanía, con el fin de constituir un espacio común dentro del cual circulen libremente y reciban el mismo trato las

personas, los bienes, los servicios y los capitales mediante la armonización de las políticas correspondientes y bajo un poder supranacional); el temor a la competencia con otros países en cuanto a producción innovadora; las desigualdades de desarrollo de los integrantes; el no recibir reciprocidad en los intercambios comerciales.

Particularizando, el proceso de integración debe contemplarse como un ciclo que se caracterizaría por ser gradual y progresivo, revistiendo diferentes modalidades:

a) Zona Preferencial, Acuerdos de Preferencias ó Club de Comercio Preferencial. Esta es la primera etapa de un proceso de integración, por lo tanto, tiene los menores efectos en una zona que decide reducir sus impuestos mutuos de importación de todos los bienes, menos de los servicios de capital, es decir, se favorecen entre sí al otorgarse preferencias arancelarias primarias.

b) Zona de Libre Comercio ó Acuerdo de Libre Comercio, este tipo elimina paulatinamente, los aranceles de importación y otras restricciones al comercio reciproco, pero no homogeneizan un arancel externo común frente al resto del mundo. Cada país participante es libre de fijar su política comercial con naciones no miembros del Acuerdo. Se crean un conjunto de reglas para incrementar y fomentar las compras y las ventas de las economías participantes.

c) Unión Aduanera, esta modalidad de integración económica es muy compleja por ser la etapa en la cual se detienen la mayoría de los procesos integrativos hoy en día.

d) Mercado Común, se caracteriza por ser un ciclo con alcances económicos, políticos y sociales que comienzan con la liberalización comercial de mercancías, un establecimiento del arancel común externo y la supresión de todas las restricciones al comercio mutuo entre los países ó economías participantes, con la puesta en marcha de políticas económicas homogéneas, donde principalmente se persigue la eliminación de fronteras comerciales para la libre circulación de individuos, mercancías, servicios y capitales.

e) Unión Económica, es la forma más completa de integración económica. Implica también una unión monetaria incluyendo las características de las anteriores etapas del proceso de integración; el libre comercio de productos, la reducción paulatina de los aranceles y la preferencia arancelaria a países miembros, la creación de un arancel externo común, una legislación arancelaria y aduanera, así como el libre movimiento de capitales, bienes, servicios e individuos.

Al mismo tiempo, una Unión Económica revista cierto grado de Unión Política ya que se busca resguardar los intereses de los miembros frente a terceros países por seguridad común, para lo cual se crean órganos intergubernamentales con poder (limitado) supranacional que tienen como objetivo la realización de todos los intereses de la Unión que descansan en bases jurídicas.

La integración económica entre países en bloques se da por vías tales como la apertura comercial y la eliminación de barreras arancelarias, instalando el modelo neoliberal. El proceso de globalización se inicia a través de una integración por áreas como principio para una integración por regiones y la culminación inminente de la formación de bloques por zona. En sí, la conformación de bloques implica el fortalecimiento de sus participantes a la competitividad internacional, diferenciando a los miembros de los no miembros, diferenciando un bloque de otro.

Los acuerdos que han surgido son de dos tipos: los *acuerdos globales,* diseñados para disminuir las barreras progresiva y selectivamente entre la gran mayoría de las naciones del mundo; y la *integración económica regional,* que reúne a un limitado número de países con cercanía geográfica generalmente en una unión diseñada no solo para reducir las barreras comerciales entre los miembros, sino en algunas instancias lograr formas más avanzadas de interacción económica. Generalmente un país que pertenece a un bloque regional también forma parte de organizaciones globales.

Dentro de los principales *acuerdos globales* que suscriben los países para mejorar sus condiciones de comercio se encuentra el *GATT* (Hoy OMC), que surge como uno de los principales esfuerzos por la liberalización y la integración económica reglamentada después del periodo de posguerra. El marco fundamental económico, jurídico e institucional del GATT (HOY OMC) descansa en un equilibrio de concesiones arancelarias mutuas negociadas entre las partes contratantes, que se comprometen a no aumentar los aranceles de importación por arriba de las tasas pactadas, aplicadas a través del principio de la nación más favorecida y con la única condición de que en cuanto se incrementen esas tasas, exista la posibilidad de negociar ciertas salvaguardas con el fin de no perjudicar los intereses de países afectados. La cláusula de la nación más favorecida - instrumento jurídico para la liberación del comercio - fue la llave de entrada al liberalismo; unificación de la economía mundial siglo XVII, XVIII. Ahora la apertura comercial junto con la desregulación son la carta de presentación, la senda de entrada al neoliberalismo.

Actualmente pueden *identificarse bloques de comercio,* que en sus diferentes estadíos, grados de éxito e intentos de esquemas complementarios, podemos nombrar:

La Unión Europea es el bloque económico con el proceso más avanzado en cuanto a unificación, logrado mediante planes concretos y sistemáticos,

superando en grado de integración cualquier otra alianza entre grupos a nivel internacional. Europa: La Unión Europea está formada por Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Reino Unido, Alemania, Holanda, Italia y Portugal; constituyendo una de las principales economías mundiales, dotada de un potencial consumidor de aproximadamente 322 millones de personas, contando con un ingreso per cápita de alrededor de 10 mil dólares, situando su nivel de vida entre los más elevados en el ámbito internacional.

Los países de la Unión Europea y los de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) constituida por Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia y Suiza; realizan en conjunto un 48 por ciento de las exportaciones mundiales, superando el 14 por ciento de Norteamérica y el 17 por ciento asiático; también, es una de las zonas del mundo con más poder de inversión, ocupando en 1988 el 38 por ciento del flujo total mundial, siendo Japón y Estados Unidos los países más interesados en invertir en esta región.

La Cuenca del Pacífico que, en términos económicos, es una región económica formada por países desarrollados como Japón, EUA, Canadá, Australia y Nueva Zelanda; nuevas economías industrializadas, tales como Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur; países en desarrollo como Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú, y países insulares como Fiji, Islas Cook, Islas Salomón, Kanaky, Papúa Nueva Guinea, Guam, Polinesia Francesa, Samoa Occidental, Narau, Kiribati y Micronesia; los cuales cooperan entre sí y fortalecen la zona a través de sus constantes y estrechos intercambios económicos. Este grupo de países no está estructurado como un bloque económico formal, sus interrelaciones se basan en acuerdos tácitos, compartiendo una estrategia económica común de apertura comercial y fomento a las exportaciones; se trata así de economías de libre mercado, con iniciativa y propiedad privadas, y con una gran intervención del Estado en la canalización de recursos hacia sectores claves en su economía. [10]

En la misma dirección, se vislumbra una lucha por el liderazgo en la zona entre Japón y China, ya que esta última está modernizando su economía y acelera su apertura económica externa. La apertura comercial de los países de la zona, sin embargo, no tuvo injerencia de ningún organismo regional, sino al contrario, fue por iniciativa propia de cada país, buscando cada cual sus mercados-meta y compitiendo por ellos inclusive con sus propios vecinos.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que inicialmente fuera la ALALC, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Desde los años sesenta, cuando América Latina comienza sus intentos por lograr integrarse económicamente con el Tratado de Montevideo que originó la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Tratado General de Integración Económica Centroamericano (MCCA), se obtuvieron éxitos en las

[10] Urquidi L., Víctor y Gustavo Vega Cánovas, (Compiladores) op cit., p. 32

primeras pruebas en cuanto al incremento del comercio pero no así en la complementación la cual era prácticamente nula, este aspecto fue ocupado por la cooperación económica.

En un principio esta asociación tuvo éxito (1960) pero después sufrió un lento crecimiento del intercambio a nivel interno de la misma, lo que afectó el nivel externo al cerrarse sus economías (1970). En 1980 se crea la ALADI que incluye acuerdos de alcance parcial de tipo bilateral, trilateral, sectoriales, etc.

El Pacto Andino. Surge a través del Acuerdo de Cartagena en el cual Colombia, Chile, Perú, Venezuela, Bolivia y el Ecuador, sin abandonar la ALALC, a nivel sub-regional proponen un plan integracionista en áreas de interés común general para ellos mismos, siendo el sector industrial el más beneficiado.

La Comunidad del Caribe (CARICOM) que incluye a Barbados, Belice, Bahamas, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Antigua, Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, San Cristóbal Nevis, Santa Lucía, Saint Vicent, Las Granadinas y las Islas Vírgenes Británicas. Entre sus propósitos están lograr la integración por medio de un mercado común, alcanzar una cooperación estrecha y funcional para coordinar las políticas económicas exteriores y permitir el libre movimiento de los factores de producción en capital, mano de obra y bienes intermedios.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA), aunque es visto más como un cuerpo técnico de apoyo a un Consejo Económico Latinoamericano, funciona como promotor de negociaciones entre América Latina y los países más industrializados. El SELA prevé el libre comercio de América Latina en 1999 con una nueva etapa de integración que se caracterizaría por la apertura de los mercados , la búsqueda de competitividad y el interés de alcanzar los macroequilibrios económicos internos de sus países miembros.

El Acuerdo de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina; desde 1986 ha existido una gran complementación entre ambas economías, la cual surgió con vigor a partir de la enorme voluntad política de los gobiernos de cada país y con la visión de que complementando las economías permitiría el aprovechamiento de toda la capacidad productiva instalada en ellos, representando una gran oportunidad de intercambiar productos industriales y servicios.

Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile, este posee un programa importante de desgravación que ha incrementado en buena parte las posibilidades de diversificación de las exportaciones chilenas y que ha permitido un estrechamiento de relaciones empresariales entre ambos países, gracias en mayor parte a la apertura comercial mexicana dentro del marco del Tratado de Libre Comercio para América del Norte al cual Chile aspira adherirse. Contiene un basto programa paulatino de liberalización comercial que abarca desde el 1 de enero de 1992 hasta el 1 de enero de 1998, además de un grupo de reglas para

promover los intercambios comerciales y disposiciones varias que facilitan la cooperación bilateral.

El tratado trilateral de libre comercio de Norteamérica TLCAN: Como Estados Unidos se dio a la tarea de negociar un área económico-comercial a través de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con México y Canadá, este TLC es un conjunto de reglas que estos países acordaron para vender y comprar bienes y servicios en un mercado con potencial consumidor de más de 360 millones de personas. Se dará un tiempo de transición, aproximadamente de 5 a 15 años, para que se comercie libremente, otorgándose más tiempo para la modernización de las tecnologías, métodos de producción y para mejorar las condiciones de competencia para las exportaciones. [11]

Así pues, podemos concluir que el comercio internacional ha aumentado, primero por el incremento de la población mundial, así como por el desarrollo en comunicaciones y transportes, y los nuevos mecanismos de producción internacional. Ante estos cambios, la forma de intercambiar bienes se ha ido orientando hacia la división mundial en bloques comerciales y la apertura comercial de los países, al ser las tendencias económicas que responden a las necesidades de los cambios en los flujos de comercio. Cabe señalar que las tendencias económicas mundiales de globalización y regionalización no son procesos contradictorios, sino complementarios en la medida que promuevan el comercio extrarregional, es decir, entre bloques. Esto ayudará al proceso globalizador y darán fuerza a organismos como la Organización Mundial de Comercio, OMC, (antes GATT), que promueve el comercio libre, sin restricciones no arancelarias.

1.3 El proceso de apertura comercial en México

En las economías modernas el desarrollo económico de una nación está directamente relacionado con su comercio exterior y la corriente neoliberal propone los medios más viables de integración a la tendencia mundial globalizante, mediante la liberalización y la apertura comercial, ya que desde la perspectiva de globalización, el cambio no se busca, se impone. Eliminando barreras que entorpecen el libre comercio de bienes y servicios, propone un principio básico para el desarrollo: todo país que pretenda insertarse en la corriente comercial global debe favorecer los principios del neoliberalismo.

En el ámbito económico, el Neoliberalismo promueve la liberalización de la economía, con una participación activa del Estado y la iniciativa privada, liberalizando los factores y medios de producción, los procesos económicos internos y las relaciones comerciales.

[11] Pérez Sánchez, Raymundo Pedro. La estrategia de comercio exterior mexicano ante la conformación de bloques económicos regionales 1988-1994, Tesis Profesional ENEP Aragón, México, 1997, pp. 25-29

En este sentido, la estrategia del gobierno mexicano, se ha enfocado en una reforma socioeconómica y política, en ajustes sociales, productivos y de mercado, implementando en las empresas y la sociedad técnicas y procesos de calidad mundial, con un cierto grado de estandarización. Sin embargo, la estrategia no ha sido drástica ó agresiva: el proceso se ha llevado a cabo a través de lograr un equilibrio, no llegando a los extremos de apertura económica ni un enconado proteccionismo, racionalizando mejor su protección comercial. La estrategia nacional de inserción a la economía mundial implica la realización de una campaña de difusión cultural mexicana a nivel mundial dirigida con especial énfasis a E.U.A., América Latina, Japón y Europa, exaltando la infraestructura, capacidad laboral, propiedades industriales y las nuevas políticas comerciales de liberación y simplificación, así como una democratización sectorial dentro de la sociedad. Bajo esta línea, la política de apertura comercial mexicana se estudiará en razón al proceso de integración a la tendencia global y la simplificación aduanera en relación al proceso de desregulación y liberalización económica.

Dentro de los factores que provocaron la liberalización económica en México, existieron presiones internacionales que determinaron la aplicación de una política de apertura comercial, tales como:

a) Eliminación de modelos de sustitución de importaciones propuestos por la CEPAL.
b) La tendencia económica neoliberal.
c) la integración internacional económica, ó globalización.
d) Los graves problemas en deuda externa, y los programas de ajuste de los organismos financieros internacionales.
e) La necesidad de estabilizar la balanza de pagos induciendo a la inversión y a la modernización de la industria.

En este proceso de apertura, la adhesión al GATT implicó un cambio definitivo para la estrategia mexicana. La incorporación a este organismo planteó como objetivos:

•Multilaterizar las relaciones comerciales,

•Crear normas estables para el comercio con el mundo,

•liberalizar gradualmente el intercambio de las mercancías..."[12]

En materia aduanera, con la adhesión de México al GATT se implementa el sistema aduanero armonizado, el cual facilita el proceso de clasificación arancelaria, y esta en armonía con los demás miembros, facilitando el intercambio comercial.

[12] Sagahón Hervert, Homero. op. cit. p. 215

Dado el avance de la bilateralidad y la consolidación del regionalismo, el GATT comenzó a tener un papel cada vez más débil e incierto, por lo que se vio obligado a transformarse, a iniciativa de los países económicamente más poderosos.

Por ello, el Acta Final de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), firmada en Marrakech, Marruecos, el 15 de abril de 1994, da paso a la terminación oficial de dicho organismo, formándose un Comité Preparatorio para crear la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC), a partir del primero de enero de 1995. Este sería, en voz del más reciente director del, Peter Sutherland, "un organismo multilateral de comercio que vigilará el intercambio comercial, con autoridad para resolver las diferencias y (establecer) reglas claras para el movimiento de comercio en el mundo"[13].

1.3.1 Presiones Internas y Externas para la Liberalización de la Economía Mexicana

Durante los años sesenta se presentó en México una crisis del desarrollo estabilizador (ya que se exportaban productos primarios y se importaban bienes de consumo intermedio y bienes de capital), provocando un déficit comercial. Para 1965, se da una crisis agrícola y pérdida de suficiencia alimentaria, requiriéndose la importación de granos, lo cual fue representativo de la etapa de política proteccionista. En política económica representó un estado de bienestar. El estado mexicano estaba más interesado en un control político y social de las masas, y en un partido gobernante que estabilizara la política, con tasas de crecimiento anual del 6 por ciento para captar inversión extranjera, y un control de precios que asegurara suministros baratos para el aparato industrial, financiando el gasto público a través de deuda pública con un alto costo social. Se consideraba que incrementar los impuestos para financiar el gasto público provocaría descontento social, por lo cual se recurrió a contratar deuda con la banca internacional, pero no se acudía a fuentes oficiales como el FMI y el Banco Mundial ya que condicionaban los créditos (aún cuando se otorgaban a tasas preferenciales y mayores plazos), sino con la banca privada.

Durante los años setenta se presentan problemas económicos y sociales. En el ámbito internacional existía un exceso de liquidez por los depósitos originados de ingresos provenientes de los países productores de petróleo. Los bancos estaban deseosos de otorgar créditos.

Cuando se desploman los precios del petróleo, los bancos comienzan a preocuparse por los préstamos otorgados. Los países latinoamericanos venían cubriendo solo los intereses de su deuda externa (servicio de deuda externa), por una crisis de solvencia al no haber motivado su crecimiento económico. La frase "crecer para pagar" comienza a darse entre los países en desarrollo, argumentado

[13] Banco Nacional de Comercio Exterior, México: Transición económica y Comercio exterior, Editorial Revista Comercio Exterior, México, 1997, p. 248.

mejores condiciones de pago para poder desarrollarse y cumplir con la deuda contraida. Se manifiesta el principio de "corresponsabilidad", ya que la banca internacional también era responsable al haber buscado donde colocar sus capitales en la época de exceso de liquidez.

Bajo esta lógica se plantearon los planes Baker y Brady. El plan Baker básicamente reconocía el principio de corresponsabilidad. El plan Brady propone acciones para enfrentar el problema de la deuda externa. Se propone que los países deudores accedieran a nuevos créditos, otorgados por el FMI, el Banco Mundial y la banca privada internacional. Plantea dar inicio a la reestructuración de la deuda de los países, contando con la garantía de bonos cupón cero, respaldados por el departamento del tesoro de los Estados Unidos. Un bono cupón cero implica pago de intereses al vencimiento del crédito , reinvirtiéndose estos hasta el vencimiento, con plazos de hasta 30 años.

A *nivel interno*, los principales factores que provocaron la liberalización de la economía mexicana fueron el agotamiento del modelo del desarrollo estabilizador y sus derivaciones: el boom petrolero y el desarrollo compartido, que influyó en el mantenimiento del modelo hasta 1982, así como el endeudamiento externo contraído a raíz del boom petrolero.

En los años cincuenta, la CEPAL recomendó a México seguir una estrategia de sustitución de importaciones, fabricando internamente las mercancías que se compraban en el exterior.

Esta estrategia de sustitución de importaciones habría de abarcar un período largo, hasta 1986 cuando México comienza a abrirse al exterior forzado por la coyuntura que vivía el país. El presidente Carlos Salinas de Gortari, al asumir la presidencia en 1988, habría de gobernar un país en pleno proceso de apertura comercial

Ante la crisis económica mundial que se vivía en el mundo de la década de los ochenta, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) indicaron que no estaban ya dispuestos, como instituciones financieras, a seguir financiando con préstamos a países en desarrollo, por lo que éstos tenían que adoptar medidas neoliberales de apertura económica, como un proceso que garantiza el desarrollo económico de los mismos y el pago de sus respectivas deudas externas. Estos organismos condicionan los préstamos a la adopción de programas que duran comúnmente tres años, durante los cuales el FMI va desembolsando los recursos monetarios periódicamente, con la condición de que se cumplan las metas acordadas y principalmente con el objetivo de que ese país recupere su capacidad de pago a la deuda externa que mantenga.

Las acciones que toman las naciones antes de solicitar ayuda ante el FMI siempre recaen en una mayor realidad y poca variabilidad de los tipos de cambio; en la reducción del déficit fiscal y de los subsidios; la liberación de precios; los topes al endeudamiento externo; el ahorro interno y el límite a los salarios, entre

otros. Éstas son al fin y al cabo las mismas medidas que solicita el FMI para otorgar sus préstamos y con las que busca asegurar el pago de los mismos.

Dentro de las medidas del programa, se hacen las revisiones al sistema de protección, la aplicación de un proceso mediato de apertura comercial y financiera con la eliminación de controles cualitativos a las importaciones y de convenios de intercambio y pagos bilaterales, así como una tasa de cambio única con niveles realistas con respecto a sus principales mercados externos aunque ello implicará devaluaciones en las monedas de los países deudores, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a las exportaciones y el requisito de permiso previo para importar, la reducción del gasto y el déficit público, el congelamiento de los salarios nominales y reducción del salario real, la liberación de precios y las restricciones crediticias. La revisión cuyos resultados son objetos de consulta, tienen como propósito reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo a efecto de proteger el interés de los consumidores, de mantener el empleo y fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios, y evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que se derivan del sistema de protección. Se propicia una mayor integración del aparato industrial mexicano con el fin de hacerlo más eficiente.

Con el nombre de medidas neoliberales se alude a las políticas económicas que, recomendadas por el FMI y el BM, un país implanta para hacer frente a etapas recesivas en su economía. Mediante los cambios estructurales se pretende recobrar la estabilidad en precios, el equilibrio en la distribución de los recursos disponibles y el mejoramiento de las relaciones económicas internacionales. Se llaman estructurales porque son difíciles de solucionar de manera inmediata, por lo que se requiere de estrategias económicas a largo plazo para lograr abatirlos eficazmente.

Estos cambios estructurales provocan la liberación interna de la protección de determinados sectores del mercado; liberalización financiera y del consumo; desregulación gubernamental económica, a través del libre establecimiento de los tipos de cambio y las tasas de interés; privatizaciones de empresas paraestatales; liberación del comercio exterior, que provoca, con la eliminación de barreras al comercio exterior, una mayor eficiencia y competencia internacionales al someter a la planta productiva doméstica a sus similares externas; y finalmente, una estructuración productiva que conduce a una reconversión industrial.

Con la carta de intensión suscrita con el FMI y firmada el 10 de noviembre de 1982, México se compromete a revisar su sistema de protección arancelaria y a reformular los mecanismos del control cambiario.

Por otra parte, el BM creó los "préstamos por programa" que resolvían problemas a corto plazo como la reconstrucción económica después de una guerra ó desastre natural; la distribución de insumos industriales que permitan aprovechar la capacidad productiva instalada; y la atenuación de la escasez de

divisas generada por una baja en los ingresos percibidos por las exportaciones y el paralelo aumento de los precios de las importaciones, entre otros.

La reducción de la deuda externa de México con los Estados Unidos de Norte América se da como resultado de las operaciones Brady. Antes de las operaciones Brady, la deuda externa ascendía a 95,416 millones de dólares, con operaciones Brady se logra una reducción efectiva en deuda total de 15,153 millones de dólares, lo que equivale al 16 por ciento en reducción a la deuda anterior. Con las operaciones Brady también se da un ahorro financiero, ya que el costo de financiamiento ascendía a 5,909 millones de dólares, y con las operaciones Brady se alcanzó un ahorro anual de 949 millones de dólares, equivalente al 2.09 por ciento en exportación de bienes y servicios para 1991. [14]

En continuidad con la materia de deuda externa, durante el sexenio salinista se avanza en negociaciones que llevan al logro de la disminución de las tasas de interés lo que significa una reducción de la deuda, situación favorable. Sin embargo, el logro de esa reducción aunado a la política norteamericana de inversión de capitales en nuestro país y la necesidad de nuestro país de hacerse de capitales para el logro de su modernización, no significó reducción real de la deuda, más aun la acrecientan.

El sexenio salinista alcanza una deuda de más de 104,000 millones de dólares, y aunque esta cifra sobrepasa los niveles de deuda de sexenios anteriores, no se compara con el sexenio de Miguel de la Madrid, en donde con referencia al sexenio de López Portillo, la deuda se disparó en un 80 por ciento , López Portillo con referencia al sexenio de Echeverría alcanzó el 225 por ciento . [15]

En el *nivel externo*, las presiones provenían de Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales que aprovechaban dicha vulnerabilidad de México, con una deuda impagable y condicionado por el FMI para poder recibir ayuda económica.

A mediados de los años setentas, la crisis comercial, financiera y energética provocada por la recesión de los Estados Unidos (originada por su recesión comercial con el exterior), provocó que muchos países del mundo entraran en un proceso de ajuste industrial. México comenzó este proceso de ajuste cuando abandonó el proteccionismo a mediados de los ochentas. Este rezago originó que algunas etapas fueran quemadas, rezagando aún más la industria nacional.

Los Estados Unidos, interesado en expandir sus fronteras comerciales para salir de su crisis económica asegurando una fuente de materias primas para evitar

[14] Huerta González, Arturo. Riesgos del Modelo Neoliberal Mexicano, Editorial Diana, 3ª Impresión, México1995 pp. 100-101

[15] Villarreal, René. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque neoestructuralista (1929-1997), Fondo de Cultura Económica, tercera edición, México, 1997, pp. 222-232

lo sucedido con los países de la OPEP una década anterior, así como contrarrestar el creciente poder Económico de la entonces Comunidad Económica Europea, promueve la apertura comercial, con especial interés en México, fuente cercana y barata de recursos. Esto lo logra a través de su influencia en los organismos financieros internacionales.

La adopción del Plan Brady se condicionó a la adopción de políticas de ajuste económico y estructural, diseñadas por el FMI, y fundamentadas en la escuela neoliberal: Replanteamiento del papel del Estado, apertura comercial a productos y mercados extranjeros, políticas de saneamiento de las finanzas públicas (revisando las políticas fiscales como fuente del gasto público), revisión de políticas de subsidios, la política proteccionista debía eliminarse, ya que no era operable con la nueva tendencia; se exigía la apertura comercial y el desarrollo de programas que facilitaran la entrada de capitales extranjeros.

Durante el período de renegociación de la deuda externa mexicana, que inicia en 1982 y termina en 1987, el gobierno mexicano se adelanta a las demandas del FMI para conseguir su apoyo en la renegociación de la deuda externa con la banca privada internacional. Así el gobierno mexicano toma medidas como:

a) Adhesión al GATT (Hoy OMC)
b) Adopción del sistema armonizado
c) Adopción de los códigos de valoración aduanera
d) Eliminación de permisos previos
e) Revisión de trámites administrativos y burocráticos vinculados con el comercio exterior.
f) Compromisos de desgravación arancelaria

Esta presiones externas provocarían un cambio en la estructura nacional mexicana, ya que debían adoptar como válido el paradigma de la globalización, no siendo esta una iniciativa nacional, sino el cumplimiento a las demandas internacionales, que finalmente beneficiarían a México como podrá verse más adelante. Habrían de adecuarse los instrumentos operativos de la economía interna, principalmente los enfocados al comercio exterior.

Fue en este entorno internacional y bajo estas condiciones, cuando se recomendó abrir las economías a una libre competencia y cambiar las estrategias de desarrollo de los países en desarrollo.

1.3.2 La apertura comercial.

México se inserta en el comercio internacional a través de una serie de medidas impuestas por el Fondo Monetario Internacional secundado por los Estados Unidos, siendo estas principalmente : la desregulación económica y administrativa, la promoción de las exportaciones y la diversificación de mercados y concertación de acuerdos de libre comercio. La adopción de estas medidas

llevarían al país a reestructurar y modernizar del aparato industrial, privatizar las empresas gubernamentales, abrirse a la inversión extranjera, ingresar en el GATT (Hoy OMC), firmar el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, e intentar contrarrestar dicha dependencia tomando medidas como el logro de una mayor presencia en mercados alternativos como la Cuenca del Pacífico, América Latina y la Unión Europea.

Luego del rápido fracaso del modelo monoexportador petrolero (que iba a inundar de divisas al país), llega un enfoque relativamente novedoso que se venía cimentando desde los años setenta, lo que se ha dado en llamar como enfoque neoliberal. Lo que pretendidamente le da contenido a tal enfoque sería lo siguiente:

1) Disminución de la acción estatal en favor de la acción privada.

2) Eliminación de excesivas regulaciones.

3) Necesidad de adecuación de diversas leyes y normas a una nueva relación Estado-sociedad.

4) Apertura comercial,

Es importante señalar que después del inicio de la apertura comercial en 1985, y hasta la entrada en vigor del TLCAN pasaron 8 años más y a partir de entonces, pasarán 15 años más antes de la apertura total. La apertura es un proceso del cual se informó a la industria nacional a la cual se ha apoyado con programas de reconversión industrial y de apoyo y fomento a las exportaciones.

Estos avisos, ó llamadas de atención, se hicieron a través de tres momentos, principalmente: la primera llamada se da cuando el presidente Miguel de la Madrid abrió las fronteras mexicanas a los productos extranjeros a través del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) que aseguraba la apertura cuando menos hasta 1992, fecha en que se consolidaría totalmente el objetivo de aquella apertura gradual y sobretodo, indicaba que la política comercial traspasaría su sexenio.

Un año después del PRONAFICE, en 1986 se da la segunda llamada, cuando México se incorporó como miembro activo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), acto que sirvió para comprometer a nuestro país a participar del proceso de globalización y reducir el nivel arancelario eliminando la mayoría de los permisos de importación y exportación que aún quedaban.

La tercera llamada se advierte para 1987, año en que México tuvo que reducir aún más sus aranceles y eliminar aún más sus barreras no arancelarias para la importación de productos de todas partes del mundo, por la necesidad de reducir la inflación.

Sin embargo, muchos hicieron caso omiso de las advertencias de los cambios en la estrategia nacional. Estas diversas llamadas de atención para el sector industrial y comercial nos debieron haber hecho reflexionar sobre la apertura inminente, sin embargo muchas empresas habrían de cerrar al no prepararse contra la competencia que habría de llegar.

Con respecto a la liberalización arancelaria y no arancelaria, en la segunda mitad del año de 1985 se inicia de una manera programada la liberalización comercial con la eliminación de los controles cuantitativos de un número amplio de fracciones arancelarias (de un total de 8000, sólo 908 quedan bajo control).

Posteriormente, en marzo de 1986, se anuncia una desgravación arancelaria calendarizada, donde después de haber tenido un arancel máximo del 100 por ciento . Para diciembre de 1987 éste se ubica en un máximo de 20 por ciento .

La producción interna protegida por precios oficiales de importación prácticamente es nula para diciembre de 1987 y desaparece por completo hacia la mitad del año 1988.

Para 1988 con las reformas fiscales que año con año se presentan, se introdujo un paquete de "nuevos artículos" a la Ley Aduanera en vigor en aquel entonces, cuya tendencia fue el de evitar realmente la corrupción que existía en las aduanas mexicanas, lo que también limitaba y encarecía a las importaciones. Fue entonces cuando se simplificó el proceso aduanal.

Revisando lo anterior, podemos advertir que el grueso de la apertura ocurrió drásticamente en apenas dos años y medio, entre julio de 1985 y diciembre de 1987. José Córdoba lo relata a su manera. "La estructura proteccionista, que incluía un sistema complejo de precios oficiales, permisos de importación y controles cuantitativos, fue completamente desmantelada: actualmente sólo 3 por ciento de la tarifa de importación se encuentra sujeta a restricciones cuantitativas y el arancel promedio se redujo a menos de 10 por ciento , fijándose un nivel máximo de 20 por ciento . Fue así como en muy pocos años la economía mexicana pasó de ser una de las más cerradas del mundo a una de las más abiertas"[16].

Entre los objetivos planteados por el gobierno para la apertura, tenemos los siguientes:

1. Crear un ambiente competitivo al interior de la economía, de tal manera que el empresariado nacional obtenga una mentalidad innovadora.

[16] Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit. , p. 245.

2. Depurar el sistema productivo nacional, a fin de que las empresas juzgadas como ineficientes salgan del mercado, obteniendo con ello un patrón de producción más dinámico.

3. Diversificar exportaciones, que ayude a disminuir el elevado déficit comercial y consolide el propio modelo de desarrollo.

4. Ayudar a diversificar la oferta interna de productos, para cubrir parte de la demanda insatisfecha, facilitar la modernización de las empresas a través del flujo de bienes de capital importados (y actualización tecnológica a través de los mismos) y, además crear un mercado nacional conocedor y selectivo.

El alcance de estos objetivos se revisa a través del siguiente apartado.

El proceso de apertura comercial, como consecuencia de la "forzada" adopción del modelo neoliberal, se analiza a través de las medidas adoptadas y los logros de ***Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo*** en sus respectivos períodos presidenciales.

En el sexenio de ***Miguel de la Madrid***, el agotamiento del modelo económico sucumbió en 1982 en la forma de una crisis de pagos, por la imposibilidad de hacerle frente a los pagos derivados de la deuda externa contraída, originada por una desastrosa combinación de caída en los precios internacionales del petróleo, un incremento de las tasas internacionales de interés, y una continuada fuga de capitales. La devaluación de febrero, la instauración del control cambiario en septiembre y la dualidad en el tipo de cambio a partir de diciembre intentaron frenar la crisis. Sin embargo, lejos se estaba de controlar otras variables clave, a lo cual estaba enfocado el programa de estabilización ensayado a partir de 1983.

Podemos hablar de dos etapas, muy interrelacionadas, en la política económica seguida por la administración de De la Madrid como vías para salir de la crisis. Una primera etapa pondría el énfasis en el programa de estabilización implementado, que corre de 1983 a 1985. La segunda comienza a definirse a partir del año de 1985, que incluye un proceso de ajuste más drástico, del cual forma parte la apertura, como una forma de asegurar los cambios en la economía, ante la insuficiencia de las medidas tomadas anteriormente.

El programa de estabilización estaría centrado en la corrección de los desequilibrios presupuestarios y de balanza de pagos, así como en la disminución del proceso inflacionario. Los dos primeros tuvieron un relativo éxito en los años más inmediatos y resultados menos satisfactorios en cuanto al tercero.

Por lo que se refiere al saneamiento de las finanzas públicas, el déficit financiero se reduce de un 17.3 por ciento del PIB en 1982 hasta el 9.5 por ciento en 1985, en donde la disminución de la inversión pública y el ajuste en los

precios de bienes y servicios provenientes del sector público, jugaron un papel importante[17].

En cuanto a la corrección de los déficits en la balanza de pagos, comenzaron a aparecer saldos favorables a partir de 1983 en la cuenta corriente, debido a drásticas reducciones de la importaciones. Además, sucesivas renegociaciones de las obligaciones externas, ayudaron a estabilizar la balanza de pagos. El saldo favorable en cuenta corriente se mantiene en 1984 y 1985.

Si bien la inflación decreció durante los primeros años, lo hizo de una manera más bien lenta, con un repunte hacia 1985. Para 1982, la inflación alcanzaba un nivel cercano al 100 por ciento , luego desciende a cerca de un 80 por ciento en 1983, a un 60 por ciento en 1984, y luego comienza a incrementarse de nuevo cuando alcanza cerca del 64 por ciento al terminar 1985 [18].

A finales de la Administración de Miguel de la Madrid se comenzaron a tomar las primeras medidas para la liberalización del comercio: en primer término "...se redujeron sensiblemente los aranceles hasta dejarlos en los niveles aconsejados por el, se desmanteló rápidamente el sistema de permisos previos, que llegó a cubrir prácticamente toda la tarifa, se adoptaron varios códigos de conducta del GATT, se publicó la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en materia de comercio exterior y se crearon las cuotas antidumping, se formó parte del Consejo de Cooperación Aduanera y se adoptó la nomenclatura elaborada por este organismo, llamado sistema armonizado de designación y codificación de mercancías. "[19]

A pesar de que durante el sexenio de Miguel de la Madrid se inició el proceso de apertura comercial, la administración de ***Carlos Salinas de Gortari*** fue la que llevaría a cabo los cambios fundamentales del proceso. Salinas planteó objetivos generales para el accionar socioeconómico nacional en el interior y en la internacionalización de México con el mundo.

En general, la estructura de la estrategia planeada en el sexenio salinista se basó en:

a) Una soberanía relativa, condicionada por la ayuda exterior en una seguridad nacional, matizada por la conservación del partido en el poder y una liberalización controlada de los medios de comunicación y los grupos disidentes; así como por una promoción de los intereses de un reducido grupo de empresarios de México en el exterior.

b) En un programa de recuperación económica con estabilidad de precios, estabilidad ficticia de la economía nacional mediante la

[17] Villarreal, René op cit. ,pp 229-231.
[18] Ibid., pp 275-276
[19] Alfaro, Victor op cit., pp. 258-263.

absorción de las inversiones extranjeras en tecnología y capital, conformándose las condiciones frágiles de modernidad económica, en los procesos productivos y comerciales de la industria.

c) Preservación y fortalecimiento de la soberanía, defendiéndose la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía como país, asegurando la riqueza natural.

d) Protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero, auxiliar a los nacionales radicados en el exterior, en formas y procedimientos legales de entrada, salida ó permanencia, haciendo valer sus derechos como extranjeros residentes y salvaguardando sus intereses.

e) Apoyo al desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo, aplicación de una política de diversificación de espacios económicos en donde se puedan comercializar nuestros productos, auspiciando y complementándose programas de orden nacional, con accesión a capitales de inversión, técnicas y tecnologías y acuerdos de apoyo, intercambio y complementación.

f) Aprobar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial a favor del desarrollo de procesos cooperativos y concordantes que redituasen mayor y mejor definición de proyectos y sistemas.

A *nivel interno*, el objetivo nacional se encaminaria a aumentar la tasa de crecimiento consolidando la estabilidad de precios, reduciendo el ritmo de su aumento a niveles comparables con los socios comerciales.

Se crean tres vías básicas para lograr el crecimiento, premisas que al lograrse se creia eliminaría el caos nacional partiendo de un orden económico:

1. La estabilización continua de la economía;

2. La aplicación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva; y

3. La concretización de la conformación de acuerdos para la modernización, tales como: el acuerdo para la aplicación de la vida democrática, en el que se pretende liberalizar las conciencias sociales, democratizando a la sociedad y a sus sectores representativos, como consecuencia condicionante del proceso de integración internacionalmente social; el acuerdo para la recuperación económica con estabilidad de precios, con el fin de estabilizar la economía nacional,

alcanzando la estabilización de un sano poder adquisitivo, que repercuta en una demanda de la producción nacional, pleno empleo y crecimiento empresarial; el acuerdo para el mejoramiento productivo del nivel de vida, eliminar el desempleo al máximo, promoviéndose un alza continua de los salarios, que repercutiera en consumo y fortalecimiento del mercado.

Aunque la economía entró en un período de estabilización, a la postre se vería que esta fue financiada a través de capitales externos no productivos, origen de la crisis económica de 1994. Los recursos para la inversión productiva no se enfocaron a la micro, pequeña y mediana empresa, sino a las grandes empresas, alentándolas de esta forma a invertir sus capitales a México. Se avanzó en cuanto a la democratización, sin lograr hacerlo en ámbitos como la estabilización del poder adquisitivo, el desempleo y el crecimiento empresarial en la micro, pequeña y mediana empresas. Todo esto repercutió en el consumo y el mercado, pero en forma negativa.

El primer impulso de la reforma fiscal durante el sexenio salinista fue el pacto a fines de 1988; para corregir el desequilibrio en finanzas gubernamentales y la inflación, en el cual se proponía:

1. Elevar la recaudación, combatiendo la evasión e incorporando a más contribuyentes al pago de impuestos;

2. Eliminar ciertos privilegios en determinados sectores de la población;

3. Crear ingresos, provenientes de la privatización de empresas paraestatales y un mejoramiento en el manejo de las finanzas del gobierno.

La tasa del IVA, además de homogeneizarse en todo el territorio nacional se redujo de un 20 y 15 por ciento a un general del 10 por ciento . La tasa del ISR se redujo, para personas morales, del 39.2 al 35 por ciento y personas físicas del 50 al 35 por ciento . Se redujo la tasa máxima aplicable a automóviles nuevos del 50 por ciento , habiéndose exentado del pago a los automóviles populares. Las tasas estatales del impuesto sobre adquisición de inmuebles se redujo, de forma gradual, desde un 10 hasta un 2 por ciento .

Durante los primeros cinco años del gobierno salinista se incrementó en un 119 por ciento la cantidad de contribuyentes distintos a los asalariados. Para 1990 -1993 se da un proceso de reprivatización de la Banca. Se sigue una conducta de producción de materias primas e insumos a manufacturas y productos semi - elaborados; de importación de bienes terminados a bienes de capital, inversiones y tecnología. El resultado de la reforma fue un sistema fiscal más competitivo, más eficiente, más equitativo, y más progresivo (paga más impuesto quien tiene mayores ingresos).

Durante el periodo 1988-1994 se logra reducir la inflación a través de medidas como la reducción de la carga gubernamental, la plantilla de personal al servicio del gobierno federal, la venta ó cierre de la mayoría de las empresas paraestatales, y la reducción substancial de las tasas de interés de los ahorradores. En el sexenio salinista se reduce el gasto público, ordenando las finanzas públicas que acrecientan la tasa de desempleo y reduciendo el poder adquisitivo.

A partir de la firma del inicial Pacto de Solidaridad Económica, PSE, en diciembre de 1987 podemos observar que se elimina la inflación inercial mediante la generación de contratos por la inflación esperada (y no por la inflación pasada). Tomándolos como programas económicos, a este primer Pacto, con 6 fases y vigencia hasta noviembre de 1988, le sigue el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, PECE, con 4 fases y vigencia de diciembre de1988 a mayo de 1990, y por último el nuevo PECE (Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo).

A *nivel externo*, durante el sexenio de Salinas se señala la adhesión mexicana al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que aunque no iniciara su administración, sería el principal acontecimiento derivado del inicio del proceso de apertura comercial y para lo que se tuvo que comprometer a cumplir con los principios de ese organismo, esto es, desde la reducción arancelaria hasta la racionalización de la protección comercial, mientras que en el desarrollo de la apertura se destacan las políticas de estabilización económica encaminadas a transformar las bases económicas del país desde el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) hasta el Pacto para la Estabilización y Crecimiento Económicos (PECE).

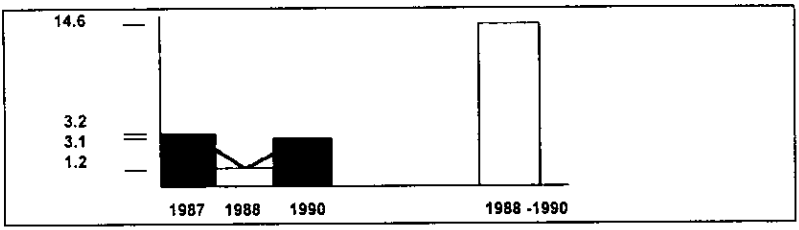
Ante la apertura comercial, la política económica de reforma en comercio exterior, logró que México se ubicara entre los principales exportadores de manufacturas a nivel de países en desarrollo, con un gran crecimiento en sus exportaciones entre los años de 1988 a 1990; en 1987 México exportaba un total de 7,824 millones de dólares, lo que significó el 3.2 por ciento ; a diferencia de un 1.2 por ciento de 1980; pero que para 1990 se tornaba en un 3.1 por ciento ; lo que significó un crecimiento exportador en el periodo 1988-1990 de un 14.6 por ciento [20].

Estos datos muestran que México creció en exportaciones de 1980 al 87, mientras que del 88 al 90 sólo logró mantenerse. A fines del sexenio de Miguel de la Madrid, los aranceles en México fueron reducidos de un promedio de 22.6 por ciento en 1986 a un promedio de 13.1 por ciento para 1992 (como se muestra en la gráfica), lo que significa una clara voluntad de cambio hacia la apertura y la liberalización.

[20] Villarreal, René. op. cit. , pp 252-271.

Crecimiento en Exportaciones

Año	Porcentaje de crecimiento en exportaciones
1987	3.2%.
1988	1.2%
1990	3 1%.
1988-1990	14.6%



Fuente Villarreal, René Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque neoestructuralista (1929-1997). Fondo de Cultura Económica, tercera edición, México, 1997, pp. 252-271

En 1987 antes de la aplicación del pacto de estabilidad y crecimiento económico (PECE) se da una subvaluación artificial al peso que va de $1,650.00 viejos pesos por dólar a $2,300.00 Esta subvaluación, generó un colchón cambiario que vino a utilizarse en el periodo salinista. Sin embargo, para 1988 y hacia 1994 se tuvo una devaluación que fue de $2,300.00 viejos pesos por dólar a $3.30 nuevos pesos para marzo de 1994. Hacia 1994, México terminó con una sobrevaluación del peso aproximadamente al 28 por ciento frente al dólar [21]. Al incrementarse el costo de divisas se reduce la posibilidad de compra, pero se genera la entrada de divisas como resultado de la incursión extranjera. Lo que significa que se ha venido subsidiando la compra de dólares.

Respecto a la globalización, el presidente Carlos Salinas de Gortari señaló en su segundo informe de gobierno : "Las naciones que no sepan adaptarse creativamente no podrán conservar su integridad...ya que quien no lo haga a tiempo dejará pasar las posibilidades que la nueva situación ofrece, pero se verá obligado a pagar, una a una, todas las desventajas: estancamiento económico, atraso tecnológico, tensión social y al final, debilidad nacional, es decir, pérdida efectiva de soberanía."[22]

Si bien al término del mandato presidencial de Carlos Salinas de Gortari habría de surgir una crisis económica de gran magnitud, debe reconocerse que el país avanzó significativamente en cuanto a la continuidad otorgada a los lineamientos establecidos por su predecesor. Se continuó activamente con el proceso de desregulación que alcanzó la forma de hacer comercio exterior en nuestro país: el volumen de comercio creció enormemente, entraron capitales productivos y se crearon lineamientos a nivel de leyes y decretos que habrían de

[21] Ibidem
[22] Alfaro, Víctor. op cit pp. 7-8

garantizar continuidad en su aplicación, trascendiendo las estrategias sexenales. Esta premisas fueron alcanzadas en cierto grado, sin embargo fueron financiadas a través de deuda pública y privada. Este medio de financiar el crecimiento vendría a desencadenar la crisis económica de finales de 1994, la cual el presidente Zedillo habría de heredar.

Ya dentro de la administración del presidente ***Ernesto Zedillo***, el 3 de enero de 1995, durante la firma del AUSEE, Zedillo precisó las causas del gravísimo problema económico:

"....en diciembre del año pasado expresé que México enfrenta un serio problema económico, que irremediablemente afectará a los niveles de vida de la población y exigirá de todos un esfuerzo adicional.

Ese problema, como se ha dicho, proviene principalmente de un considerable déficit en la cuenta corriente acumulado durante varios años y financiado por capital privado de corto plazo. Ese déficit derivó en una alta vulnerabilidad de nuestra economía; el problema se agudizó en especial ante el pronunciado ascenso de las tasas de interés externas ante la zozobra causada por algunos sucesos políticos de violencia que sufrió nuestro país durante 1991.

Posteriormente, se dijo que el déficit de la cuenta corriente de la economía reflejaba el exceso en la importación de bienes y servicios en relación con las exportaciones mexicanas. En 1994 dicho déficit alcanzó en 1991 cerca de 29,500 millones de dólares, lo que representó 7.9 por ciento del PIB [23].

En el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000 (PND), publicado en el D.O. el 31 de mayo de 1995, se considera que la falta de ahorro interno del país es el origen de las constantes crisis económicas de las últimas décadas.

El 31 de mayo de 1995 el presidente Zedillo presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (D.O. 31 de mayo de 1995), que propone tres objetivos fundamentales:

1. El Plan propone hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo. Por tanto, las estrategias principales para el crecimiento económico consisten en promover una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, alentar el ahorro privado garantizando seguridad y rendimientos adecuados, y utilizar prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva.

2. El Plan fija como meta, una vez superada la crisis financiera actual y consolidada la recuperación económica, tasas de crecimiento económico superiores a 5 por ciento anual.

[23] Villarreal, René op. cit. pp 229-231.

3. Se define que la estrategia económica sigue basándose en un modelo de economía abierta, altamente competitiva con el exterior, con dos grandes bases de sustentación: un déficit moderado en la cuenta corriente de la balanza de pagos y un vigoroso ahorro interno complementado con una inversión extranjera productiva. [24]

Además de la apertura, que sería el núcleo básico del proceso de transformación económica, el ajuste estructural ha incluido otras medidas complementarias, como la reforma del sistema aduanero, la flexibilización del reglamento sobre la inversión extranjera, la desregulación de algunos servicios (principalmente el transporte de carga) y la reprivatización de empresas públicas.

Esta ha sido la política económica seguida desde 1995 por el presidente Zedillo, y todo apunta a que ése será el modelo para el nuevo milenio.

1.3.2.1 Desregulación Económica y Administrativa

El ***origen*** de la regulación puede situarse durante la etapa de la economía cerrada en México, cuando se formaron coaliciones alrededor de los productos y servicios comerciables. Se agruparon los productores para proteger sus bienes y se crearon sindicatos para organizar a los trabajadores y pedir por sus salarios.

Al principio había pocos grupos de interés y sus miembros no tenían fuerza, comparados con la sociedad en la que operaban. Conforme se fueron desarrollando, impusieron una variedad de reglas especializadas en la economía. Con el tiempo, se fueron creando una variedad de tarifas conjuntas, monopolio de precios, garantías al salario y códigos internos del grupo. Comenzaron a canalizar su comercio en áreas que beneficiaban a aquellos que los apoyaban. El efecto buscado era crear obstáculos al comercio y prevenir la innovación de otros ajenos al grupo. El único factor que cortó este proceso fue el abaratamiento de las importaciones, mientras estas no pudieran ser bloqueadas.

Existe consenso mundial sobre los actos de regulación administrativa definidos como un obstáculo para el desarrollo de las actividades productivas. "El gran problema de la regulación consiste en su peso excesivo, su complicada red normativa y, sobre todo, su perniciosa discrecionalidad". [25]

El proceso de desregulación administrativa en México persigue los siguientes ***objetivos***:

1) El incremento en la posición competitiva de las empresas en el mercado global. Los acuerdos comerciales, negociados ó en proceso, refuerzan la apertura económica de México, confirmando y dando confianza al proceso de apertura de nuestros principales socios comerciales.

[24] Banco Nacional de Comercio Exterior. op. cit. , p. 244.
[25] Sagahón Hervert, Homero. op. cit. p. 39.

2) El crecimiento de las empresas a través de un modelo de desarrollo hacia fuera. La modernización del marco regulatorio, elimina los obstáculos que limitan las exportaciones;

3) El crecimiento de la productividad y la participación de la inversión de los particulares. El establecer reglas claras y congruentes permite a las empresas planear a mediano y largo plazos, así como la realización de proyectos en base a la productividad y la eficiencia. El establecimiento de un marco regulatorio sencillo y transparente da certidumbre y permite a los productores e inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, seguridad sobre el destino de sus capitales de inversión, necesarios para financiar el desarrollo.

Para poder satisfacer las demandas de educación, salud y empleo que plantean los habitantes de México, con una gran población joven en expansión, es indispensable fomentar la inversión. En la actualidad son muchos los países que compiten con México para atraer capitales que aporten tecnologías para dar un crecimiento sostenido a sus economías. Bajo esta lógica deben analizarse las estrategias y cambios hechos por el gobierno, tanto en sus efectos nacionales como en la credibilidad adquirida por México, aún con los problemas económicos que habrían de generarse.

La desregulación económica promueve la competencia, dando como resultado crecimiento económico a nivel macroeconómico, y disminución de precios al consumidor, con mayor calidad de los productos; involucra la disminuición de la reglamentación de muchas actividades productivas (aunque no exclusivamente), eliminando ó reduciendo requisitos con un excesivo control burocrático. La finalidad de estos controles, como los permisos previos a la importación, es el restringir ó limitar las importaciones de mercancías.

El ***proceso de desregulación administrativa*** se origina con la entrada de México al GATT (Hoy OMC), confirmándose el proceso de apertura comercial y desregulación,a través de la puesta en marcha del Programa de Desgravación Arancelaria, el cual tendría una duración de 3 años y en donde la tasa máxima se fijó en el 50 por ciento , acelerándose ésta con el Pacto de Solidaridad Económica, iniciado en 1987. Sin embargo, debemos recordar que la desgravación arancelaria se inicia desde1984, al mejorarse el mercado de divisas (decisión propuesta por el Pronafice, la cual consistía en la eliminación gradual de los aranceles).

En 1989 se inició un programa para eliminar la regulación excesiva, la cual reducía la eficiencia y la competitividad de nuestra economía. Entre julio de ese año y diciembre de 1992 se adoptaron más de cincuenta modificaciones legislativas ó regulatorias; en lo que se refiere al comercio interior se reformó la Ley General de Sociedades Mercantiles y se aprobó una nueva Ley de Correduría

Pública para reducir costos de transformación en la creación y el funcionamiento de las empresas[26].

Cuando se inició la apertura de la economía a mediados de los ochentas, se hizo indispensable la adecuación del sistema aduanero al nuevo modelo. Durante varias décadas, la orientación de la aduana había tenido niveles elevados de protección a la industria y al comercio. La aduana lo revisaba todo y a todos, y aplicaba con rigor no solo los altos aranceles y los permisos previos, sino que tenía una tendencia general a obstaculizar las importaciones.

Con el proceso de apertura comercial, adhesión a órganos de comercio internacional, ajustes en la estrategia nacional, etc., solo faltaba la adecuación de las aduanas, a través del órgano encargado de ejecutar la política aduanera, la Subsecretaría de Ingresos.

Se instauró el sistema aleatorio de revisión de mercancías que se basa en el principio de la Autodeterminación, el cual estaba plasmado en la Ley Aduanera. Este daba al contribuyente la posibilidad de decir ó no la verdad en sus declaraciones. Solo se revisarían 1 de cada 10 importaciones y 1 de cada 30 exportaciones al azar, basado en una selección automatizada de un computador. Las declaraciones en falsedad se sancionaban con ejemplaridad. Además, se instauraron las revisiones en el domicilio del importador y durante el traslado de las mercancías, a través de sus facultades de comprobación. Se retiró el llamado Resguardo Aduanal, que era el cuerpo armado de la aduana, y se sustituyó por la Policía Fiscal Federal y se privatizaron los almacenes fiscales. Todas estas acciones se encaminaron a eliminar la corrupción y a agilizar el despacho de las mercancías.

Respecto al comercio exterior, se simplificó el proceso para tener patente de agente aduanal y se suprimieron limitaciones de movilidad entre aduanas, con lo cual se amplió la oferta de servicios. También se elimina el control de cambios.[27]

Cabe mencionar que la mayor parte de los aranceles a la importación en México actualmente están por debajo de lo comprometido inicialmente con el GATT. El arancel más alto es del 35 por ciento . Los permisos de importación tienen una revisión de dos veces por año con el fin de eliminar requisitos no arancelarios a la mayor brevedad.

1.3.2.2 Promoción de Exportaciones

Nuestro país, está consciente de que la recuperación del crecimiento económico sigue siendo la gran prioridad, y está claro de que el comercio exterior

[26] Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber Desregulación económica (1989-1993). Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 36-42.
[27] Blanco Mendoza, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el mundo. Editorial. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 58 – 61

constituye un elemento clave para lograrla. Producir eficientemente y lograr niveles competitivos a nivel internacional es tarea de todos y será el resultado de la interrelación de instrumentos, apoyos, uso eficiente de recursos, políticas, estrategias y habilidades. Para lograr este objetivo central, debe mantenerse el entorno de mercados abiertos y competitivos y una infraestructura que permita hacerle frente.

Frente a una nueva economía mundial que actualmente se desenvuelve en una creciente interdependencia, uno de los retos fundamentales para México en materia económica es el incremento sostenido de su participación en los mercados internacionales a través de la exportación, como una fuente generadora de empleos y divisas, así como de capacitación e innovación tecnológica. Por ello es indispensable concertar acciones para establecer estrategias que hagan más ágil nuestro comercio exterior.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señaló como uno de los objetivos de la política de comercio exterior de México el fomento de las exportaciones de productos mexicanos no petroleros. Bajo este planteamiento, nacen y se rediseñan planes y programas como el PITEX, ALTEX, DRAWBACK, Maquiladora, etc., acordes al momento económico del país. Así mismo, el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994 mencionaba que para llevar a cabo la competitividad internacional de la industria era necesario aumentar la productividad y la calidad de los procesos productivos en todas las ramas industriales del país.[28]

A nivel interno, dependencias como el BANCOMEXT han insistido en el desarrollo de una "Cultura de Comercio exterior" a través de la promoción de eventos, capacitación, programas de desarrollo tecnológico combinando Universidades - Institutos de Investigación - industria, formación de profesionales, difusión, apoyo, calidad en nuestros productos, una infraestructura de comunicaciones y transporte más barata y eficaz, instituciones financieras ágiles y competitivas y sistemas de información adecuados a las necesidades de los requerimientos del mercado global, garantizando siempre la Soberanía Nacional, la seguridad del país y el medio ambiente..

En cuanto a *Reestructuración y modernización,* se habla de reestructurar a la industria nacional, fomentando una cultura exportadora entre las empresas mexicanas. "La apertura comercial y los retos de productividad, innovación tecnológica y competitividad que imponen un contexto económico global en rápida transformación, han constituido los criterios clave en la orientación de la estrategia de modernización industrial."[29]

[28] Duarte Gómez, Yanela. op. cit. p. 6
[29] Olivares, Enrique (Compilador). Cambio tecnológico y modernización industrial en México, Editorial Nuestro Tiempo. México, 1995, p. 35.

En cuanto a la iniciativa privada, la estrategia que ha seguido para insertarse a la nueva estrategia nacional se ha dirigido a la obtención de ventajas competitivas, en mayor ó menor grado, a través de lograr:

- ✓ Ventajas comparativas: Esta ventaja se da por el costo ó la calidad de un bien.
- ✓ Economías de escala en la producción.
- ✓ Experiencia tecnológica global: tecnologías que reducen costos por la experiencia acumulada.
- ✓ Economías logísticas de escala, con substanciales ahorros por transportación.
- ✓ Economías de escala en la mercadotecnia.
- ✓ Economías de escala en las compras.
- ✓ Diferenciación del producto.
- ✓ Tecnología patentada del producto.
- ✓ Constante innovación de productos y procesos de producción.
- ✓ Estructura flexible para responder rápidamente a os cambios en el entorno.
- ✓ Disminución de costos.
- ✓ Aumento de la productividad.
- ✓ Búsqueda de nichos de mercado.
- ✓ Desarrollo de recursos humanos.

Otras de las vertientes seguidas por las empresas, fue la adopción de nuevas formas de vinculación comercial, como:

- » La subcontratación internacional, ó empresa maquiladora de exportación, procesando insumos intermedios.
- » Asociación Interempresarial ó Alianzas estratégicas.
- » Comercializadoras.

» Exportación directa.

» Reestructuración empresarial, a través del diseño interno de nuevas estrategias de negociación, organización, producción y mercadotecnia.

Estas alianzas han fortalecido a las empresas, aunque las receptoras más adecuadas serían la micro, pequeña y mediana empresas, que regularmente carecen de recursos y tecnología. A partir de 1988, se dio gran impulso a este tipo de alianzas y esquemas, que en su mayoría serían aprovechado por las empresas transnacionales. Es en estos tiempos que se comienza a escuchar acerca de programas "Justo a Tiempo", reingeniería de procesos, control total de la calidad, círculos de calidad, etc., que aunque no nuevos en el ámbito internacional, vendrían a modificar la forma de hacer negocios en México.

Sin embargo, es evidente el conflicto de que el 90 por ciento de las empresas son micro, pequeñas y medianas, y los beneficios de programas se concentran en filiales de grandes empresas transnacionales, comenzando el cuestionamiento del modelo neoliberal, por depender de inversión especulativa de corto plazo. Salinas vendió la idea de un México en desarrollo, pero al salir los capitales se cuestionó el modelo. Sin embargo, no había otra vía por los fuertes compromisos externos.

1.3.2.3 Diversificación de mercados y concertación de acuerdos de comercio preferencial

Como se ha revisado previamente, la globalización de la economía mundial es una realidad que alcanza a todos los gobiernos y por ende a todos los habitantes del planeta. Esta provocó que México fuera condicionado para adecuar su política comercial de comercio exterior e insertarse en esta corriente. Ante este situación, ha diversificado sus relaciones comerciales y reforzado las de nivel regional.

La política exterior ha experimentado ajustes en los preceptos dentro del orden nacional, ajustes propios de las circunstancias que afectaban la realidad del momento, tales como: la defensa de los derechos humanos; la soberanía sobre los recursos naturales; la procuración de una justicia económica internacional; el respeto al pluralismo ideológico; la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional, así como una solidaridad latina.

Para iniciar este apartado, debe recordarse que la administración Salinista inició sus funciones cuando el ambiente económico internacional transitaba por un periodo de severas transformaciones a raíz del término de la guerra fría que finiquitó el esquema bipolar de poder para dar cabida a otro multipolar que se dividía la hegemonía tanto económica como política, sustentándose en un poder

de la triada [30] donde se conformaban tres grandes Bloques Económicos Regionales en Norteamérica, Europa y Asia del Sudeste.

Los Tratados de Libre Comercio concertados por México están dados al amparo de la Organización Mundial de Comercio (antes GATT), son coherentes con el principio de Globalización y contempla negociaciones particulares en materia de transportación, comunicaciones, servicios profesionales, banca y seguros y fianzas que apoyan al intercambio regional.

Mucho se ha hablado de que México no está en condiciones para hacer frente a la a apertura, e inclusive se discute que la apertura será catastrófica para la industria ó sectores específicos, y especialmente que ciertos sectores desaparecerán por completo.

" El período de desgravación acordado puede no ser suficiente para que las industrias maduren, sin embargo, al parecer no existe período alguno que les haga madura. Vale la pena recordar que desde 1945, México mantuvo por 40 años un proteccionismo total, y tampoco fue suficiente para madurar, ya que al término de dicho período la industria nacional, en términos generales, no estaba preparada para competir internacionalmente, lo que se demuestra fácilmente al

[30] *El Modelo de Pax Triádica*, representa el actual equilibrio del poder. Con la caída del muro de Berlín, la desaparición del bloque socialista, lidereado por la otrora Unión Soviética y con el fin de la Guerra del Golfo Pérsico se evidenció la constitución de un esquema unipolar en el ámbito económico (EUA) y de un esquema bipolar en el ámbito militar (EUA-Rusia), tras finiquitarse la Guerra Fría.. La consecuencia directa de estos acontecimientos fue que hubo un reacomodo de fuerzas, tanto económicas como políticas, que derivó en la existencia de un triángulo de poder o lo que se ha denominado el Poder de la Triada, donde: Japón en Asia, Alemania en Europa, y Estados Unidos en Norteamérica surgen como potencias económicas, cuyas bases descansan en la negociación de Tratados de Libre Comercio y la integración de Bloques Económicos y Comerciales en sus respectivas zonas de influencia. Esta Triada se dedica a eliminar limitantes a su integración y a su comercio, unidos por intereses comunes y por características sociales parecidas. Se crean "espacios económicos naturales" resultado de la vinculación de países que estrechan sus relaciones comerciales con la potencia dominante de su región.
Los EUA lanzan un proyecto de integración económica americana, una propuesta de zona de libre comercio continental, en que se propone implementar un proceso de unificación comercial en América con un fin último, la creación de una zona de libre comercio americana, que se creé se consolidará hacia el año 2005, teniendo como antecedente experimental el TLC Canadá - EUA 1989, y el NAFTA Canadá - EUA - México 1994. Para América Latina se tiene planeada la creación de un área de libre comercio, una asociación de libre comercio de las Américas (ALCA) pretensión que se da en la cumbre de las Américas hacia junio de 1995.
Las características de desarrollo de Alemania han hecho que encabece el movimiento de integración en Europa. Ahora con los tratados de Mastricht se acelera la integración en los 90's. El progreso alemán se explica por las políticas financieras, el apoyo del Deutsch Bundesbank (sucesor este del banco de los Estados Federados alemán), el cual procuró incentivar el ahorro interno, la estabilización de precios, buscando orden en las finanzas públicas, y llevando al país a una autonomía a través del combate a la inflación y la devaluación, hechos que han llevado a la comunidad económica a que haya nombrado sede del banco central europeo a la ciudad de Franckfort Alemania desde el 29 de Octubre de 1993
El establecimiento de esos tres bloques comerciales ha tenido realidades distintas: la Unión Europea establece políticas y estrategias dirigidas a lograr la unión económica, política y monetaria; los Estados Unidos implementa medidas para la creación de un área de libre comercio en América del Norte para poder enfrentar la competencia de Japón y la Unión Europea; Japón en el Sudeste Asiático fortalece la cooperación de la Cuenca del Pacífico mediante organismos como el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico (PECC), y el Consejo Económico para la Cuenca del Pacífico (PBEC).

ver el consumo desmedido de importaciones en nuestro país que se dio en 1985."[31]

Los Tratados de Libre Comercio buscan proteger sus mercados regionales contra terceros países que intenten aprovecharse de las negociaciones acordadas, por ello se establecen "Reglas de Origen" que son los procedimientos que determinan si los productos son "originarios" de la región contratante y por lo tanto son susceptibles de recibir las preferencias arancelarias. Lo importante es que los productos sean originarios lo que significa que cumplan con un grado de contenido nacional mínimo del 50 por ciento (casi en todos lo casos), y que para su importación, en cualquiera de los países se presente un Certificado de Origen formalizado por el Sector Comercio de los países involucrados.

En México los enlaces comerciales se llevan a cabo a través de alianzas económico/políticas que siguen un orden natural por áreas, donde en la zona norte del continente se procesa el grueso de la formación estructural con los EUA, formalizada mediante acuerdos y tratados; y en menor grado hacia la América Central, Caribe y Sur, procurándose a la vez una participación más dinámica en otros continentes con otros países, y en los órganos e instituciones internacionales de comercio.

A este objetivo ha respondido el establecimiento de alianzas comerciales decisivas, entre las que podemos nombrar: el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN); la Cumbre de las Américas; el Grupo de los Tres (México Colombia y Venezuela); el Acuerdo de Complementación Económica con Chile; el Acuerdo de Libre Comercio con Costa Rica, Bolivia, Nicaragua; la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela y México; acuerdos en negociación con El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Ecuador y Panamá; el Mercosur; el Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe (en 1995 México inició gestiones para reactivar el acuerdo de San José, como un instrumento de cooperación en materia de hidrocarburos, y continuó con la cubre de "Tuxtla II" en 1996, celebrada en Costa Rica, aceptándose una serie de modificaciones al Acuerdo, propuestas por México); la Unión Europea, segundo socio comercial y de inversiones de México; la Cuenca del Pacífico donde México quedó vinculado desde 1993, a partir de su participación en 1993 en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC); Foros y Organizaciones Multilaterales como la Cumbre de las Américas, "Tuxtla II", APEC, OCDE, y la Organización Mundial de Comercio, entre otros. [32]

En el norte de América, México negocia trilateralmente con Canadá y los E.U.A. la formación de un área comercial que es de 371 millones de consumidores potenciales. Con los países ALADI, con Colombia y Venezuela

[31] Reyes Diaz-Leal, Eduardo. Semáforo Aduanal Camino hacia la Fiscalización, Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, México 1997, p. 38.
[32] Treviño Cantú, Javier . "La política Exterior en Apoyo a la Estrategia Exportadora", en Carta Anierm, No. 162, año 14, Vol. XXIX, Febrero de 1996, México, pp. 21-24.

suscribe compromisos para llevar a cabo negociaciones que permiten alcanzar acuerdos de liberalización comercial; celebrando acuerdos en los que se negocian preferencias arancelarias y no arancelarias.

Con los países de América Latina como resultado de la política de apertura comercial se incide en un proceso hacia conciliaciones comerciales de zona que fortalezcan a la región como bloque económico, fomentando las instancias de integración subregional, como el grupo de los Ocho de Río, y el grupo de los Tres; y promoviendo negociaciones que lleven a acuerdos bilaterales y multilaterales con los nuevos polos de crecimiento mundial, la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico. Lo que significa la renovación de políticas hacia una integración en el campo internacional más sólida y global, a favor de la concertación entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Modernizando el ejercicio de la autoridad del equilibrio entre poderes y entre ámbitos de gobierno.

A manera genérica se presentan los acuerdos de comercio en los cuales participa México:

El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN): En 1987 se iniciaron negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y Canadá con la intención de firmar un Tratado de Libre Comercio en 1989. Un año después, se pensó en la posibilidad de que participara México. En 1991 se llevaron a cabo las negociaciones y el Tratado Trilateral entró en vigor en enero de 1994. Desde entonces se han intensificado notablemente nuestras relaciones con Estados Unidos y Canadá. En 1994, primer año de vigencia del TLCAN, las exportaciones hacia Estados Unidos y Canadá aumentaron 20 por ciento , mientras que con el resto del mundo lo hicieron en apenas 3.3 por ciento . [33]

Hacia 1988 el comercio exterior de nuestro país se lleva a cabo en casi su totalidad con los E.U.A., lo que denota claramente una situación deficitaria para nuestro mercado. Hacia fines de 1994, las relaciones de comercio exterior de México con el mundo siguen invariablemente dictadas por la relación inherente con los vecinos del norte, acrecentándose la brecha deficitaria en la balanza de pagos. Al establecerse esta región de comercio preferencial, se han establecido normas y aranceles distintos que deben controlarse en las aduanas, incrementando el nivel profesional de los participantes por la necesidad de contar con recursos humanos más capacitados.

América Latina: México siempre ha estado presente en el acontecer latinoamericano. Ha dado pasos con países latinoamericanos en materia de libre comercio, por ser uno de los líderes de la región. El mercado latinoamericano constituye además un objetivo de suma importancia dentro del esquema de búsqueda de diversificación de relaciones comerciales. Esta actitud se ve reflejada en la intensa actividad para la conformación de zonas preferenciales de

[33] Urquidi L., Víctor. México en la Globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. INFORME DE LA SECCION MEXICANA DEL CLUB DE ROMA. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p.41.

comercio y la formulación de acuerdos que reforzarían su compromiso con latinoamérica. Entre estos acuerdos podemos nombrar:

A) El Grupo de los Tres ó G3 (México Colombia y Venezuela): constituye un mercado de aproximadamente 145 millones de consumidores, uno de los más importantes de América Latina. Contempla una rápida apertura de bienes y servicios; mecanismos sobre normas técnicas, fitozoosanitarias, inversión, compras gubernamentales, solución de controversias y aplicación de medidas de salvaguarda para evitar daño a sectores específicos de las tres economías. El acuerdo suscrito el 13 de junio de 1994, es compatible con el GATT (HOY OMC) y con las preferencias negociadas en el marco de la ALADI y permite la adhesión de otros países latinoamericanos y del Caribe, prospectando una eliminación total de impuestos en un período de 10 años desde su entrada en vigor, a partir del 1º de enero de 1995.

B) Acuerdo de Complementación Económica con Chile: suscrito en 1991, es uno de los acuerdos que más beneficios económicos han redituado a México, ya que actualmente los aranceles han sido eliminados, y las empresas miran a este mercado como potencial fuente de negocios. Para 1997 todo lo que se importe de Chile y todo lo que exportemos a Chile, toda vez que los productos sean originarios de cualquiera de los dos países, no pagan impuestos al Comercio Exterior Hasta 1995 el arancel era el 2.5 por ciento , pero hoy es del 0 por ciento .

C) Acuerdo de Libre Comercio con Costa Rica: suscrito en 1994 y segundo acuerdo de libre comercio en importancia después del TLCAN, ha generado el incremento comercial entre estos dos países, así como el creciente interés de la economías cercanas.

D) Tratado de Libre Comercio con Nicaragua: suscrito en 1998, es el acuerdo de este tipo más reciente para México. Aún no ha generado el comercio esperado, pero debido principalmente a la asimetría entre las dos naciones.

E) Acuerdo de complementación económica con Bolivia, suscrito en 1994, genera beneficios principalmente al país sudamericano, otorgando preferencias arancelarias a la importación en México de productos provenientes de este país.

F) Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): suscrito el 12 de agosto de 1980 como el tratado de Montevideo, este tratado dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela y México. Estos países se han beneficiado de este

tratado desde sus orígenes, incrementando su comercio y obteniendo la posibilidad de diversificar sus relaciones comerciales.

G) El Caribe: En julio de 1994, se suscribió el Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe, que agrupa a todos los países caribeños, incluidos los de habla hispana, con el fin de estimular los intercambios y proyectos de cooperación en las áreas de comercio, transporte y turismo regional. En 1995, México inició gestiones para reactivar el acuerdo de San José, como un instrumento de cooperación en materia de hidrocarburos, y continuó con la cubre de "Tuxtla II" en 1996, celebrada en Costa Rica, aceptándose una serie de modificaciones al Acuerdo, propuestas por México.

H) Acuerdos en negociación: Con El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Ecuador y Panamá. Además, se ha reafirmado el interés de México de negociar con el Mercosur un acuerdo amplio que ordene, otorgue certidumbre y dé transparencia a las relaciones comerciales de México con los países miembros de ese acuerdo.

I) En diciembre de 1994 se lleva a cabo en Miami la Cumbre de las Américas, donde México participa activamente y las naciones del continente se comprometieron a establecer una zona de libre comercio hemisférica para el año 2005.

La Unión Europea, segundo socio comercial y de inversiones de México, constituye un socio estratégico para la diversificación de nuestras relaciones comerciales. La firma de la Declaración Conjunta Solemne con la Europa de los 15, puso en funcionamiento los mecanismos para negociar un Acuerdo de Concertación Política y Asociación Económica, mediante el cual México podrá proyectar con mayor dinamismo, certidumbre y transparencia sus nexos futuros con Europa. Este acuerdo es el más complejo que la Unión Europea haya negociado con un país que se ubica fuera de la región, lo cual permite a México un marco favorable de desarrollo económico sostenido.

La Cuenca del Pacífico: En la cuenca del Pacífico encontramos que Japón encabeza toda perspectiva. México quedó vinculado desde 1993, a partir de su participación en 1993 en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) con la región de más rápido crecimiento en el mundo, la cual se ha convertido en un nuevo centro de finanzas, comercio e innovación tecnológica. Esta región consolida las relaciones bilaterales de manera estratégica, con cada miembro del foro. En la cumbre de líderes de APEC, celebrada en Osaka, Japón, y en la que participó el presidente Zedillo, fija los plazos y objetivos para consolidar el que sería el espacio económico y de libre comercio más grande y dinámico del mundo.

Foros y Organizaciones Multilaterales: Con el objetivo de aprovechar al máximo los acuerdos y convenios ya suscritos, México ha reforzado su participación activa en foros como la Cumbre de las Américas, "Tuxtla II", APEC,

OCDE, y la Organización Mundial de Comercio, entre otros.

Estos acuerdos comerciales han contribuido al crecimiento del comercio exterior, cumpliendo con el fin para el cual fueron concertados. Sin embargo, aún persiste la falta de participación de las empresas que generan más empleos, la micro, pequeña y mediana, debido principalmente a la inadecuada orientación de los programas de fomento a las exportaciones al facilitar la operación de las grandes empresas.

Como puede observarse, el proceso de regionalización en México responde a la intensa labor de la política exterior mexicana, tanto en sus lineamientos como en su trabajo de consolidación de nuestras relaciones ya existentes. El gobierno mexicano cuenta con aproximadamente 160 representaciones en el exterior, 128 de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el resto distribuidas entre entidades públicas como Bancomext, Nacional Financiera y las Secretarías de Turismo y Comercio, y Fomento Industrial. Todas ellas, son la base para la búsqueda de nuestros espacios comerciales.

Cabe aquí mencionar la estrategia mexicana de apoyo a la exportación de productos no petroleros a través de la participación en acuerdos regionales de comercio ha implicado tomar acciones facilitadoras del comercio y de negociación internacional, entre las cuales se encuentran:

1) La desgravación arancelaria a partir de un arancel máximo acordado.

2) Eliminar trabas arancelarias al comercio internacional.

3) La eliminación de barreras no arancelarias al comercio.

4) La eliminación de trámites administrativos, permisos y requisiciones de todo tipo.

5) La celebración de acuerdos comerciales con una cobertura amplia de negocios.

6) La eliminación de obstáculos al transporte y la negociación de criterios transparentes para la aplicación de las normas técnicas, agilizando el sistema de transportación de mercancías hacia el exterior.

7) La concertación de reglas de origen claras, concretizando sistemas normados que clarifiquen tratos especiales y recíprocos que hayan dado origen los acuerdos comerciales al aplicar las cláusulas preferenciales.

8) La negociación con países industrializados de trato preferencial a productos mexicanos, permitiendo un incremento de las exportaciones y con esto un superávit en la balanza comercial que acelere la inserción de México a la tendencia económica mundial de globalización.

9) Definición de salvaguardas transparentes y transitorias.

10)Concertación de mecanismos ágiles y efectivos para la solución de controversias.

11)Aplicación transparente de los mecanismos contra prácticas desleales de comercio.

12) La eliminación de subsidios a la exportación, como resultado del neoproteccionismo que hace necesaria la implementación y firme aplicación de mecanismos que contrarresten los efectos nocivos del subsidio y la restricción a la comercialización internacional.

13)Formación de subregiones económicas congruentes con el multilateralismo, sujetándose a la consolidación de alianzas estratégicas y complementarias que lleven al desarrollo nacional en función de los objetivos del proceso de interdependencia y complementariedad.

Esta medidas facilitadoras han contribuido a la inserción de México en la dinámica mundial. Sin embargo no ha sido fácil lograr acuerdos que complementen nuestra economía. Ha sido necesario eliminar obstáculos al transporte, negociar reglas de origen, salvaguardas y mecanismos para la solución de controversias. Tan solo la desgravación arancelaria aunada a la eliminación de regulaciones y restricciones no arancelarias, basados en un principio de desregulación administrativa, siempre congruentes con los principios del multilateralismo que México defiende, han sido fuente de largas negociaciones.

Este proceso de inserción nos llevó a recurrir al tipo de soluciones claras y casi automáticas que ofrece una economía liberal, que no puede convivir con sistemas corruptos, de reglas irregulares y de facultades ilimitadas atribuidas a la autoridad, mismas que habrían de definir las acciones del sistema aduanero mexicano bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

2. El Sistema Aduanero Mexicano bajo la Administración Zedillista

El Sistema Aduanero Mexicano durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, está matizado por la necesidad de dar continuidad a la participación en el proceso dinámico mundial tendiente a la Globalización, iniciado en la década de los ochentas.

Para 1989, las aduanas Mexicanas habían pasado de un sistema de revisión exhaustiva a otro de registro de entrada ó salida de productos. La aduana cambió su concepto funcional, ya que ahora implica fiscalización, más que autorización. Los aranceles de importación se estipulan cuando se desea restringir ó no fomentar la entrada de mercancías y no cuando el gobierno federal quiere recaudar más ingresos de corte fiscal aduanero.

La tendencia en la aduana es a desaparecer los impuestos y los aranceles que en ella se cobran. La recaudación que México tuvo digamos para el año de 1993 se cayó dramáticamente casi en un 40 por ciento para 1994, tan pronto dio inició el Tratado de Libre Comercio de América del Norte[1]. Esto es una prueba de que la aduana no es para recaudar impuestos sino simplemente para regular la entrada y la salida de mercancías.

A través del presente capítulo, se tiene por objetivo revisar el Sistema Aduanero Mexicano, el cual regula la entrada y salida de mercancías tangibles en el país y de los medios en que se transportan.

Como será revisado, el despacho aduanal involucra:

a. La elaboración de un pedimento aduanal por conducto de su agente ó apoderado aduanal.
b. La declaración de un valor para efectos aduanales.
c. El pago correspondiente de los impuestos al Comercio Exterior.
d. La revisión aleatoria por parte de los reconocedores aduanales y de los dictaminadores aduanales, en su caso.

Pagados los impuestos se procede a activar el mecanismo de selección automatizada, mejor conocido como "Semáforo Fiscal" (que en realidad no es un Semáforo, sino una máquina que imprime en el cuerpo del pedimento del transportista el resultado de la selección automatizada) que habrá de determinar, como su nombre lo dice, aleatoriamente, si las mercancías estarán sujetas a la revisión ó no de las mercancías y documentación por parte de los Reconocedores

[1] Reyes Diaz-Leal, Eduardo. Hacia adonde va la aduana, Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, México 1997, p. 100.

Aduanales (antes Vistas Aduanales). El mecanismo del sistema de selección automatizada, tanto para el primer reconocimiento como para el segundo, están concecionados, también , a la iniciativa privada. En caso de que el "Semáforo Fiscal" indique "Sujeto a Revisión", las mercancías deberán pasar a la zona de inspección predeterminada para tal efecto.

Para efecto de entender el proceso de desregulación que afectan el procedimiento de despacho en las aduanas, deben considerarse principalmente dos medidas que causan cambios de fondo:

a) La primer medida es la que se toma en torno al principio de que el proceso de simplificación aduanal surge gracias a que el gobierno federal puede ejercer actos de fiscalización (ejercer sus facultades de comprobación) dentro de las empresas, en los tiempos que determina la Ley Aduanera en su artículo 18: "Las veinticuatro horas del día y todos los días del año serán hábiles para el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras..."

El control fiscal de los contribuyentes inicia cuando estos se inscriben en el Registro Federal de Contribuyentes antes de poder darse de alta en el Padrón de Importadores. Todo importador ó exportador que se encuentre registrado, tendrá su lugar en el Sistema Automatizado Aduanero Integral, en donde se registrarán todas sus operaciones de importación y exportación, siendo la información principal el tipo de operación que realizó, la cantidad de las mercancías y la fracción arancelaria, la identificación de la aduana en donde se realizaron las operaciones y el agente ó apoderado aduanal que lo representó para estos actos. El Padrón Sectorial (requerido para algunos productos sensibles, además del Padrón de Importadores) involucra que además de tener conocimiento pleno por parte de la autoridad sobre sus contribuyentes, estos últimos deben declarar detalladamente los lugares en donde pueden almacenar las mercancías, empadronando sus centros de abastecimiento y distribución. De esta manera el gobierno federal puede definitivamente demostrar cuando un pedimento no está amparando cierta mercancías.

El acto de comercio exterior solamente **comienza** cuando las mercancías se despachan de la aduana. Ya que el importador ahora puede autodeterminar sus impuestos a pagar y la autoridad no hace preguntas sobre el valor en aduana de las mercancías, la autoridad podrá acudir al domicilio del importador a ejercer sus actos de comprobación. Todo contribuyente importador deberá de llevar un registro con todos los documentos probatorios y los actos de conservación que le permita distinguir claramente las mercancías si no quiere tener problemas por lo menos en los próximos 5 años de sus vida fiscal, aunque algunos autores dicen que 10 años. El fundamento legal de la Ley Aduanera que fundamenta esta figura es el artículo 43 que especifica que "El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas ó exportadas, no siendo aplicable en estos casos el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación. Si las

autoridades omiten al momento del despacho objetar el valor de las mercancías ó los documentos ó informaciones que sirvan de base para determinarlo, no se entenderá que el valor declarado ha sido aceptado ó que existe resolución favorable al particular."

b) La otra medida de gran impacto ha sido la forma en que es activada la Economía Nacional. En el pasado el activamiento se hacía mediante "Gasto Público", en el presente se hace con Inversión Privada. Este principio ha alcanzado a casi todos los sectores de la sociedad, el campo, la banca, la minería, etc.; la aduana no fue la excepción. La implementación de un semáforo fiscal para determinar si se revisa ó no el embarque, por parte de la autoridad; un segundo semáforo fiscal para ver si se revisa ó no lo hecho por la autoridad, por parte de dictaminadores privados y probados; un incremento en la responsabilidad de los agentes ó los apoderados aduanales (representantes legales para tales efectos) y, sobretodo, la autorregulación.

Entre los cambios más relevantes que la desregulación habría de llevar a cabo es el que se hizo con el Resguardo Aduanal, sustituido por la Policía Fiscal y la renovación del equipo de revisión aduanal. Los Vistas Aduanales han sido cambiados, reduciendo el promedio de edad en forma considerable, y en muchos casos, con una mayor preparación profesional. Hoy en día, en cada aduana se cuenta con muy pocos de los Vistas Aduanales del pasado, quienes participan en el despacho aduanal como consejeros ó asesores de los Reconocedores Aduanales actuales. Otro gran cambio en el sistema, fue el que se erradicaron los "télex-circulares" que tomaban por sorpresa a todos, por lo que se decía que "Télex mata Ley".

2.1 Antecedentes

Hasta antes de 1988 aproximadamente, al llegar a la aduana se contrataban los servicios del Agente Aduanal para hacerse representar en el despacho aduanero. Existían pocos Agentes Aduanales, por lo tanto la selección era fácil. El proceso era bastante lento, pero sobre todo estaba rodeado de tanta corrupción que, al compararlo con el proceso actual, nos proporciona una clara visión del cambio estructural de ese momento.

Para iniciar un procedimiento de *despacho aduanal de importación*, el Agente Aduanal solicitaba los papeles correspondientes y procedía a preparar el pedimento aduanal, con copias innumerables que se hacían en máquina de escribir, lo que retrasaba inicialmente el desaduanamiento. Este proceso puede parecer lento, sin embargo debe considerarse que la máquina de escribir vino a reemplazar a los pedimentos que se reproducían con gelatina (esténcil), procedimiento aún más complicado.

Con el pedimento elaborado y anexando todos los permisos de importación (en sí difíciles de obtener), papeles, copias y memorándums, se procedía a pasar

por los escritorios de tarja, confronta, salubridad, comercio, etc., para después poder presentarse ante la autoridad aduanera a fin de que ésta revisara, tanto los papeles como las mercancías. Los almacenes en las aduanas estaban desorganizados, descuidados y sin control alguno. Encontrar las mercancías en el almacén fiscal, representaba otro obstáculo.

Una vez que se encontraba la mercancía, se presentaba ante la autoridad aduanera que procedía a revisar el embarque (ya que todos los embarques de importación tenían que pasar por dicho reconocimiento aduanal). En el supuesto que todo estuviera correctamente presentado, la autoridad contaba con un plazo de 3 días hábiles para estudiarlo y, en su caso, poner su firma en el pedimento. El plazo de los 3 días hábiles podía ser ampliado, si la autoridad se enfermaba ó faltaba a su trabajo, hasta 15 días más.

La corrupción era fomentada por los importadores con urgencias por sus mercancías, que entregaban gratificaciones para disminuir el tiempo de revisión, siendo esta proporcional al valor de las mercancías y al tiempo en que se despacharan.

El segundo foco de corrupción era la falta de documentos, de permisos, licencias ó bien, la necesidad de economizar lo más posible en la importación, es decir, pagar menos impuestos. Tanto la falta de documentos como la rapidez requerida para despachar las mercancías provocaron que se establecieran tarifas para darles solución: por la falta de permiso previo, la tarifa era del 30 por ciento sobre el valor del embarque, y por la rebaja ó descuento en los impuestos, entre el 30 por ciento y 50 por ciento de lo efectivamente ahorrado[2].

Una vez despachado el embarque se debía recoger en el almacén de la aduana. Aquí se presentaba una dificultad adicional: a pesar de que minutos antes se había revisado por la autoridad, no se encontraba el embarque. Sin embargo, podía ser arreglado mediante otra pequeña gratificación, calculada de acuerdo al tiempo en que se deseara que fuera encontrado el embarque.

Ya localizada la mercancía se subía al medio de transporte que la trasladaría a su destino final. Para "evitar" corruptelas, el Ejecutivo Federal instauró una posterior revisión, a través del personal del Resguardo Aduanal. Si estos dudaban de lo declarado por el importador y del reconocimiento que había practicado el Vista Aduanal, sus facultades le permitían enviar a un segundo reconocimiento la mercancía. Esta circunstancia podía arreglarse con otra gratificación.

Ya en camino, el camión que llevaba las mercancías podía ser detenido por diferentes organizaciones policiacas para la "revisión de mercancía de importación durante su transporte", facultades que toda corporación policiaca se tomaba, por lo que era necesario dar otra gratificación.

[2] Reyes Diaz-Leal, Eduardo. Semáforo Aduanal..., op. cit., p.2.

Estas revisiones y gratificaciones que se entregaban para liberar la mercancía no exentaban, ni exentan en nuestros días, al importador de futuras revisiones de comprobación, sin embargo, eran una especie de garantía. Como habrá de revisarse posteriormente, hoy por hoy el despacho aduanal solo constituye la punta del iceberg respecto de los futuros actos de fiscalización.

El proceso de *despacho aduanal de exportación* estaba constituido por un conjunto de trámites inútiles: había que pasar por una "Ventanilla Única" cumpliendo con más de 20 trámites: licencias sanitarias y de agricultura; verificación de registro en el Registro Nacional de Importadores y Exportadores; establecimiento del Compromiso de Venta de Divisas (CVD); obtención del permiso previo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; tramitación y obtención del Certificado de Origen (siendo necesaria la autorización del cuestionario de evaluación), entre otros trámites, autorizaciones y licencias.

Una vez obtenidos dichos papeles, el Agente Aduanal tenía que obtener la autorización de almacenar las mercancías en el recinto fiscal, elaborar el pedimento de exportación en máquina de escribir con 7 copias, pasar por los escritorios de cotejo por parte de la autoridad y de las demás Secretarías para obtener su autorización de exportación, amén de pasar con el Vista Aduanal que en representación de la Autoridad Aduanera revisaba el embarque y lo declarado. Posteriormente se pagaban los derechos en la caja recaudadora que, en ocasiones, solicitaban una cuota adicional por el servicio que los empleados federales ofrecían.

Como puede apreciarse, el despacho aduanal era un proceso bastante lento, el cual constituía una barrera para el comercio exterior. Sobre esta base, será posible apreciar posteriormente el cambio contra el proceso actual, el cual ha sido facilitado por las medidas adoptadas de simplificación administrativa, enmarcadas en el régimen jurídico del sistema aduanero mexicano.

2.2 Régimen jurídico

El Sistema Aduanero Mexicano está regulado principalmente por la Ley Aduanera, la cual contiene 203 artículos que contemplan aspectos relacionados con el tratamiento aduanal de las mercancías en las aduanas. Esta Ley está complementada en su estructura por el Reglamento de la Ley Aduanera que se publicó hasta el 6 de junio de 1986, entrando en vigor al día siguiente de su publicación (por lo que la Ley Aduanera operó más de un mes sin Reglamento) y por las Reglas de Carácter General, publicadas en la miscelánea de Comercio Exterior, las cuales se encuentran correlacionadas para su funcionamiento [3]. A continuación se presenta la estructura de la Ley Aduanera.

[3] Se presenta la correlación en el Anexo I

Estructura de la Ley Aduanera

Disposición	Artículos
Disposiciones Generales	1° al 9°
Control de la aduana en el despacho	10 al 50
Contribuciones, cuotas compensatorias, y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior	51 al 89
Regímenes aduaneros	90 al 135
Franja y Región Fronteriza	136 al 142
Atribuciones del poder ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales	143 al 158
Agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros	159 al 175
Infracciones y sanciones	176 al 202
Recursos administrativos	203

El alcance de la Ley puede revisarse a través de lo dispuesto en su artículo 1: "Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan ó conducen, el despacho aduanero y los hechos ó actos que deriven de éste ó de dicha entrada ó salida de mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta Ley.

Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional ó las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales ó cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías ó en los hechos ó actos mencionados en el párrafo anterior.

Las disposiciones de las leyes señaladas en el párrafo primero se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte."

Para su ejercicio, se auxilia de otras leyes, Códigos, Reglamentos, etc., que obligadamente deben considerarse al momento de promover un despacho aduanal. Entre estos se contemplan:

a) El Código Fiscal de la Federación;

b) El Reglamento de la Ley Aduanera;

c) El Reglamento de la Ley al Impuesto al Valor Agregado;

d) El Reglamento de la Ley de Comercio Exterior;

e) El Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta;

f) El Reglamento del Código Fiscal de la Federación;

g) El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (SAT);

h) El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

i) La Ley de Comercio Exterior;

j) La Ley del Impuesto al Valor Agregado;

k) La Ley del Impuesto Especial sobre producción y Servicios

l) La Ley del Impuesto General de Exportación;

m)La Ley del Impuesto General de Importación;

n) La Ley del Impuesto sobre la Renta;

o) La Ley Federal de Armas de Fuego;

p) La Ley Federal de Derechos de Autor;

q) La Ley Federal de Derechos;

r) La Ley Federal de Impuesto sobre Automóviles Nuevos;

s) Las Reglas de Carácter General, contenidas en la Resolución Miscelánea de Comercio exterior;

t) Los Reglamentos Internos de las Secretarías.

Esta serie de Leyes, Reglamentos ó Códigos determinan las acciones a seguir en comercio exterior para el control de las mercancías que se internen ó extraigan del territorio nacional, y deben ser consideradas antes de presentar una mercancía para despacho aduanal. Es importante señalar que de acuerdo al artículo 133 constitucional que incluye a la Constitución y los Tratados

Internacionales y al artículo 73 constitucional, que involucra las leyes y los códigos, solamente estos causan obligatoriedad. Los reglamentos y reglas generales solo deben aclarar ó complementar la información, pero no son obligatorios en su cumplimiento, como lo señala el artículo 89, fracción I de la Constitución. Este precepto es comúnmente utilizado en los actos de litigio en contra de las autoridades aduaneras.

Los cambios en la Ley Aduanera hechos en marzo de 1996, en vigor el 1° de abril, no fueron drásticos; solo se ha orientaron a renumerar y reacomodar la mayoría de los artículos que modificó, corrigió ó derogó. [4]

Sin embargo, si se plantearon esquemas que dejan vislumbrar la intención de la autoridad. Entre estos se presentaron:

a) El Pedimento Consolidado para empresas maquiladoras y con programa PITEX en importación;

b) El Padrón de Importadores Sectorial, el cual se establece por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como medidas de control;

c) La creación de un registro para la toma de muestras de mercancías estériles, radioactivas ó peligrosas;

d) La creación del Consejo de Clasificación Arancelaria como órgano para emitir opiniones;

e) La constitución de la figura del Apoderado Aduanal de las Asociaciones, Confederaciones y Cámaras de Comercio, para realizar las operaciones de exportación de sus integrantes.

Estos ordenamientos legales y el desaduanamiento de las mercancías deben ser vigilados por las autoridades aduaneras, como se contempla en el artículo 2 de la Ley, la "... Autoridad ó autoridades aduaneras (son), las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público) y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que esta Ley establece." , idea que es reafirmada en el articulo 3 : "Las funciones administrativas relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional ó a la salida del mismo se realizarán por las autoridades aduaneras, y aún la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultades aduaneras. [5]

Según la definición del párrafo anterior, es disposición aplicable lo que se establece dentro del cuerpo del Reglamento Interior del SAT [6]. De acuerdo a este

[4] Montalvo, Rafael. "Cambios a la Ley Aduanera, Reglamento, Miscelánea de Comercio Exterior y Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", en Aduana, Año 3, Número 6, México, p. 3

[5] Ver Anexo II

[6] Ver Anexo III

documento, la Autoridad Aduanera no reside en una persona ó cuerpo legislativo, sino que está "repartida" entre varios grupos de trabajo (la Junta de Gobierno del SAT, la Presidencia del SAT, la Administración General de Recaudación, la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la Administración General Jurídica de Ingresos, la Administración Especial Jurídica de Ingresos, la Administración General de Aduanas, los Administradores Regionales de Aduanas, las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y las Aduanas), cada uno con atribuciones específicas respecto del ejercicio aduanal ó encomiendas particulares, aunque también comparten responsabilidades.

Como puede observarse, la Autoridad Aduanera puede identificarse en el cuerpo del Reglamento Interior SAT [7], Las Administraciones Generales estructuran la logística para poder poner en funcionamiento sus facultades. En la práctica, los órganos encargados de emitir normatividad son:

- La Administración General de Aduanas
- La Administración General de Auditoría Fiscal
- La Administración General Jurídica de Ingresos
- La Administración General de Recaudación

La operación de esta normatividad se lleva a cabo a través de :

- ✓ Las Aduanas
- ✓ Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal
- ✓ Las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos
- ✓ Las Administraciones Locales de Recaudación.

Las Administraciones Generales están ubicadas en el Distrito Federal, y las locales en las entidades federativas. Cabe señalar que cada entidad puede tener varias administraciones locales. Por ejemplo, en la Ciudad de México se encuentran la Administración Local de Auditoría Fiscal del Norte, la Administración Local de Auditoría Fiscal del Centro, la Administración Local de Auditoría Fiscal del Sur la Administración Local de Auditoría Fiscal del Oriente.

En el orden lógico de fiscalización, la aduana recaba la información, la Administración Local de Auditoría Fiscal ejerce actos de comprobación, la Administración Local de Jurídica de Ingresos hace las veces de abogado de Hacienda, ante quien se presentan consultas y alegatos. En caso de que se determine un crédito, la Administración Local de Recaudación se hace cargo de liquidarlo (hace actos de cobranza).

Esta fiscalización se aplica a los sujetos receptores del Comercio Exterior y a los involucrados en sus actos designados como responsables solidarios, los cuales están sujetos a estos actos de comprobación. La responsabilidad solidaria

[7] Ver "Reglamento Interior del SAT", en Compendio de Disposiciones sobre Comercio Exterior '98, Ediciones Fiscales ISEF, novena edición, México, 1998

está contemplada formalmente dentro del artículo 153 de la Ley Aduanera señalando que son responsables solidarios:

a) Los mandatarios, que son los representantes que nombra el Agente Aduanal para auxiliarlo en sus funciones por las diversas aduanas donde tenga oficinas establecidas.

b) Los agentes aduanales, por los despachos aduaneros en que intervengan personalmente ó por conducto de sus empleados.

c) Los transportistas ó conductores de los vehiculos cuando no cuenten con la documentación que acredite la legal estancia en el país de las mercancías que transporten.

d) Las personas que envíen mercancías de la franja ó región fronteriza al resto del país.

e) Las personas que vendan mercancías de importación ó exportación,

f) Los almacenes generales de depósito ó el titular del local destinado a exposiciones internacionales.

En cuanto a los sujetos receptores de la normatividad aduanera, podemos mencionar:

a) Los importadores: son las personas Físicas ó Morales, de la iniciativa Privada, entidades Gubernamentales ó Instituciones con fines altruistas ó no, etc. , es decir, todo sujeto que a su nombre promueva la importación de mercancías ó que solidariamente introduzca mercancías a territorio nacional por los lugares autorizados y cumpla con los requisitos establecidos en las diversas leyes y ordenamientos legales existentes. Este actor es responsable directo de los actos de comercio exterior, y se fiscaliza a través de actos de comprobación ó visita domiciliaria.

b) Los Exportadores: Son las personas Físicas ó Morales, de la iniciativa Privada, entidades Gubernamentales ó Instituciones con fines altruistas, etc. , es decir, todo sujeto que a su nombre promueva la exportación de mercancías ó que indirectamente exporte mercancías al extranjero por los lugares autorizados y cumpla con los requisitos establecidos en las diversas leyes y ordenamientos legales existentes. Este actor es responsable directo de los actos de comercio exterior, y se fiscaliza a través de actos de comprobación ó visita domiciliaria.

c) Los Transportistas: Son actores porteadores de las mercancías sujetas a comercio exterior, desde la salida de la mercancía en origen, hasta el traslado en territorio nacional hasta el destino último de los bienes.

Pueden ser revisados y aún auditados por las autoridades aduanales. Este actor es responsable solidario de los actos de comercio exterior, y se fiscaliza a través de actos de verificación en transporte.

d) El Agente Aduanal / Apoderado Aduanal: El agente aduanal / Apoderado aduanal, está regulado en sus actividades por los ordenamientos legales en la materia, y es ilimitadamente responsable solidario en las actividades de comercio exterior por los despachos encargados por sus clientes. Este actor es responsable solidario de los actos de comercio exterior [8], y se fiscaliza a través de actos de comprobación ó visita domiciliaria. Este concepto está tipificado en el artículo 41 de la Ley Aduanera, el cual establece que los agentes y apoderados aduanales son representantes legales de los importadores y exportadores, en los siguientes casos:

a) Por los actos que realice para despachar mercancías, siempre que lo celebre dentro del recinto fiscal.

b) Por las notificaciones que se deriven del despacho aduanero de las mercancías que lleven a cabo.

c) Cuando se trate del acta ó del escrito denominado Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

d) Las Autoridades Aduaneras: Sus atribuciones están reguladas por los ordenamientos legales en la materia, y son los encargados de la ejecución y vigilancia de las diversas restricciones y regulaciones en comercio exterior.

e) El Sector Financiero Aduanero: Son todas las sociedades mercantiles que se forman en base a las leyes bancarias y que se vinculan con la actividad aduanera, como bancos, aseguradoras, almacenadoras, afianzadoras, casas de cambio (por la compra venta de divisas) y casas de bolsa (por su actividad administrativa de cuentas aduaneras).

f) Los Concesionarios de Servicios Aduanales: Por la privatización de la actividad aduanera, se otorgan estos se4rvicios a la iniciativa privada mediante licitación pública, surgiendo figuras como ISOSA, que maquila servicios informáticos en materia aduanera para el gobierno; OGASA, que presta el servicio de segundo reconocimiento a través de la figura de los dictaminadores aduanales; recintos fiscalizados dentro de la Aduana, como Braniff, AAACESA, A&T Carga en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Este actor es responsable solidario de los actos de comercio exterior, y se fiscaliza a través de actos de comprobación ó visita domiciliaria.

[8] Martínez, Gabriel. op. cit., p. 37.

Es importante señalar en este punto que el Poder Ejecutivo Federal también tiene atribuciones en materia aduanera. Sus atribuciones son contempladas en el artículo 143 de la Ley Aduanera, las cuales se resumen en tres puntos:

1) Establecer ó suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.

2) Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación.

3) Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.

4) Establecer ó suprimir regiones fronterizas.

Como puede apreciarse en esta revisión, la autoridad aduanera recae en varias figuras, las cuales tienen actividades específicas, aunque otras pueden ser practicadas indistintamente. Este conjunto de actividades aduaneras deben entenderse hoy en día como una actividad fiscal, tratada y sancionada como tal. Un claro ejemplo de esto es el que la autoridad puede, siempre que traiga orden por escrito, presentarse al domicilio de los contribuyentes participantes en el comercio internacional y solicitar la comprobación del cumplimiento de las diversas disposiciones que en la materia existen. En estos casos, la autoridad podrá exigir la comprobación respecto de los siguientes puntos:

a) El valor manifestado en el pedimento, contra los comprobantes que acrediten el pago a los proveedores extranjeros;

b) Los documentos probatorios que certifiquen fielmente el origen de las mercancías de importación;

c) El cumplimiento de las disposiciones en materia de impuestos, tanto del llamado "Ad valorem" (arancel al Comercio Exterior), del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del Derecho de Trámite Aduanero (DTA), del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), como del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), para bebidas alcohólicas y tabaco principalmente, entre otros; y

d) La comprobación de que las mercancías de importación ó exportación se sometieron a todos los trámites, autorizaciones y disposiciones establecidas en Ley, desde el paso por la aduana, hasta las restricciones ó regulaciones no arancelarias para importar ó exportar en nuestro país.

En razón de lo anterior, de acuerdo con el artículo 146 de la Ley Aduanera "La tenencia, transporte ó manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal, deberá ampararse en todo tiempo, con cualquiera de los siguientes documentos:

I. Documentación aduanera que acredite su legal importación...

II. Nota de venta expedida por autoridad fiscal federal ó institución autorizada por ésta, ó la documentación que acredite la entrega de las mercancías por parte de la Secretaría.

III. Factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, la cual deberá reunir los requisitos que señale el Código Fiscal de la Federación.

Las empresas porteadoras legalmente autorizadas, cuando transporten las mercancías de procedencia extranjera fuera de la franja ó región fronteriza, podrán comprobar la legal tenencia de las mismas con la carta de porte y los documentos que establezca mediante reglas la Secretaría.

Cuando la autoridad detecta algún error u omisión, debe proceder a garantizar el interés fiscal a través del Acta Circunstanciada cuando se trate de omisión de impuestos, ó mediante embargo cuando se aplique el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA). Al igual que en la comprobación durante el transporte, la realizada en domicilio sólo genera embargo bajo las siguientes circunstancias:

a) Cuando las mercancías se introduzcan por lugar no autorizado;

b) Cuando se trate de mercancía de importación ó exportación prohibida ó sujeta a las restricciones ó regulaciones no arancelarias y no se acredite su cumplimento;

c) Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera; y

d) Cuando se descubran sobrantes en más de un 10 por ciento de lo declarado en el pedimento, únicamente cuando se trate de importaciones que se haya realizado por vía terrestre.

Cuando esto sucede, el importador ó el exportador debe ofrecer las pruebas y los alegatos que le convengan, por escrito y en un plazo no mayor a 10 días hábiles siguientes al levantamiento del Acta. Este escrito se presenta en formato libre y se debe manifestar todo aquello que le permita a la autoridad quedar satisfecha de los actos de los contribuyentes. Este procedimiento no es

un recurso de revocación, tan sólo es la respuesta a la determinación provisional que hiciera la autoridad quien deberá dar respuesta, también por escrito, en un plazo no mayor a 4 meses; de lo contrario se entenderá que la autoridad favoreció al contribuyente y aceptó sus alegatos y pruebas.

En el caso en que la autoridad ratifique su posición, entonces el contribuyente tendrá la opción de pagar lo que la autoridad haya determinado ó bien, tendrá la opción de presentar su recurso de revocación, ó promover un Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Un recurso de revocación es un documento que debe estar perfectamente fundamentado y debe acompañarse con toda la documentación en original ó en copias certificadas por un Notario Público.

Si se dispone de pruebas substanciales es muy probable que se determine el resultado a favor del contribuyente, siendo muy importante la Forma y el Fondo del recurso, y en caso de que se pierda, aún existe la alternativa de sustentar el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Además, en el caso de que las mercancías sean embargadas, podrán ser sustituidas por alguna de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación en dos momentos:

1. Durante los 30 primeros días a partir de la notificación inicial si se presenta el documento que comprueba el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias, en este caso la mercancía podrá continuar su proceso de importación; o

2. Durante los 10 primeros días contados a partir de la fecha en que la Autoridad contestó el escrito de pruebas y alegatos presentados por el contribuyente, y sólo cuando las mercancías se retornen al extranjero. (Obviamente no se le puede permitir al importador que mantenga mercancías en el país por las cuales no ha obtenido los permisos correspondientes).

Cabe aquí mencionar que ante las irregularidades aduanales se puede terminar en la cárcel. En la Ley Aduanera no se encuentra este precepto, sin embargo el Código Fiscal de la Federación, supletorio de la Ley, señala que arriba de un $ 1.00 de evasión fiscal es contrabando, arriba de $100,000.00 de evasión del impuesto de importación es cárcel con derecho a fianza y arriba de $150,000.00 de evasión fiscal (incluyendo las cuotas compensatorias) es cárcel sin derecho a fianza [9].

Existen tres cosas que inducen a la Autoridad a proceder en contra del sujeto que efectúe actos de comercio exterior:

[9] Solamente las naves militares y las dedicada exclusivamente a servicios oficiales de la Federación o de Gobiernos Extranjeros, en misiones oficiales, quedan relevadas de la aplicación de los ordenamientos de la legislación aduanera y demás Leyes relativas a la importación o exportación.

a. Que no se presenten documentos;
b. Que no se paguen los impuestos, ya sea parcial ó totalmente; y
c. Que se mienta a través de proveer falsos datos ó inexactos el pedimento correspondiente toda vez que alteren información estadística nacional.

Ante estas imposiciones de las autoridades aduaneras, es muy importante que los importadores mantengan registros exactos de sus importaciones, pero sobre todo, que contraten los servicios de un Agente Aduanal calificado, quien es el profesional que puede orientar adecuadamente a los otros sujetos receptores de la legislación aduanal.

De acuerdo al artículo 59 de la Ley Aduanera, quienes importen mercancías deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

I. Llevar un sistema de control de inventarios registrado en contabilidad, que permita distinguir las mercancías nacionales de las extranjeras.

II. Obtener la información, documentación y otros medios de prueba necesarios para comprobar el país de origen y de procedencia de las mercancías, para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras.

III. Entregar al agente ó 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 [10]. El importador deberá conservar copia de dicha manifestación.

IV. Estar inscritos en el padrón de importadores.

Dentro del régimen jurídico del comercio exterior en México, ha sido necesario adecuar la legislación a los lineamientos establecidos por los organismos internacionales de los cuales se forma parte. Entre estos podemos nombrar:

1. **La base gravable del impuesto al comercio exterior:** Antiguamente en nuestro país se calculaba la base gravable de acuerdo al precio internacional usual de las mercancías. A dicho valor se le conocía como "Valor Normal", era el valor que normalmente tuvieran las mercancías en el mercado mundial. Esta disposición limitaba mucho las facultades de negociación de los importadores, ya que, de alguna manera, se tenía que pagar sobre el valor que regularmente tenían los productos en el mercado, sin poder considerar los descuentos especiales producto de buenas negociaciones comerciales. Esto se llevaba a cabo a través de los llamados precios oficiales.

[10] Ver Anexo IV

Desde que México se integró a la OMC, esta reglamentación comenzó a cambiar. En 1992 se sustituyó al "Valor Normal" por el "Valor en Aduanas" como procedimiento para establecer la base gravable en la importación de bienes y productos.

La base gravable del impuesto general de importación es el valor en aduana de las mercancías, salvo los casos en que la ley de la materia establezca otra base gravable, como se establece en el artículo 64 de la Ley Aduanera mexicana. Esta base gravable la calcula el importador, quien es el único que las puede conocer y no por el Agente ó Apoderado Aduanal, por ello, desde que se implementó esta forma de valoración, se liberó al Agente Aduanal de esta responsabilidad, toda vez que cuente en su poder y por 5 años con la declaración del importador llamada manifestación de valor, y complementada por la hoja de cálculo, mismas que deben contener los gastos hechos por el importador hasta la aduana mexicana de entrada, y firmada por el representante legal de la empresa.

El valor en aduana de las mercancías es el valor de transacción de las mismas, con ciertas excepciones que siguen otro tipo de valoración. La mayoría de las importaciones se calculan bajo el método de Valor de Transacción, que es aplicado en operaciones regulares de compra venta, entre dos actores de comercio independientes. Cuando existe una distorsión de comercio, donde el gobierno subsidia al exportador para que sus productos entren al mercado internacional a precios más bajos, ó cuando una empresa otorga descuentos privilegiados a otra por ser del mismo propietario, ó porque el producto es donado, etc., se considera que no existe una compraventa "regular", y estas operación deberán seguir otro método de valoración distinto del de Transacción. [11]

El valor en aduanas de las mercancías, es únicamente el valor que tienen, físicamente, las mercancías al momento de llegar a cualquiera de las aduanas mexicanas (o valor CIF)[12] . Como excepción a esta regla, la base gravable de las mercancías "originarias" de Estados Unidos ó Canadá , se debe hacer sin considerar los fletes y seguros internacionales, es decir se debe calcular considerando el valor de transacción de las mercancías pero en el punto de exportación del país de origen.[13] Conforme a lo establecido en el artículo 65 de la Ley Aduanera, el valor de transacción de las mercancías importadas debe entonces comprender, además del precio pagado, el importe de los siguientes cargos,

[11] Jaramillo Vázquez, Gerardo. Valoración Aduanera, Kansei Capacitación en Comercio Exterior, México, octubre de 1998, pp. 2-6.
[12] Una forma más sencilla de comprender este concepto es determinando a las mercancías de importación el monto total que un importador perdería si las mercancías se perdieran cuando éstas estuvieran en la aduana de entrada en nuestro país antes de ser despachadas, esto es, el monto que se reclamaría al seguro.
[13] Ver el regla 18 de la "Resolución que Establece las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 1995, México

I. Los elementos que a continuación se mencionan, en la medida en que corran a cargo del importador y no estén incluidos en el precio pagado por las mercancías:

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

b) El costo de los envases ó embalajes que, para efectos aduaneros, se considere que forman un todo con las mercancías de que se trate.

c) Los gastos de embalaje, tanto por concepto de mano de obra como de materiales.

d) Los gastos de transporte, seguros y gastos conexos tales como manejo, carga y descarga en que se incurra con motivo del transporte de las mercancías hasta que estas se encuentren en la aduana mexicana de entrada.

II. El valor, debidamente repartido, de los siguientes bienes y servicios, siempre que el importador, de manera directa ó indirecta, los haya suministrado gratuitamente ó a precios reducidos, para su utilización en la producción y venta para la exportación de las mercancías importadas y en la medida en que dicho valor no esté incluido en el precio pagado:

a) Los materiales, piezas y elementos, partes y artículos análogos incorporados a las mercancías importadas.

b) Las herramientas, matrices, moldes y elementos análogos utilizados para la producción de las mercancías importadas.

c) Los materiales consumidos en la producción de las mercancías importadas.

d) Los 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.

III. Las regalías y derechos de licencia relacionados con las mercancías objeto de valoración que el importador tenga que pagar directa ó indirectamente como condición de venta de dichas mercancías, en la medida en que dichas regalías y derechos no estén incluidos en el precio pagado.

IV. El valor de cualquier parte del producto de la enajenación posterior, cesión ó utilización ulterior de las mercancías importadas que se reviertan directa ó indirectamente al vendedor.

Para la determinación del valor de transacción de las mercancías, el precio pagado únicamente se incrementará de conformidad con lo dispuesto en este artículo, sobre la base de datos objetivos y cuantificables.

Si la mercancía se adquirió por donación, regalo ó subasta, ó si son muestras sin valor comercial, ó el precio está condicionado a la compra de otros productos, ó finalmente, si el precio de compra está por debajo del precio al que compran otros, la relación con el proveedor está considerada como "Vinculación" [14] (excepto algunos casos como se verá adelante). En este caso, en que el valor de transacción no es aplicable ya que no es una compra venta regular entre actores de comercio independientes, existen otros procedimientos para calcular la base gravable, los cuales deben aplicarse en orden sucesivo y por exclusión:

a) Valor de Transacción de Mercancías Idénticas: consiste en determinar el precio de las mercancías a importar de acuerdo al precio que tienen las mismas mercancías, pero importadas por otro sujeto (artículo 72 de la Ley Aduanera)

b) Valor de Transacción de Mercancías Similares: consiste en asignar un valor al producto en base a otras mercancías del mismo origen, muy similares al producto a importar, sin variaciones substanciales (artículo 73 de la Ley Aduanera).

c) Valor de Transacción utilizando Precios Unitarios de Venta: este consiste en sacar los costos de producción más una utilidad razonable (artículo 74 de la Ley Aduanera).

d) Valor Reconstruido: este método, realmente difícil en su aplicación, consiste en obtener los precios de las partes y componentes de la mercancía de acuerdo a su "valor en el mercado", reconstruyendo el precio de venta y considerando una utilidad "razonable" (artículo 77 de la Ley Aduanera). Es prácticamente imposible en su aplicación, ya que obtener precios de mercado de partes y componentes electrónicos que cambian de precio a cada momento y en función de la capacidad de compra del comprador, es una tarea poco menos que imposible.

e) Valor determinado conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Aduanera, que indica que cuando no puedan aplicarse los métodos

[14] De acuerdo con el artículo 68 de la Ley Aduanera, se considera que existe vinculación entre personas para los efectos de esta Ley, en los siguientes casos:
I. Si una de ellas ocupa cargos de dirección o responsabilidad en una empresa de la otra.
II Si están legalmente reconocidas como asociadas en negocios.
III. Si tienen una relación de patrón y trabajador.
IV. 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
V. Si una de ellas controla directa o indirectamente a la otra.
VI Si ambas personas están controladas directa o indirectamente por una tercera persona.
VII. Si juntas controlan directa o indirectamente a una tercera persona.
VIII. Si son de la misma familia.

anteriores para determinar el valor, este determinará "...aplicando los métodos señalados en orden sucesivo y por exclusión, 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" (artículo 78 de la Ley Aduanera). No es deseable llegar a este método, porque tendríamos que comenzar por definir lo que es *flexibilidad*, que entiende la autoridad por *criterios razonables y compatibles*, que deben ser comparados contra la información que existe en el país, que sabemos generalmente no es actualizada. [15]

Cualquiera que sea el método a utilizar se debe manifestar, no sólo en la declaración de valor, sino en el pedimento de importación. Hoy la Ley obliga a los importadores a manifestar dicho valor en la declaración de valor que debe entregarse al Agente Aduanal, quien la deberá conservar por un período de 5 años.

En el caso de las exportaciones, la base gravable del impuesto general de exportación es el valor de las mercancías sin incluir los fletes ni seguros internacionales. En exportación no existe una valoración en aduana ya que esta valoración aduanera tiene como fin evitar la entrada a los países de productos bajo competencia desleal. En la exportación, los productos serán sujetos a valoración en el país del comprador (importador) de las mercancías.

2. **Las empresas vinculadas**: son aquéllas que guardan una particular relación con sus proveedores, redituándoles un ahorro substancial en relación a otros importadores.

Se considera vinculadas a todas aquéllas empresas que estén en alguno de las siguientes supuestos:

a) Que estén legalmente asociadas en los negocios con sus proveedores;

b) Que mantengan empleados de ellos con sus proveedores ó de sus proveedores con ellos;

c) Que estén asociadas directa ó indirectamente con sus proveedores, ya sea con participación accionaria en más de un 5 por ciento (con derecho a voto) ó a través de alguna empresa controladora o, mejor conocida, como "Holding"; o

d) Que sean de la misma familia de sus proveedores [16].

[15] López Villa, Juan Raúl. Fundamentos y práctica del comercio exterior y derecho aduanero, editorial Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, S.A. de C.V., México, 1997, pp. 196-204
[16] Ver los artículos 68, 69 y 70 de la Ley Aduanera .

No obstante, aunque un importador esté vinculado, puede seguir utilizando el Valor de Transacción para calcular la base gravable del impuesto general de importación, evitando así el utilizar los otros métodos como son el valor de transacción de mercancías idénticas ó similares ó el precio unitario de venta, si demuestra que el valor de su embarques son muy similares a los de otros importadores mexicanos que no estén vinculados con sus proveedores.

Si la empresa vinculada con su proveedor puede demostrar, pero sólo en el caso de que sea requerido, que su valor no esta influido por su relación de Vinculación, sino sólo por las condiciones comerciales generales, entonces podrá seguir utilizando en valor de transacción como mecanismo para determinar su base gravable. Es obligación de todo importador, declarar la vinculación cuando esta exista. El Gobierno solo pide declararlo. [17]

3. **La protección a la propiedad intelectual:** En nuestro país este aspecto de protección en las aduanas es prácticamente nuevo. La autoridad competente para llevar a cabo estos actos de protección es el Instituto Nacional de protección Industrial (INPI), observando la protección industrial (Patentes y Marcas) y la protección intelectual (Autoría). Se incorpora jurídicamente a la Ley Aduanera en 1996, a través de la adición y reforma de los capítulos 148 y 149, donde se contempla el procedimiento en caso de detección de violaciones.

Cuando el INPI es avisado de que una mercancía de procedencia extranjera pasará por las aduanas, emite una Resolución de Suspensión de Libre Circulación. Las autoridades aduaneras procederán a retener dichas mercancías y a ponerlas a disposición del INPI y del Juez de Distrito en representación de la Autoridad Judicial, en el almacén que la autoridad señale para tales efectos.

Al momento de practicar la retención a través del personal de la Fiscalía Especial para Delitos en Propiedad Industrial (FEDPI) las autoridades aduaneras levantarán acta circunstanciada en la que se deberá hacer constar lo siguiente:

I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia.

II. La resolución en la que se ordena la suspensión de libre circulación de las mercancías de procedencia extranjera que motiva la diligencia y la notificación que se hace de la misma al interesado.

III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.

IV. El lugar en que quedarán depositadas las mercancías, a disposición de la autoridad competente.

Se entrega copia del acta a la persona con quien se hubiera entendido la diligencia y copia de la resolución de suspensión de libre circulación de las

[17] López Villa, Juan Raúl. op. cit. , pp. 191-196

mercancías emitida por el INPI ó Juez de Distrito, con el objeto de que continúe el procedimiento administrativo ó judicial conforme a la legislación de la materia, sin que este sea un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).

Finalmente, la suspensión de la libre circulación de las mercancías de procedencia extranjera deberá contener la siguiente información:

I. El nombre del importador.

II. La descripción detallada de las mercancías.

III. La aduana por la que se tiene conocimiento que van a ingresar las mercancías.

IV. El periodo estimado para el ingreso de las mercancías, el cual no excederá de quince días.

V. El almacén en el que deberán quedar depositadas las mercancías a disposición de la autoridad competente, el cual deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la aduana que corresponda.

VI. La designación ó aceptación expresa del cargo de depositario.

De esta forma, la Autoridad Aduanera está autorizada a suspender una actividad comercial si sospechan que se trata de una falsificación ó de una violación al derecho de patentes. [18]

2.3 Despacho aduanal y formalidades aduaneras.

El despacho aduanal es un conjunto de actividades formales que son dictadas por la autoridad, con el fin de controlar las mercancías que entran y salen del territorio nacional, por lugares y horarios autorizados. Formalmente, la Ley Aduanera lo define en su artículo 35 como el "...conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, (que) deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores ó tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes ó apoderados aduanales. "

Este acto concluye, como lo define la regla de carácter general 3.10.1, "...en el momento en el que la mercancía se introduzca al resto del territorio nacional, siempre que la importación de la misma sea destinada al interior del país y el trámite se efectúe ante una aduana fronteriza."

[18] "Medidas para impedir el comercio de productos de marca falsos", en Aduana, Número 11, Junio de 1998, México, p.22.

La contratación de un asesor legal en el extranjero, la exportación de señales vía satélite, la entrada ó la salida de conferencistas, los pagos por servicios médicos, etc. no tiene nada que ver con las aduanas. De hecho, lo único fuera de mercancías que controla el sistema aduanero, es la entrada de efectivo superior a $10,000 dólares estadounidenses, y esto, toda vez que sean transportados por pasajeros en viajes internacionales, sin importar su nacionalidad [19].

Por lo tanto, toda mercancía que entre ó salga del país deberá someterse a las formalidades del despacho aduanal, como lo indica el artículo 10 de la Ley Aduanera: "La entrada y salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga , transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque y desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil. Quienes efectúen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentar dichas mercancías ante las autoridades aduaneras junto con la documentación exigible."

Según la Ley Aduanera en su artículo 11, "Las mercancías podrán introducirse al territorio nacional ó extraerse del mismo mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal."

De esta manera cuando el embarque llega a la aduana, se almacena, en la mayoria de ocasiones, en almacenes privados y custodiados por personal de la iniciativa privada que, aún cuando están supervisados por la autoridad, dependen de particulares [20]. Esto se desprende de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Aduanera: " Las mercancías quedarán en depósito ante la aduana en los recintos fiscales ó fiscalizados destinados a este objeto, con el propósito de

[19] Ver el artículo 9 de la Ley Aduanera: "Las personas que al entrar al país lleven consigo cantidades en efectivo, o en cheques o una combinación de ambas, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a diez mil dólares de los Estados Unidos de América, estarán obligadas a declararlo a las autoridades aduaneras en las aduanas. Esta declaración es una buena forma de identificar el lavado de dinero. Cabe señalar que los cambios a la Ley el 31 de diciembre de 1998 aumentaron este monto a U$ 20,000.00.

[20] ver artículo 12 de la Ley Aduanera: "El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas.
Los recintos fiscales son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas.
La Secretaría podrá otorgar la concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, en cuyo caso el inmueble en que los particulares presten dichos servicios se denominará recinto fiscalizado.
La concesión a que se refiere este artículo, se otorgará hasta por un plazo de veinte años, el cual podrá prorrogarse hasta por un plazo igual, a solicitud del interesado, a partir del décimo octavo año, y siempre que se cumpla con los requisitos necesarios para el otorgamiento de la concesión. Dicha concesión sólo se otorgará a personas morales constituidas de conformidad con las leyes mexicanas, cuando los inmuebles en los que se vaya a prestar el servicio colinden o se encuentren dentro de los recintos fiscales y se cumpla con los requisitos que establezca la Secretaría mediante reglas y, en su caso, los establecidos en la convocatoria. La concesión se otorgará mediante licitación cuando el inmueble se encuentre ubicado dentro del recinto fiscal. En los demás casos, se otorgará a solicitud del interesado, siempre que cumpla con los requisitos que señale la Secretaría mediante reglas."

destinarlas a un régimen aduanero, siempre que se trate de aduanas de tráfico marítimo ó aéreo. La Secretaría, mediante reglas, podrá autorizar su depósito ante la aduana en aduanas de tráfico terrestre."

Cuando se tiene revalidado el documento de transporte a nombre del Agente Aduanal encomendado para realizar el desaduanamiento de las mercancías, estas son revisadas a través de un reconocimiento ocular previo, figura que contempla la Ley Aduanera en su artículo 25: " Las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana podrán ser motivo de actos de conservación, examen y toma de muestras, siempre que no se altere ó modifique su naturaleza ó las bases gravables para fines aduaneros.", y en su artículo 42 de la Ley Aduanera: " Si quien debe formular el pedimento ignora las características de las mercancías en depósito ante la aduana, podrá examinarlas para ese efecto."

Asimismo, tratándose de las mercancías a que se refiere este artículo se podrán prestar los servicios de almacenaje, análisis de laboratorio, vigilancia, etiquetado, marcado y colocación de leyendas de información comercial. Para estos efectos, las autoridades aduaneras tomarán las medidas necesarias para la salvaguarda y protección del interés fiscal y de las propias mercancías.

Cualquier mercancía está clasificada en la Tarifa, donde se le asigna una fracción que la identifica, indicándose las contribuciones e impuestos a que está sujeta y las restricciones y permisos que permiten su control.

Esta información se plasma en los Pedimentos, que son las formas autorizadas por la autoridad para poder ejecutar actos de comercio exterior. Esta información debe estar comprobada a través de documentos como la factura comercial, la manifestación de valor (ver Anexo IV), el certificado de origen, los documentos probatorios del cumplimiento de restricciones no arancelarias, garantías, etc. [21]

[21] De acuerdo con el artículo 36 de la Ley Aduanera: "Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones. Dicho pedimento se deberá acompañar de:

I. En importación:

a) La factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría, cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda de la cantidad que establezcan dichas reglas.

b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo, ambos revalidados por la empresa porteadora o sus agentes consignatarios.

c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.

d) El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan, de conformidad con las disposiciones aplicables.

e) El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía a que se refiere el artículo 84-A de esta Ley, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.

"Parte de esta información debe ser entregada a la Autoridad para su constatación y revisión; por eso algunos datos se "generan" para ser "validados". Esto es, parte de la información se envía a la Autoridad que la revisa a través del Validador (que a su vez, es un programa filtro) y si dicha información está correcta, se obtiene un Acuse de Recibo"[22].

Con todos los datos indicados en el Pedimento, las contribuciones e impuestos correspondientes se pagan en los bancos determinados para tal fin; la mercancía se presenta ante el Sistema Aleatorio, donde puede ó no ser revisada (hasta dos veces) y finalmente, si todo se hizo en la forma debida, la mercancía se importa ó exporta, habiendo cumplido con todos los requerimientos legales.

Cabe resaltar que los agentes ó apoderados aduanales son responsables de los actos de sus clientes por el resto de la vida fiscal aún cuando sus clientes hubiesen decidido cambiar de agente ó apoderado aduanal

2.3.1 Programas aduaneros.

A través de varias reformas a las Leyes y Reglamentos, y en cumplimiento con el compromiso contraído por México de apertura comercial, se han diseñado una serie de programas tendientes de desregularizar el proceso aduanal y a apoyar a la industria mexicana de exportación, con el propósito de aligerar la carga administrativa de las aduanas para eliminar un obstáculo al sector exportador generador de divisas.

En este sentido, el artículo 90 de la Ley Aduanera señala los regímenes aduaneros contemplados en la Ley, señalando "Las mercancías que se introduzcan al territorio nacional ó se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros siguientes:

A. Definitivos.
   I. De importación.
   II. De exportación.

B. Temporales.
   I. De importación.

f) El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, en los casos que establezca el Reglamento.
g) La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría mediante reglas.
En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan, así como la información a que se refiere el inciso g). Esta información podrá consignarse en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexa que señale el número de pedimento correspondiente, firmada por el importador, agente o apoderado aduanal."

[22] Poblete Ibaceta, Cecilia. Guía práctica para el llenado de pedimentos de importación y exportación, Ediciones Fiscales ISEF, México, 1998. Pág. 9

a) Para retornar al extranjero en el mismo estado.
b) Para elaboración, transformación ó reparación en programas de maquila ó de exportación.

II. De exportación.
a) Para retornar al país en el mismo estado.
b) Para elaboración, transformación ó reparación.

C. Depósito Fiscal.

D. Tránsito de mercancías.
I. Interno.
II. Internacional.

E. Elaboración, transformación ó reparación en recinto fiscalizado.

Por considerarse de mayor relevancia, se revisan **A)** los programas que han tenido mayor impacto y **B)** los que se espera lo tendrán en un futuro próximo.

A) Entre los que *mayor impacto han causado*, encontramos:

LAS CUENTAS ADUANERAS: Una buena alternativa para las empresas que no cuenten con Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación (PITEX) ó que no formen parte de algún registro de Industrias Maquiladoras, y necesiten importar temporalmente productos que transformarán, elaborarán ó repararán para su posterior exportación es el esquema de cuentas aduaneras.

Las Cuentas Aduaneras establecidas en la Ley Aduanera establecen que cualquier persona física ó moral puede hacer el depósito de sus impuestos de importación, incluyendo Cuotas Compensatorias, en cuentas bancarias que se abiertas para tal efecto. Una vez depositado el dinero, el importador recibe de los bancos la certificación de dichos depósitos, mejor conocidos como Certificados de Depósito. Este Certificado de Depósito se anexará al pedimento de importación definitiva de las materias primas en lugar del cheque que regularmente se anexa para el pago de los impuestos. Se estipula en el pedimento de importación que se trata de operaciones de importación bajo Cuenta Aduanera para transformación, elaboración ó reparación y se cuenta, entonces, con 18 meses para que se transformen y se retornen los productos.

Durante el tiempo que las mercancías importadas permanezcan en el país, las Cuentas Aduaneras generan intereses a la tasa más alta, equiparable a los Certificados de la Tesorería. Una vez exportados los productos, se registran en el pedimento de exportación en que se está haciendo el retorno de dichas operaciones, entregando una declaración en movimiento de Cuentas Aduaneras, en donde se registran la composición del costo de producción, del costo del importador, de los gastos directos e indirectos.

Una vez hecha la exportación, es registrada la declaración de movimiento en Cuentas Aduaneras, por lo que se procede a solicitar al Banco donde se hicieron los depósitos la devolución de los impuestos así como de los intereses generados. Los Bancos, en un plazo no mayor a 3 días abonan al importador - exportador dichos montos, y en ese momento queda saldada la operación.

LAS MERCANCÍAS EXENTAS: Existen un conjunto de mercancías por las que no se pagan los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional ó la salida del mismo, las cuales generalmente son las exentas conforme a las leyes de los impuestos generales de importación y de exportación y a los tratados internacionales. Sin embargo, aquellas mercancías destinadas para fines de utilidad, seguridad y salud pública ó que sean donadas también caen en este grupo; las mercancías pertenecientes a pasajeros internacionales, menajes de casa y las que importan los habitantes en la franja fronteriza también gozan de este beneficio. [23]

La franquicia de impuestos es concedida a productos que serán importados por determinados sujetos y para determinado objeto, y cuando alguno de ellos se desvirtúa, se está obligado a pagar y cumplir con los compromisos como cualquier importador ó exportador.

LAS CONSTANCIAS DE EXPORTACIÓN: Una de las grandes reformas que el Sistema Aduanero Mexicano desarrolló es lo relativo al apoyo hacia los exportadores. Los grandes exportadores del país en relación a sus ventas domésticas, tienen regularmente el problema de que pagan mucho IVA a sus proveedores, el cual no pueden repercutir ó trasladar a sus compradores, ya que éstos se encuentran en el extranjero, esto implica que en su cuenta del IVA tienen un saldo a favor y se ven en la necesidad de financiar dichos montos mientras la Autoridad se los devuelve.

La reforma consistió en permitirle a estos grandes exportadores adquirir sus insumos en el territorio nacional pagando la tasa cero del IVA, toda vez que pueda hacer simular que los proveedores están exportando, esto se traduce en una exportación virtual por parte de los proveedores.

Esta simulación se aplica cuando el adquiriente expide una Constancia de Exportación, que es una carta protestada en la que consta que dichas mercancías se van a exportar. Solo las empresas PITEX, Maquiladora y ECEX, pueden expedir constancias de Exportación.

Las Constancias de Exportación deben ser expedidas dentro de los 15 días hábiles posteriores a la venta, ó bien, dentro de los primeros 15 días del mes siguiente al que se expidieron las diversas facturas de un mismo proveedor al mismo adquiriente, cuando se opte por consolidar las operaciones en una sola

[23] Ver Anexo V

constancia de exportación. Una copia de este documento debe remitirse a la Administración Local de Auditoría Fiscal regional que corresponda al expedidor.

Así existen dos mecanismos para acreditar a las exportaciones industriales, el primero, cuando el adquiriente sea una PITEX, Maquiladora ó ECEX y cuyo proveedor sea, ó una persona que vende mercancía nacional ó nacionalizado y el segundo el de la operación virtual, cuando el proveedor traspase mercancías al amparo de una cuenta aduanera ó que sea una empresa registrada como comercializadora de insumos para la industria maquiladora de exportación.

EL DRAW BACK: El mecanismo de Draw Back es un mecanismo relativamente sencillo útil para solicitar al Gobierno Federal el acreditamiento del importe de los impuestos pagados en la importación, por incorporar dichos productos a mercancías de exportación. Basta con presentar el pedimento de importación y el de exportación de las mercancías ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, llenando las formas correspondientes. En un transcurso de 60 días se obtiene respuesta, y si es positiva se acredita la cantidad a cuenta del importador para futuras importaciones.

Para este sistema de devolución de impuestos, existen básicamente tres importantes reglas a seguir:

Primera, que la exportación realizada de mercancías importadas definitivamente, no sea después de 12 meses a la fecha de importación;

Segunda, que la solicitud de la devolución no se haga con posterioridad a 90 días hábiles a la fecha de exportación, pero nunca después del año de su importación; y

Tercera, que en todo caso, la solicitud de devolución de impuestos al Comercio Exterior sea por aquellas mercancías previamente importadas bajo el régimen definitivo y lógicamente por las que se hubieran pagado impuestos de importación.

Puede ser aplicado, también, para exportadores indirectos, es decir, para aquellos importadores que venden sus productos a empresas ó personas residentes en el país, quienes las exportan posteriormente.

LAS EXPORTACIONES TEMPORALES: Aún cuando se olvide regresarlas a tiempo, los artículos que se hubieran exportado temporalmente para reparación sustitución, exposición, etc., no se cae en infracción alguna y por lo tanto no existe sanción. Son prorrogables, en otras palabras pueden permanecer en el extranjero por más tiempo del señalado en los pedimentos, toda vez que se presente la prorroga por conducto de un Apoderado ó Agente Aduanal antes de que las mercancías se encuentren vencidas en su plazo, ya que un vez que esto sucede

las Exportaciones Temporales se convierten en Exportaciones Definitivas y operan como tal.

LAS IMPORTACIONES TEMPORALES: Las importaciones temporales fueron erradicadas de nuestro sistema aduanero. Sólo se permite utilizarlas a aquellas personas (físicas ó morales) que cuenten con un programa preestablecido con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ya sea al amparo de un Registro de Industria Maquiladora (RECIME) ó de un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX). Mercancías accidentadas ó dañadas no existe un artículo específico de la Ley que señale el hecho de que las mercancías que estén sometidas al régimen de importación temporal, depósito fiscal ó tránsito de mercancías y que se accidenten dejarán de causar los impuestos al Comercio Exterior. En la práctica estos impuestos deben ser cubiertos.

Fuera de estos programas, sólo se permite importar temporalmente algunos productos que permanecerán en el país por un tiempo determinado, para una finalidad específica y que no se sometan a procesos de transformación, elaboración ó reparación, es decir, que se retornen al extranjero en el mismo estado.

Las importaciones temporales para congresos, ó hechas directamente por extranjeros a través de una empresa mexicana que se compromete solidariamente a regresar las mercancías, no pueden cambiarse de régimen, es decir, no se pueden pagar los impuestos para convertirlos a un régimen de importación definitiva. La Ley Aduanera es muy clara al respecto, cuando dice que sólo podrán cambiarse de régimen aduanero de temporal a definitivo, cuando se autorice expresamente en ella, y en este sentido no existe autorización alguna. Al prohibirlo la Ley, la autoridad aduanera ó fiscal, no tiene facultades para autorizarlo.

En el artículo 61 de la Ley Aduanera, 80, 81 y 82 de su Reglamento y las reglas de carácter general 3.7 y 3.8 se indica una lista de productos que pueden ser importados bajo esta base. En la citada lista, se encuentran los equipos para la filmación que pueden traer las compañías extranjeras, los menajes de casa de extranjeros que vienen al país para permanecer en él por tiempo determinado, los equipos y los materiales de artistas , los vehículos de prueba que pueden traer los fabricantes de automóviles en México, artículos para convenciones internacionales, las herramientas y los utensilios (excepto vehículos) que pueden traer los extranjeros que vienen a hacer algún trabajo en el país, como sería la instalación de una máquina ó la asesoría ó transferencia de tecnología, los contenedores, los barcos, los aviones ó los carros de ferrocarril, entre otros pocos más.

La alternativa para estos casos está en la utilización de las Cuentas Aduaneras, que básicamente son la garantía en efectivo de los impuestos y que son hechos en las sucursales de la Banca Nacional.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Cabe comentar que, las importaciones de equipos, aparatos, maquinarias, etc. que serán exhibidos en una Exposición Internacional, no podrán ser importados bajo el régimen temporal, básicamente por 3 razones:

a) Porque no podrían cambiarse de régimen a definitivo en caso de que se vendan durante la exposición;
b) Porque, aun cuando se pudieran cambiar de régimen, no se podría cambiar al destinatario, ya que la importación temporal se hubiera hecho bajo el nombre del que exhibe las mercancías y el cambio de régimen tendría que ser a nombre de una tercera persona, desde luego, la nacional que decidiera adquirirlas; y
c) Porque el importador necesitaría un programa especial como el de la industria Maquiladora ó el del Pitex, ya que, de otra forma no podría cumplir con la obligación de retornarlas al extranjero en un determinado período y sin que se le haya modificado ó alterado.

EL DEPÓSITO FISCAL: El régimen de Depósito Fiscal permite a los exportadores e importadores mantener sus mercancías de importación ó de exportación en dichos almacenes conocidos como Almacenes Generales de Depósito, que pueden ser los propios de la Almacenadora Fiscal autorizada, ó bien en alguna bodega habilitada de dichos almacenes, ó bien pueden ser los propios almacenes de los contribuyentes, y se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias. Este régimen está contemplado en la Ley Aduanera en su artículo 119.

Los almacenes generales de depósito que cuenten con la autorización correspondiente deberán cumplir en cada local en que mantengan las mercancías en depósito fiscal, con los siguientes requisitos:

I. Deberán destinar, dentro del almacén, instalaciones que reúnan las especificaciones que señale la Secretaría para mantener aisladas las mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal, de las mercancías nacionales ó extranjeras que se encuentren en dicho almacén.

II. Deberán contar con equipo de cómputo y de transmisión de datos que permita su enlace con el de la Secretaría, así como llevar un registro permanente y simultáneo de las operaciones de mercancías en depósito fiscal, en el momento en que se tengan por recibidas ó sean retiradas, mismo que deberá vincularse electrónicamente con la dependencia mencionada.

El incumplimiento a lo dispuesto en estos requisitos dará lugar a que la Secretaría, previa audiencia, suspenda temporalmente la autorización al local de que se trate, hasta que se cumplan los requisitos que correspondan. En caso de reincidencia, la Secretaría cancela la autorización que corresponde.

Para destinar las mercancías al régimen de depósito fiscal será necesario cumplir en la aduana de despacho con las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como acompañar el pedimento con la carta de cupo. Dicha carta se expide por el almacén general de depósito ó por el titular del local destinado a exposiciones internacionales acondicionados como depósitos fiscales y en ella se consignarán los datos del agente ó apoderado aduanal que promoverá el despacho.

Las personas físicas ó morales residentes en el extranjero, pueden promover el régimen de depósito fiscal por conducto de agente ó apoderado aduanal.

A partir de la fecha en que las mercancías nacionales queden en depósito fiscal para su exportación, se entenderán exportadas definitivamente.

Las importaciones necesarias para participar en Ferias y Exposiciones, pueden ser realizadas bajo el régimen de Depósito Fiscal, que entre otras cosas le permiten:

a) Cambiar el nombre del Importador;
b) Sujetarlas a un régimen de importación temporal (bajo programa especial de exportación);
c) Desistirse de la importación;
d) Actualización de los impuestos únicamente por tipo de cambio ó conforme a los índices Nacionales de Precios al Consumidor, sin recargos, ni multas, y además;
e) Importarse bajo el nombre y propiedad de extranjeros, aun cuando ellos no estén inscritos en los registros fiscales de la nación.

Este esquema permite a los almacenes generales de depósito, a los recintos feriales, a la industria automotriz y a las tiendas de Duty Free, mantener mercancías que hayan determinado sus impuestos pero no los hayan pagado, lo cual está determinado por el texto del artículo 121 de la Ley Aduanera.

El régimen de Depósito Fiscal es una especie de pre-régimen, ya que por una parte le permite a los contribuyentes importar y determinar sus contribuciones, exportar virtualmente sus mercancías para después destinarlas a un régimen distinto, mantener mercancías al alcance de la mano que no requieren volver a pasar por las aduanas.

Por empresas con PROGRAMA DE IMPORTACIÓN TEMPORAL PARA PRODUCIR ARTÍCULOS DE EXPORTACIÓN (PITEX): El PITEX es un programa, que como su nombre lo dice, permite realizar importaciones temporales para exportar. Este programa, que debe estar inscrito en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial permite a cualquier persona (física ó moral) importar temporalmente en el país materias primas, partes y componentes que

serán exportados, después de haber sufrido un proceso de transformación, elaboración ó reparación, también permite, en algunos casos, la importación de maquinaria y aparatos que conformen los bienes de capital de la empresa exportadora, a las que con finalidad de reducir sus costos operativos, se les permite traer sin el pago de los impuestos al Comercio Exterior.

Las mercancías importadas temporalmente por las maquiladoras ó empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, al amparo de sus respectivos programas, podrán permanecer en el territorio nacional por los siguientes plazos:

I. Hasta por dieciocho meses, en los siguientes casos:

a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación.

b) Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación.

c) Envases y empaques.

d) Etiquetas y folletos.

II. Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailers.

III. Hasta por cinco años ó por el plazo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta para su depreciación cuando éste sea mayor, en los siguientes casos:

a) Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo.

b) Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación ó capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquéllos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo.

c) Equipo para el desarrollo administrativo.

Cualquier empresa mexicana puede registrar un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, siempre y cuando exporte, cuando menos, el 10 por ciento de sus ventas totales ó el equivalente a $500,000.00 dólares de los Estados Unidos de América al año.

El PITEX se suscribe mediante un trámite sencillo. El trámite de un PITEX se realiza, de no haber contratiempos y considerando que la información es verdadera y exacta, de 7 a 15 días hábiles. El programa tiene la finalidad de que el Gobierno Federal identifique tres puntos importantes del Exportador que utilizará importaciones temporales:

1. Los generales de la empresa, quiénes son los socios, cuando se dio de alta, cuál es su domicilio fiscal, cuál es su situación fiscal, etc.

2. Qué materias primas, partes, componentes y consumibles se requieren importar temporalmente.

3. Otros compromisos, entre los que destaca la obligación de presentar un reporte anual a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, (que a su vez también se presenta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público)..

Existe un segundo tipo de PITEX, mejor conocido como el PITEX grande. Bajo este programa se le permite a los importadores temporales - exportadores definitivos, importar todos sus bienes de capital bajo el régimen temporal, siempre y cuando exporten, cuando menos, el 30 por ciento de sus ventas totales.

Cabe señalar, además, que la figura del PITEX, tanto de PITEX chico (10 por ciento) ó grande (30 por ciento), puede ser aplicado para toda la empresa mexicana ó persona física con actividades empresariales, ó bien para una división de las misma, ó lo que es mejor, para un proyecto específico de la empresa.

En muchas ocasiones las importaciones temporales tienen que permanecer en el país definitivamente, por lo cual es lógico pensar que se deben pagar los impuestos al Comercio Exterior. Bajo este particular, se autoriza que los importadores temporales al amparo de los PITEX, cambien el régimen de la materia prima importada temporalmente, pero no en más del 30 por ciento del valor de sus exportaciones.

Cabe señalar que durante el mes de diciembre de 1993, una lista aproximada de 200 fracciones arancelarias de maquinaria y equipo quedaron exentas del impuesto de importación, por lo que, si en la fecha de cambio de régimen la fracción arancelaria está en tasa cero, podrá aplicarse el nuevo arancel y, lógicamente, no pagar impuestos. Esto demuestra que existe una simplificación administrativa tendiente a apoyar a los exportadores.

Maquiladora: Las industrias maquiladoras son plantas establecidas en nuestro país con capital nacional ó extranjero, que vienen a aprovechar las ventajas de la mano de obra mexicana, que ha demostrado su eficiencia y alta rentabilidad.

Existe una parte de la producción que puede ser vendida en nuestro país, es decir el 65 por ciento restante de las exportaciones, este porcentaje, de acuerdo a lo pactado en el TLCAN, se ha venido incrementando en un 5 por ciento por año desde 1994, por lo que en el año 2000, las maquiladoras podrán vender en el mercado doméstico el total de su producción.

B) Entre los programas que se espera *tendrán un gran impacto* económico favorable, podemos mencionar

EL PEDIMENTO CONSOLIDADO: A partir del 1ro. de Abril de 1996, oficialmente, en México se implementa la consolidación de embarques en un sólo pedimento.

Para la Ley Aduanera que entró en vigor el 1° de Abril de 1996, se contempla la figura del pedimento consolidado en su artículo 37, que implica que varias operaciones de diversos momentos puedan ser consolidadas en un solo pedimento aduanal por conducto de agente ó apoderado aduanal.

Las exportaciones mediante este esquema pueden realizarse presentando únicamente la factura comercial ó el documento que exprese el valor comercial de las mercancías, sin la necesidad de elaborar un pedimento aduanal para el momento del despacho; semanalmente dichas operaciones se consolidan en un solo pedimento. Esto simplificada el procedimiento para exportar. El despacho aduanal pude ser realizado en el domicilio de los importadores, pero sólo en caso de que la aduana no cuente con la suficiente infraestructura para atender la demanda de los importadores y los exportadores.

También es aplicable para las importaciones temporales que cualquier empresa que cuente con programa PITEX ó que se encuentre inscrita en el Registro de la Industria Maquiladora de Exportación (RIME).

Como señala el Artículo 58 del Reglamento de la Ley Aduanera, "...quienes opten por promover el despacho aduanero de mercancías mediante pedimento consolidado, deberán cumplir con lo siguiente:

I. Someter las mercancías, por conducto de agente ó apoderado aduanal al mecanismo de selección automatizada y, en lugar de pedimento, entregar copia de las facturas que amparen las mercancías correspondientes en dos tantos, uno de los cuales quedará en poder de la aduana y el otro será para el transportista;

II. Presentar las facturas, que deberán contener los siguientes datos:

a) Nombre ó razón social y Registro Federal de Contribuyentes de quien promueve el despacho;

b) Fecha y número de la factura;

c) Descripción, cantidad y valor de las mercancías;

d) Datos del vehículo que transporta la mercancía. En ningún caso una factura podrá amparar varios vehículos;

e) Número de pedimento bajo el cual se consolidan las mercancías;

f) Código de barras con los datos que establezca la Secretaría;

g) Nombre, firma, número de patente ó autorización del agente ó apoderado aduanal, respectivamente, que presentará el pedimento al despacho, y

h) Número de identificación de los candados oficiales.

Tratándose de exportadores, éstos podrán presentar, en lugar de las facturas, cualquier otro documento que contenga los datos referidos;

III. Transmitir al sistema electrónico, la información que señalará la Secretaría mediante reglas;

IV. Activar por cada vehículo el mecanismo de selección automatizada.

En importación, un mismo vehículo podrá transportar mercancía amparada con una ó varias facturas de un mismo importador, siempre que sea el mismo agente ó apoderado aduanal el que promueva el pedimento consolidado. En exportación, un mismo vehículo podrá transportar mercancía amparada con una ó varias facturas de diferentes exportadores;

V. Presentar dicho pedimento el día martes de cada semana, en el que se hagan constar todas las operaciones realizadas durante la semana anterior, misma que comprenderá de lunes a domingo, y

VI. Anexar al pedimento, el original de los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, en los términos del artículo 36 de la Ley. La copia de dichos documentos se deberá anexar a la factura a que se refiere la fracción II de este artículo. En el caso de descargo parcial de un permiso expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se deberá anexar al pedimento copia fotostática del permiso y al momento de realizar el último descargo anexar el original al pedimento final.

La autoridad aduanera durante el reconocimiento aduanero, podrá solicitar por escrito el original de los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias. En este caso, el agente ó apoderado aduanal tendrá dos días para su presentación".

El pedimento consolidado, que es opcional, puede amparar varias operaciones siempre que éstas se tramiten por una sola aduana, mediante la intervención de un sólo agente ó apoderado aduanal y que sean de un mismo tipo, es decir, de una misma clave de pedimento.

El despacho aduanal a través del mecanismo de pedimentos consolidados se hace en primera instancia utilizando la factura comercial en lugar de pedimento, la cual junto con la mercancía se somete a todas las formalidades del despacho, incluyendo la activación del mecanismo de selección automatizada (semáforo fiscal). En este caso la factura hace las veces de un pedimento, la cual no podrá ser rectificada, salvo en los casos en que los pedimentos puedan ser rectificados. Este programa ó esquema no significa que se pase por la aduana, sino que ahorra tiempo en la elaboración total del pedimento, además que reduce el ingreso del agente ó apoderado aduanal a emitirse una sola factura por sus servicios.

EL REGISTRO DEL DESPACHO DE MERCANCÍAS DE LAS EMPRESAS: El 20 de julio de 1992, se publicó, por primera vez el "Registro del Despacho de Mercancías de las Empresas", para la cual se puede presentar solicitud de inscripción dentro de cualquier mes del año con vencimiento en el mes de Mayo del año siguiente a la fecha del registro.

El Gobierno Federal, como un principio a la liberación de la responsabilidad a los Agentes Aduanales, diseñó un esquema de revisión en origen que permite a los importadores absorber totalmente la responsabilidad aceptándose sus declaraciones, basados en la información de sus proveedores, y se contempla en el artículo 98 de la Ley Aduanera. Este procedimiento consiste en que:

1) El importador verifique y asuma como ciertos, bajo su responsabilidad, los datos sobre las mercancías que le proporcione su proveedor, necesarios para elaborar el pedimento correspondiente, mismos que deberá manifestar al agente ó apoderado aduanal que realice el despacho.

2) El agente ó apoderado aduanal queda liberado de cualquier responsabilidad, cuando hubiera asentado fielmente en el pedimento los datos que le fueron proporcionados por el importador y conserve a disposición de las autoridades aduaneras el documento probatorio de este hecho.

3) Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte ó visitas domiciliarias, las autoridades aduaneras determinen omisiones se exigirá el pago de las mismas y de sus accesorios sin aplicar sanciones.

4) El importador deberá pagar las contribuciones y cuotas compensatorias que, en su caso, resulten a su cargo.

5) El importador podrá pagar espontáneamente las contribuciones y cuotas compensatorias que haya omitido pagar derivadas de la importación de mercancías importadas bajo el procedimiento.

Las correcciones a los pedimentos ó declaraciones complementarias deben hacerse por conducto de agente ó apoderado aduanal.

Las empresas ó persona físicas elegibles para este registro son aquellas que dictaminen sus resultados fiscales y que sean grandes importadores. La Administración General de Aduanas tiene la facultad de permitir que cualquier persona pueda registrarse; sin importar el volumen de sus operaciones. Sin embargo, el criterio para acceder a este registro parece ser el que los importadores importen más de $3,000,000.00 de dólares al año.

Básicamente el Registro le da derecho a los importadores a evitar las sanciones que establece la Ley Aduanera cuando se presentan evasiones u omisiones de impuestos. A las empresas inscritas en el Registro, se les exenta de las multas por la omisión de contribuciones, quitando además la responsabilidad a los Agentes Aduanales, con lo que se obtiene una reducción de tiempo en el reconocimiento previo ó verificación ocular previa.

La mayoría de los errores son provocados por los proveedores extranjeros de los importadores, al embarcar mercancías sin estar correctamente amparados con sus facturas y listas de empaque.

Si a estos importadores se les asigna revisión aduanera (rojo) en la selección automatizada no serán sancionados por mercancía excedente a la declarada.

Cuando una empresa está registrada, debe proporcionar al Agente Aduanal la documentación que cumpla con las diferentes restricciones y regulaciones no arancelarias, así como una escrito certificando que se hace responsable por lo declarado en el pedimento. El Agente Aduanal quedará liberado de la responsabilidad al que lo sujeta la propia Ley Aduanera siempre que conserve dicho escrito durante los siguientes 5 años a la importación. Las empresas y personas físicas inscritas en este registro deben pagar las contribuciones omitidas por error al mes siguiente a aquél en que se cometieron. Este pago no causa sanción alguna para el importador.

Adicionalmente los importadores deberán calcular su margen de error anualmente cuantificando los errores, mismo que será el margen de error al que tendrán derecho al año siguiente.

Este registro también puede ser realizado por las empresas que cuentan con programas de importación Temporal para Producir Artículos de Exportación así como por la Industria Maquiladora de Exportación, sin importar los montos. En

este caso no se pagarán los impuestos por los excedentes, ya que se entiende que son importaciones temporales.

LAS EMPRESAS RECIME: Las Empresas RECIME son aquellas que cuentan con registro suscrito ante la SECOFI de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación.

Las Empresas RECIME no pueden vender dichos productos a ninguna otra empresa que no sea Maquiladora ó PITEX, y dicha venta sólo puede realizarse mediante el mecanismo de Operación Virtual.

LAS EMPRESAS ECEX: Las empresas ECEX son las empresas de servicio de Comercio Exterior que buscan colocar productos mexicanos en el extranjero y productos extranjeros en México.

A estas empresas se les permite ahora, expedir Constancias de Exportación para adquirir los productos que van a comercializar, en el extranjero con IVA tasa cero.

Actualmente existen dos tipos de empresas ECEX nombradas como, Empresas Consolidadoras, a la primera; y Promotora a la segunda. La diferencia entre las dos empresas ECEX, esta en su tamaño en cuanto a la cantidad de financiamiento que puedan recibir y la división se hace para calificar en mejor sentido los proyectos.

Puede constituirse como una empresa integradora, lo que significa que para efectos fiscales, tributa bajo el régimen simplificado, lo cual puede generar una reducción sustantiva de Impuesto sobre la Renta.

Puede obtener el registro de empresa Altamente Exportadora (ALTEX), permitiéndole con ello obtener la devolución de saldos a su favor del Impuesto al Valor Agregado en forma inmediata.

LA ELABORACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y REPARACIÓN EN RECINTOS FISCALIZADOS: Con el objeto de facilitar la exportación de la mano de obra mexicana, hace algunos años se incorporó un nuevo régimen aduanero que permite transformar, reparar ó elaborar mercancías en el interior de las aduanas, una especie de Empresa Maquiladora sin necesidad de contar con registros que las acredite como tal.

El régimen de elaboración, transformación ó reparación en recinto fiscalizado, contemplado dentro del artículo 135 de la Ley Aduanera, consiste en la introducción de mercancías extranjeras ó nacionales, a dichos recintos para su elaboración, transformación ó reparación, para ser retornadas al extranjero ó para ser exportadas, respectivamente.

En ningún caso pueden retirarse del recinto fiscalizado las mercancías destinadas a este régimen, si no es para su retorno al extranjero ó exportación. Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación ó reparación no causarán el impuesto general de importación, y por los faltantes de las mercancías, se causarán los impuestos al comercio exterior que correspondan.

Podrán introducirse al país a través del régimen previsto en este artículo, la maquinaria y el equipo que se requiera para la elaboración, transformación ó reparación de mercancías en recinto fiscalizado, siempre que se cumplan las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a este régimen.

Este régimen le permite a cualquier contribuyente fundar una nave industrial dentro de las aduanas, toda vez que la mercancía que se produzca se exporte, sin importar su origen. Es una especie de barco fábrica. Este esquema es muy poco usado, quizá solamente por una docena de empresas.

EL TRÁNSITO DE MERCANCÍAS: En México, como en la gran mayoría de los países en el mundo, se permite que mercancías, sin haber sido despachadas propiamente, puedan transitar por el territorio nacional, como lo permite la Ley Aduanera en su artículo 124. Esto constituye, para los términos de la Ley Aduanera, un régimen aduanero conocido con el nombre de Tránsito de Mercancías.

Básicamente existen dos tipos de tránsito: el Tránsito Interno y el Tránsito Internacional.

La Ley Aduanera en su artículo 125 especifica en que momento se considera la existencia del tránsito de mercancías interno "...cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

I. La aduana de entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará del despacho para su importación.

II. La aduana de despacho envíe las mercancías nacionales ó nacionalizadas a la aduana de salida, para su exportación.

III. La aduana de despacho envíe las mercancías importadas temporalmente en programas de maquila ó de exportación a la aduana de salida, para su retorno al extranjero.

El régimen de tránsito interno se promoverá por conducto de agente ó apoderado aduanal y dentro de los plazos máximos de traslado (artículo 1289

Durante el traslado de las mercancías (Artículo 129 de la Ley Aduanera) son responsables solidarios ante el Fisco Federal cualesquiera de las siguientes personas:

1) El agente ó apoderado aduanal, cuando designe a un transportista distinto de los autorizados a llevar a cabo tránsitos.

2) La empresa transportista autorizada cuando realice el traslado de las mercancías. Su autorización puede ser cancelado por la Secretaría, cuando se detecte cualquier maniobra tendiente a eludir el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Independientemente de lo dispuesto en este artículo, el agente ó el apoderado aduanal que promueva el despacho tendrá la responsabilidad prevista en esta Ley, por las irregularidades que se deriven de la formulación del pedimento y que se detecten durante el despacho.

En cuanto al tránsito internacional, se considera la existencia de esta figura en el artículo 139 de la Ley Aduanera, la cual considera que el tránsito de mercancías es internacional cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

I. La aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero.

II. Las mercancías nacionales ó nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.

El tránsito internacional de mercancías por territorio nacional se promoverá por conducto de agente aduanal (artículo 131 de la Ley Aduanera).

El tránsito internacional de mercancías deberá efectuarse dentro de los plazos máximos de traslado que establezca la Secretaría.

Serán responsables solidarios ante el Fisco Federal del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas, de sus accesorios y de las infracciones que se cometan durante el traslado de las mercancías, cualesquiera de las siguientes personas:

I. El agente aduanal, cuando acepte expresamente dicha responsabilidad.

II. La empresa transportista inscrita en el registro que establezca el Reglamento cuando realice el traslado de las mercancías. Dicho registro podrá ser cancelado por la Secretaría, cuando con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, las autoridades aduaneras detecten cualquier maniobra tendiente a eludir el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Independientemente de lo dispuesto en este artículo, el agente aduanal que promueva el despacho tendrá la responsabilidad prevista en esta Ley, por las

irregularidades que se deriven de la formulación del pedimento y que se detecten durante el despacho en la aduana de entrada.

El tránsito internacional por territorio extranjero deberá promoverse por conducto de agente ó apoderado aduanal (artículo 134 de la Ley Aduanera)

LA REGULARIZACIÓN DE MERCANCÍAS: La Ley Aduanera permite en su artículo 101 a cualquier persona que tenga en su poder por cualquier título, mercancías de procedencia extranjera que se hubieran introducido al país sin haberse sometido a las formalidades del despacho aduanero para cualquiera de los regímenes aduaneros, regularizar cualquier mercancía, aun cuando ésta no pueda ser identificada por sus números de serie, modelo ó parte, previo pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan y previo cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, pagando la tasa más alta aplicable para la fracción arancelaria del bien. Sin preguntas, la autoridad recibe los pedimentos "virtuales" presentados por conducto del Agente ó Apoderado Aduanal para regularizar las mercancías, pero únicamente bajo el régimen de importación definitiva, es decir, bajo el régimen en que se pagan los impuestos al Comercio Exterior y tiene el objetivo de permanecer en el país por tiempo ilimitado. Obviamente, la autoregularización sólo se permite cuando la autodenuncia involucra el pago de los impuestos omitidos y cumpliendo con la documentación exigible (permisos, licencias, normas, etc.).

Cuando se realiza una autoregularización, la documentación se presenta, después del pago de las contribuciones, al mecanismo de selección automatizada, y en caso de que éste determine la revisión, se procederá a hacerla pero únicamente de los documentos. No se permite la regularización de importaciones temporales.

CONSULTAS SOBRE CLASIFICACION: Este concepto se maneja en el Artículo 47 Ley Aduanera al señalar que los "...importadores, exportadores y agentes ó apoderados aduanales, previa a la operación de comercio exterior que pretendan realizar, podrán formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la clasificación arancelaria de las mercancías objeto de la operación de comercio exterior, cuando consideren que se pueden clasificar en más de una fracción arancelaria.

Dicha consulta debe señalar la fracción arancelaria que consideren aplicable, las razones que sustenten su apreciación y la fracción ó fracciones con las que exista duda y anexen, en su caso, las muestras, catálogos y demás elementos que permitan identificar la mercancía para su correcta clasificación arancelaria.

Quienes hubieran formulado consulta en los términos del párrafo anterior, podrán realizar el despacho de las mercancías materia de la consulta, por

conducto de su agente ó apoderado aduanal, anexando al pedimento copia de la consulta, en la que conste su recepción por parte de las autoridades aduaneras. Para ejercer esta opción se efectuará el pago de las contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria cuya tasa sea la más alta de entre las que considere que se pueden clasificar, así como pagar las cuotas compensatorias y cumplir con las demás regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a las distintas fracciones arancelarias motivo de la consulta.

Las resoluciones deberán dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción. En caso que se requiera al promovente para que cumpla los requisitos omitidos ó proporcione elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

2.3.2 Flujo de operación para el despacho aduanal en México

La operación para el despacho de mercancías puede variar dependiendo de la aduana donde se ejecute el despacho. Sin embargo existen procedimientos que son comunes a todas las aduanas, mismos que se revisan en el presente apartado.

El despacho aduanal es un proceso que se inicia propiamente desde el momento en que el agente aduanal es encomendado por un importador ó exportador a despachar una mercancía. De acuerdo a lo establecido en el artículo 40 de la Ley Aduanera "Unicamente los agentes aduanales que actúen como consignatarios ó mandatarios de un determinado importador ó exportador, así como los apoderados aduanales, podrán llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de las mercancías de dicho importador ó exportador. "

Verificará que el cliente de comercio exterior esté facultado para importar, es decir, que esté dado de alta dentro del Padrón de importadores ó los Padrones sectoriales, en su caso. Cabe señalar que no se requiere de estar inscrito en algún padrón para exportar. Entonces, para poder iniciar cualquier trámite, deberá solicitar al importador / exportador la siguiente documentación:

a) Por única ocasión, debe obtener

- Copia de la Cédula del Registro Federal de Contribuyentes;
- Copia del acta constitutiva de la empresa;
- Copia del Poder Notarial del representante legal de la empresa;
- Copia de identificación oficial del representante legal de la empresa;
- Copia del alta de Hacienda;

Estos documentos darán al Agente Aduanal facultades para despachar mercancías en aduana a nombre de su representado, haciendo de alguna forma las veces de contrato, los cuales no son comunes para esta actividad. Además, le dan a la Secretaría de Hacienda un actor barato de control Fiscal.

b) Por cada embarque:

- Factura Comercial
- Documento de transporte
- Carta de Encomienda
- Manifestación de Valor. (Ver Anexo IV)
- Certificado de origen, en su caso.
- Cartas técnicas, en su caso
- Certificados de cumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias

A continuación se presenta *grosso modo* el **procedimiento** común a todas las aduanas para el despacho de mercancías, el cual incluye pasos a seguir como la revalidación de los documentos de transporte, el reconocimiento previo, la prevalidación, la validación, el pago de impuestos, el pago de servicios de almacenajes, maniobras y custodia, el paso por los dos módulos de selección automatizada, PGR y Policía Fiscal Federal, así como las posibles revisiones durante el transporte.

En importación, una vez que se le informa al agente aduanal de que una mercancía está por llegar ó ha llegado a una aduana mexicana, este deberá contar con el documento de transporte original, revalidado a su nombre. Esta revalidación se obtendrá de la línea transportista cuando esta verifique que no se le adeuda nada. Con este documento revalidado, se puede iniciar la revisión ocular previa de las mercancías (Reconocimiento Previo) con el fin de comprobar que hayan sido embarcadas y llegado en buenas condiciones, así como en las cantidades y especificaciones acordadas entre el proveedor y su cliente, el cual es completamente voluntario, es decir, el representante aduanal podrá ó no realizarlo. Al momento de llegar la mercancía de importación ante la aduana, se le otorga un número de registro de entrada, marcado por la autoridad y que indica la fecha en que el embarque llegó a nuestro país, fecha que será la que rija para todas las obligaciones correspondientes, tales como tipo de cambio, restricciones y regulaciones no arancelarias, bases gravables, etc.

Con la documentación requerida (factura, conocimiento de embarque, permisos, etc.) el Agente Aduanal procede a "cotizar" la mercancía, clasificándola arancelariamente, determinando las obligaciones en aranceles, regulaciones y restricciones, no arancelarias, cuotas compensatorias y preferencias arancelarias. "Cotizada" la importación, se solicita anticipo para el pago de los impuestos correspondientes.

Posteriormente, el Agente Aduanal elabora un borrador de pedimento de importación que contiene datos del exportador y el importador, así como información que identifica la mercancía, fracción arancelaria, el cumplimiento de los requisitos no arancelarios e impuestos. Cabe señalar que la obtención del visto a las restricciones ó regulaciones no arancelarias puede tomar un tiempo considerable, ya que se tienen que obtener través de las diversas dependencias y posteriormente presentarse ante los módulos de estas en las aduanas. Este borrador de pedimento se prevalida vía módem desde la oficina del Agente Aduanal en conexión con las empresas facultadas para prestar los servicios de prevalidación y validación, regularmente la Asociación de Agentes Aduanales ó la empresa CINTESIS. La prevalidación tiene por objeto evitar, en la medida de lo posible, errores en el pedimento y con ello multas e infracciones.

Una vez que se verifica que no haya errores, se procede a la validación del pedimento y se recibe un acuse de recibo, mismo que se imprime en el pedimento sobre la copia correspondiente al transportista. [24]

El Agente Aduanal procede a pagar los impuestos, plasmados sobre el pedimento, correspondientes a las mercancías (Ad valorem, IVA, DTA, IEPS, ISAN, Cuotas Compensatorias, etc.), en los bancos autorizados. El pago se hace con cheque certificado, del la misma cuenta del banco receptor ó efectivo, librados de la cuenta del contribuyente ó del agente aduanal, a nombre de la Tesorería de la Federación.

Pagados los impuestos, se procede recoger la mercancía en los almacenes fiscales, previo pago del servicio de almacenaje, maniobras y custodia. Aunque el almacenaje compete a las aduanas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede concesionarla a los particulares hasta por 20 años, prorrogables por otro período igual. Los almacenes concesionados actualmente otorgan un tiempo de gracia en el que no se cobran servicios de almacenaje. En importaciones este plazo es de 2 días y en caso de los almacenes en aduanas marítimas, es de 5 días; en exportaciones el plazo es de 15 días. A partir de la fecha de gracia, los montos por almacenaje se cobran de acuerdo a las negociaciones entre el almacén y su cliente. Esta libertad de "cobros" provocó por algún tiempo una serie de abusos por parte de algunos concesionados, que se aprovechaban de los clientes cautivos.

Cabe mencionar que los agentes aduanales de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, decidieron establecer su propio almacén con lo que han beneficiado a sus clientes con cuotas más baratas que las del resto de los almacenes.

Cuando una mercancía es extraviada ó averiada mientras que esté bajo el control de la aduana, el Fisco Federal responderá por los daños para lo cual se

[24] El pedimento se compone de un original, mismo que se entrega a la administración General de Aduanas, y tres copias, una para el importador, otra para el transportista y una más para los archivos del agente aduanal.

deberá reportar oportunamente: 3 días después de haberla solicitado por el importador ó exportador y estas no se presentan. Desde luego, la autoridad fiscal hará responsable a los encargados del almacén en referencia.

Las mercancías que estén en depósito ante la aduana, causan abandono cuando pasan 2 meses desde que llegaron al país en importación, 3 meses si se trata de exportaciones y 3 días hábiles cuando se trata de animales vivos, perecederos, explosivos ó materiales peligrosos.

Posteriormente la carga debe dirigirse hacia los módulos donde se activa el mecanismo de selección automatizada, mejor conocidos como "Semáforo Fiscal" que habrá de determinar, si las mercancías estarán ó no sujetas a la revisión por parte de la autoridad aduanera. En caso de que la selección indique "Desaduanamiento Libre" (verde) las mercancías ya no se someterán nuevamente al segundo mecanismo de selección automatizada; pero en caso de que el "Semáforo Fiscal" indique "Sujeto a Revisión", la autoridad aduanera procede a revisar únicamente la clasificación arancelaria, la descripción, la naturaleza, el origen, la documentación, la cantidad, el etiquetado y los números de serie, en su caso. Y si no existen irregularidades, este hecho se asentará en la copia del pedimento de importación del transportista, y deberá dirigirse al segundo módulo de selección automatizada, donde podrá resultar nuevamente revisión, misma que será llevada a cabo por un dictaminador aduanal, ó podrá salir desaduanamiento libre. Cualquiera de estos hechos se asientan en el pedimento de importación destinado al transportista.

Además de cumplir con presentar la documentación ante los módulos aduanales, también deberá obtenerse el visto bueno de PGR (Procuraduría General de la República), que tiene elementos en todas las aduanas con el fin de localizar drogas ó detectar mercancías que violen patentes ó marcas.

Finalmente, en la salida de la aduana, la mercancía será cotejada contra el pedimento por la Policía Fiscal Federal. Tanto PGR como la Policía Fiscal anotan sobre el pedimento de importación en la copia destinada al transportista sus firmas de conformidad.

Las mercancías pueden estar sujetas a comprobación durante su transporte, por parte de la policía fiscal, quienes solo revisan la copia del pedimento de transportista, por los sellos y firmas que estos contienen, comprobando que las mercancías hayan cubierto todos y cada uno de los pasos del despacho aduanal, más no la clasificación arancelaria ó la actuación de los Reconocedores Aduanales. Es por ello que toda mercancías de importación debe viajar con el pedimento aduanal emitido para el transportista ó bien, con la factura comercial ó nota de venta que, cumpliendo con las disposiciones fiscales para emisión de comprobantes fiscales, artículo 29-A del Código Fiscal, indique el número del pedimento, fecha de entrada y aduana de entrada. Esto le garantiza a la autoridad fiscal y aduanal que las mercancías se sometieron a los trámites

previstos por las disposiciones aduanales. Desde luego esto no limita sus facultades de comprobación.

En caso de que no se cuente con el pedimento aduanal, la Policía Fiscal debe remitir la mercancía a la Administración Aduanera más cercana a la circunscripción a la que pertenezcan y dar 10 días para que el representante del importador ó exportador presente la documentación necesaria, sin que esto represente alguna infracción seria ó de repercusiones que lesionen a los contribuyentes. La autoridad deberá levantar un Acta de Circunstancias en presencia del que transporte la mercancia y dos testigos, mediante la cual se le notifique al contribuyente de las anomalías de su embarque.

Las exportaciones en México no están afectadas por aranceles ó impuestos y están sujetas al mismo proceso aduanal que las importaciones. Sin embargo deben sujetarse a revisión aduanal cuando el sistema aleatorio así lo determine, para corroborar que lo declarado en el pedimento de exportación corresponde a lo presentado, y así evitar evasión al fisco federal a través de exportaciones ficticias, que evadan Impuesto al Valor Agregado, se descarguen inventarios que nunca existieron ó se retornen ficticiamente importaciones temporales por las que no se pagaron los impuestos correspondientes.

Con respecto a la documentación que se debe anexar al pedimento de importación y exportación podemos revisar los siguientes:

A. El pedimento aduanal, que es un documento fiscal que puede ser revisado y cotejado por la autoridad fiscal en el transcurso de los 10 años posteriores a su presentación. Es el documento permite legalmente la nacionalización de las mercancías. En él se establece, entre otros, la base gravable de los impuestos al comercio exterior, la información que permite la identificación de las mercancías, las fechas, las facturas, los operarios, los destinatarios, los remitentes, el Agente Aduanal, las cantidades, los valores, los registros de entrada, los medios de transporte, etc.

B. La Factura Comercial, la cual deberá incluir fecha, nombre del exportador, nombre del importador, cantidad, descripción, valores unitarios y totales y lugar de emisión. La falta de cualquiera de estos datos puede ser sustituido por el importador ó el Agente Aduanal a través de escrito bajo protesta de decir verdad. En cuanto a las exportaciones éstas pueden ser amparadas con cualquier documento que exprese el valor comercial.

C. Los permisos, autorizaciones ó licencias que demuestren el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias que, desde luego, son exigibles para algunas mercancías, más no para todas.

D. El Conocimiento de Embarque que deberá presentarse en original y/o revalidado por la empresa de transportista. En exportaciones, el conocimiento de embarque no es necesario, ya que este documento se obtiene posteriormente al despacho.

E. Certificado de Origen. Este documento se presenta para la importación de mercancías que requieren del pago de Cuotas Compensatorias y para aquellas que pueden estar sujetas a preferencias arancelarias, tales como las que se importan como originarias del territorio de los Tratados de Libre Comercio ó las preferenciadas de países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) Asimismo se puede anexar al pedimento, en lugar de relacionarlo dentro del mismo, la lista de los números de serie ó datos que permitan la identificación individual de las mercancías.

F. Datos de identificación de las mercancías, como números de serie, cuando se trate de importaciones, salvo que se trate de importaciones temporales de insumos, partes ó componentes. En el caso de exportaciones no es necesario identificar las mercancías individualmente, salvo que se trate de retornos de maquinaria y equipo que se hayan importado a nuestro país al amparo del régimen temporal ó del mecanismo de Cuentas Aduaneras. La autoridad permite que se haga en un documento anexo a la factura, cuando dicho documento se le asiente el número de pedimento aduanal y la firma autógrafa del agente aduanal ó del contribuyente.

G. Fianza ó pago en efectivo para importaciones que pudieran causar diferencias tributarias de ciertas fracciones sujetas a precios estimados [25].

Una vez presentado el pedimento con sus documentos complementarios, es posible rectificar los pedimentos, acto contemplado por la Ley Aduanera en su artículo 89, indicando que los pedimentos de importación y exportación son susceptibles de ser rectificados voluntariamente por los contribuyentes el número de veces que sea necesario, siempre que lo realicen antes de activar el mecanismo de selección automatizado. Cuando las rectificaciones son presentadas de manera voluntaria y dentro de los tiempos autorizados, no procede multa alguna. Una vez activado el mecanismo de selección automatizado, se puede efectuar la rectificación de los datos declarados en el pedimento hasta en dos ocasiones cuando de dicha rectificación se origine un saldo a favor ó bien no exista saldo alguno, y el número de veces que sea necesario cuando existan contribuciones a pagar, siempre que no se modifique alguno de los siguientes conceptos:

[25] Ver artículo 36 de la Ley Aduanera

a) Las unidades de medida, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías.
b) La descripción, naturaleza, estado y demás características de las mercancías que permitan su clasificación arancelaria.
c) Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.
d) Los datos que determinen el origen de las mercancías.
e) El registro federal de contribuyentes del importador ó exportador.
f) El régimen aduanero al que se destinen las mercancías, salvo que esta Ley permita expresamente su cambio.
g) El número de candados oficiales utilizados en los vehículos ó medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho se promueva.

Tratándose de importaciones temporales efectuadas por las empresas maquiladoras ó con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se podrán rectificar dentro de los diez días siguientes a aquel en que se realice el despacho, los datos contenidos en el pedimento para aumentar el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías amparadas por dichos programas.

En ningún caso procederá la rectificación del pedimento, si el mecanismo de selección automatizado determina que debe practicarse el reconocimiento aduanero o, en su caso, el segundo reconocimiento, y hasta que éstos hubieran sido concluidos. Igualmente, no será aplicable dicha rectificación durante el ejercicio de las facultades de comprobación. La rectificación de pedimento no se debe entender como resolución favorable al particular y no limita las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras".

Con respecto al pago de impuestos al comercio exterior se hace en efectivo, ya sea con cheque a favor de la Tesorería de la Federación ó en efectivo. Los impuestos al Comercio Exterior se calculan sobre el tipo de cambio que haya sido publicado en el Diario Oficial de la Federación un día hábil anterior a que las mercancías hayan llegado a nuestro país ó se hayan presentado para su despacho de exportación. Los impuestos son pagados de acuerdo al porcentaje que marque la fracción arancelaria que les corresponda conforme a las Leyes de los impuestos Generales de Importación y Exportación.

Las contribuciones, en importaciones, pueden ser pagadas previamente a la llegada al país de las mercancías, toda vez que se presenten ante el mecanismo de selección automatizada hasta 3 días hábiles posteriores al pago en todos los casos, salvo en el caso en que sean transportadas por ferrocarril, para las cuales les dan hasta 20 días hábiles. En estos casos las cuotas, bases gravables, tipos de cambio, de moneda, restricciones y regulaciones no arancelarias, serán las que rijan en la fecha de pago. Esta misma opción puede utilizarse cuando las importaciones se destinen al régimen de Depósito Fiscal, en cuyo caso el pago es virtual, es decir, no se hace efectivamente, sino se desfasa.

Esta excepción le permite a los importadores, en ocasiones, no presentar documentación que no puedan cumplir por ser de reciente implementación ó bien cuando existen variaciones a los porcentajes de impuestos y sus mercancías están por llegar.

En este flujo de despacho aduanal, deberá cumplirse con una serie de **medidas restrictivas al comercio exterior**, así como con las **regulaciones y restricciones no arancelarias** impuestas al producto a despachar.

A) Dentro de las *medidas restrictivas* a la importación podemos nombrar el mecanismo de Precios Estimados para evitar subvaluaciones , el Tipo de Cambio, las Cuotas Compensatorias como restricción a productos que se importan bajo condiciones de comercio distorsionadas, lo Certificados de Origen, que garanticen la promoción al comercio entre México y los países a quienes otorga trato preferencial bajo condiciones de reciprocidad.

◊ *Precios Estimados:* Antes de que México fuera miembro activo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, y adicional a los impuestos a la importación, también aplicaba los llamados Precios Oficiales, que eran bases gravables mínimas para ciertos productos, es decir, fijaba el valor mínimo de las mercancías a importar y sobre este valor aplicaba los impuestos. El número de fracciones arancelarias que estaban sujetas a los precios oficiales eran aproximadamente 300.

La utilización de precios oficiales impedía la subvaluación al momento de pasar por la aduana, sin embargo, representaba un mecanismo proteccionista ante el libre comercio. Por ello se tuvieron que eliminar del sistema aduanero, a la vez que se eliminó la facultad de la autoridad aduanera que le permitía detener las importaciones por cuestiones de valor. Finalmente se entendió que los valores de las mercancías son tan diferentes, como las condiciones comerciales lo son. Regularmente le cuesta menos a quien compra más y al que tiene contratos a largo plazo.

El artículo 24, fracción XVI de la Ley del Impuesto sobre la Renta de nuestro país, indica claramente, que una compra hecha en el extranjero podrá ser deducida, para efectos fiscales, en la medida que se hayan cumplido con todas las formalidades de la importación, y el valor de la deducción nunca podrá ser superior al expresado en el pedimento correspondiente. Esto quiere decir que si se compra algo en $10,000 dólares y se pasa por la aduana con un valor de $5,000 dólares, sólo se podrá deducir los $5,000 dólares que se declararon en la aduana, y el diferencial del precio se tendrá que pagar con otras fuentes de recursos, fuentes por las que se paga un impuesto sobre utilidades (impuesto sobre la renta) aún más alto que los mismos aranceles.

Bajo esta premisa, es evidente que no conviene subvaluar las facturas de las mercancías, sobre todo si se considera que todo lo que se importa queda

registrado en los inventarios del importador y tarde que temprano se tendrá que facturar a un tercero ó bien, formará parte de los activos del propio importador.

Es por ello que ya no es tan importante el valor declarado para efectos aduanales, ya que, una mercancía subvaluada ó paga impuesto de importación cuya tasa máxima es del 20 por ciento ó se paga impuesto sobre la renta cuya tasa rebasa el 30 por ciento .

Sin embargo, existen algunos importadores que no les importa el pago del impuesto sobre la renta, en virtud de que, ó presentan muchos otros comprobantes deducibles que les ayudan a reducir el impacto de la subvaluación ó simplemente no facturan.

Por ello el 28 de febrero de 1994, se estableció el mecanismo de Precios Estimados que son muy diferentes a los antiguos precios oficiales, y tienen como principal objetivo obligar a los importadores de ciertas mercancías a demostrar el costo que realmente pagaron por sus mercancías de importación, es decir no implica que se deba pagar un impuesto de importación por el precio estimado, sino tan sólo demostrar el porqué el precio que se declaró el inferior al precio que estimó la autoridad para determinadas mercancías.

Para ello, al momento de presentar las mercancías ante la aduana, el Agente Aduanal, en representación del contribuyente, y sólo en el caso de que se estén importando mercancías sujetas a precios estimados debe presentar una fianza ó garantía ante la autoridad por la diferencia de impuesto que resultará entre el valor declarado y el precio estimado.

La fianza ó garantía en cuestión durará un año, plazo en el cual el importador, no el Agente Aduanal, deberá presentar ante la autoridad aduanera la factura comercial debidamente formalizada ó certificada en el país de procedencia, a fin de que les sea liberada la garantía.

Es tan importante esta situación que, el no presentar la fianza, la garantía ó la copia del escrito de liberación de la misma, implica, en automático, la suspensión de la patente aduanal que promovió el despacho de las mercancías presuntamente subvaluadas.

◊*Tipo de Cambio:* Uno de los mecanismos más eficaces que existen para fomentar ó desalentar al Comercio Exterior de cualquier país ha sido la paridad cambiaria. Entre más se encuentre devaluada la moneda del país, más exportaciones se presentan y las importaciones se hacen más costosas y menos rentables.

Cuando un país tiene mucha inflación se genera la perdida del poder adquisitivo y cuando esta es superior a la inflación ó pérdida que tienen los países con los que se tiene más comercio (como el caso de México y Estados

Unidos) se tiene que reconocer que el valor de la moneda del primer país es inferior al del segunda país, y esto se hace a través de la devaluación.

◊ México tiene por objetivo proteger su Comercio Exterior de la importación de mercancías producidas bajo prácticas desleales de comercio, como son los subsidios, subvenciones ó medidas tendientes a monopolizar el mercado mexicano. La Ley que regula el funcionamiento de estas medidas es la Ley de Comercio Exterior, que vino a sustituir a la Ley Reglamentaria del articulo 131 constitucional, el 27 de julio de 1993.

Cuando un país, sector industrial ó comercial, ó empresa exportadora del extranjero vende productos a México bajo prácticas desleales, el Gobierno Mexicano no puede más que establecer cuotas que compensen dicha deslealtad comercial. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es la encargada de vigilar, supervisar y establecer las Cuotas Compensatorias. Esta cuotas se establecen porque existen pruebas de que ciertos productos de ciertas empresas ó países, se importan a México bajo la práctica de medidas desleales de comercio internacional.

El 25 de abril de 1993, más de 200 productos fueron gravados con cuotas compensatorias muy elevadas que impidieron que se siguieran importando a nuestro país .con precios muy por debajo de los costos promedio internacionales de producción, y desde que la apertura comercial apareció en nuestro país, más de 500 fracciones arancelarias (de las 11,400 que existen), están gravadas con esta cuota especial.

El 30 de Diciembre de 1995 se publica el listado completo de las mercancías que están sujetas al pago de la cuota compensatoria cuando el origen sea de países ó proveedores que hacen prácticas desleales de comercio.

◊ *Certificados de Origen:* Existen básicamente tres tipos de certificados de origen, de acuerdo a la misión que cumplen al identificar el origen de las mercancías de procedencia extranjera:

a) Para aplicar tratos preferenciales negociados ó suscritos al amparo de Tratados de Libre Comercio;

b) Para aplicar tratos preferenciales negociados ó suscritos al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración; y

c) Para demostrar que el origen de las mercancías es distinto de paises que producen mercancías bajo prácticas desleales de comercio. En este caso, con la certificación de origen se evita pagar las cuotas compensatorias provisionales ó definitivas establecidas para compensar la deslealtad del precio.

El 11 de Noviembre de 1996 el Gobierno Federal estableció las disposiciones que en material de determinación y certificación de origen aplicarían para las mercancías de importación a nuestro territorio de cualquier país.

El acuerdo de Agosto de 1996 hace diferencia en los tipos de productos sujetos a cuotas compensatorias; por un lado agrupa a aquellas mercancías que están en sectores más sensibles económicamente hablando, como son confección, calzado y textiles, y por el otro lado al resto de los productos. Para el primer grupo, se exige un Certificado del País de Origen llenado por el exportador, pero formalizado por el país en donde se produjo, a través de Cámaras y Asociaciones que estén acreditadas en nuestro país; este Certificado de Origen, mejor conocido como "duro", tiene varias características que complicaban su emisión.

La estructura de este acuerdo consta de 8 artículos, con los que se describen los mecanismos para la certificación del origen de mercancías iguales ó similares a aquéllas por las que se debe para una cuota compensatoria. Adicional a los artículos, el acuerdo también contiene 7 anexos, de los cuales los primeros tres son de particular importancia. El anexo I contiene las Reglas Específicas para la determinación del origen de las mercancías. Su función es señalar los requisitos y condiciones para determinar el origen de las mercancías, donde el exportador determina el país donde técnicamente se fabricó el bien. En el anexo II se encuentra una lista de componentes que afecta la importación de calzado, confección y textiles. El anexo III contiene el formato de certificado de país de origen, con instructivo de llenado y el cual debe formalizarse por alguna autoridad elegible para tal efecto y acreditada ante la autoridad comercial de nuestro país; esta obligación, a diferencia de lo que se establecía anteriormente, sólo es aplicable para ciertos países, enlistados en el anexo VI, y toda vez que se trate de productos de las industrias del Calzado, Confección y Textil. En todo caso el Certificado de Origen debe estar firmado por la autoridad de la empresa que esté facultada para hacerlo y que sea del mismo país en el que el producto sufrió la ultima transformación substancial [26]

B) Para poder entender la intervención de estos *elementos regulatorios*, podemos analizar algunas de las instancias ya sea cuantitativa ó cualitativamente. En forma cuantitativa, nuestro país instauró la figura de los permisos previos, básicamente. En forma cualitativa, a los productos que consumimos los mexicanos se les ha restringido la entrada a través de una serie de mecanismos, entre los que principalmente se encuentran las Reglas del Etiquetado, las Normas Oficiales Mexicanas,

Las *restricciones cuantitativas* al Comercio Exterior básicamente son los *permisos previos* para importar y exportar, son regulaciones que se aplican para evitar, restringir ó regular la entrada ó salida de mercancías al ó del territorio nacional y están aplicadas en torno a la *cantidad*. Las restricciones al Comercio

[26] Ver Anexo VI

Exterior son reguladas por la Ley de Comercio Exterior, la cual contiene las condiciones y circunstancias en que la autoridad puede requerir permisos para un producto determinado. Se publica en el Diario Oficial de la Federación, en términos de fracción arancelaria, previa autorización de la Comisión Intersecretarial de Comercio Exterior y firma del Ejecutivo Federal. México dejó de utilizar los permisos previos prácticamente en su totalidad desde 1987 (aun cuando inició su desmantelamiento en 1985 con la presencia del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior PRONAFICE). Actualmente son muy pocos los productos que requieren de permisos previos, y las facultades de la autoridad para aplicarlos han quedado muy limitadas.

Prácticamente los permisos son utilizados para importaciones de productos que:

⇒ Dañan seriamente a la industria nacional;
⇒ Están prohibidos para el consumo regular; o
⇒ Afectan a sectores estratégicos de interés nacional.

Los productos que requieren permiso de exportación son aquéllos que deben regularse para cuidar el abasto doméstico, como los productos básicos (maíz, trigo, frijol, etc.). Cuando la producción nacional es suficiente, se permiten las exportaciones, cuando no, éstas se restringen.

Los permisos previos, en su caso, son otorgados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a través de su Dirección de Servicios al Comercio Exterior, la cual analiza las solicitudes, considerando los siguientes criterios:

⇒ La necesidad que tiene el país;
⇒ La justificación que presente el contribuyente;
⇒ El impacto que repercuta en la economía nacional.

Las mercancías sujetas a permiso previo de la SECOFI son:

✗ Automóviles
✗ Ropa usada
✗ Petroquímica Básica
✗ Maquinaria Usada
✗ Psicotrópicos
✗ Granos
✗ Computadoras usadas
✗ Armas y municiones
✗ Explosivos

La autorización que se otorga para poder importar estos productos se da mediante una tarjeta plástica con una banda magnética en la que se registra la cantidad, descripción y condiciones de la autorización. El tiempo en que tarda la

solicitud internamente en SECOFI oscila entre 4 y 10 días hábiles. Si la tarjeta magnética se llegase a extraviar ó a deteriorar, se deberá tramitar nuevamente. Todo permiso de importación y exportación es por tiempo definido. Dicha tarjeta debe ser entregada al Agente Aduanal para que éste descargue la información contenida en la banda magnética en el propio pedimento aduanal

Las *Regulaciones Cualitativas* son instrumentos de control y regulación de entrada ó salida de productos de territorio nacional por cuestiones de calidad, más no de cantidad. Su principal objetivo es proteger al consumidor de productos de mala calidad, peligrosos ó dañinos, informándole los componentes del mismo, su origen y cuidados. El gobierno mexicano encontró en las medidas de etiquetado y normas oficiales mexicanas la forma de controlar, restringir ó hasta prohibir la entrada de estos productos sin estar en contra de su política de apertura comercial.

Para ser emitidas, deben estar autorizadas por alguna de las Secretarías de Estado del Gobierno Federal, deben haberse aprobado por la Comisión de Comercio Exterior (dependencia intersecretarial con sede en la SECOFI), autorizadas por el Ejecutivo Federal, haberse presentado en términos de fracción arancelaria y haberse publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto al etiquetado las regla general es que todas las mercancías que se vendan al público consumidor en estanterías ó aparadores deben tener adherida una etiqueta en el punto de entrada en nuestro país (Aduanas). Este requisito puede ser demorado hasta después de la importación solamente en los casos en que el importador se comprometa a través de un contrato con una unidad de verificación para que certifique su cumplimiento en los recintos fiscales ó fiscalizados

La unidad de verificación es una entidad particular con autorización por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para certificar el cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, particularmente la de información comercial. Actualmente, existen dos tipos de unidades de verificación: la primera que esta dada a los almacenes generales de depósito, que podrán verificar ó certificar el etiquetado de los productos posteriormente a la importación cuando las mercancías se sometan al régimen de depósito fiscal. La segunda, que es otorgada a diferentes institutos de certificación de diferentes Normas Oficiales Mexicanas que le permiten al importador etiquetar dentro del plazo de hasta 45 días posteriores a la importación de ciertas mercancías, cuando dicha unidad de verificación así hubiese aceptado su compromiso.

Existen dos tipos de etiquetado: el que se da como información comercial y, el que se da como Norma Oficial Mexicana, aunque no existe diferencia. Estas etiquetas de información comercial de los productos tienen su base legal en el Diario Oficial de la Federación del 26 de Diciembre de 1995 , donde se da a conocer en la información que deben contener las etiquetas, que no caen en la categoría de NOM, y que a grandes rasgos y de manera genérica es:

a. Nombre de la mercancía;
b. Nombre y domicilio del importador;
c. Contenido neto;
d. Advertencias para el uso y cuidado;
e. Instrucciones de uso, manejo y conservación;
f. Fecha de caducidad.

En este caso están las Normas Oficiales Mexicanas 50 y 51, que son normas de información comercial que deben hacerse cumplir antes del cruce por la aduana (excepto en los casos en que se utilicen los servicios de una unidad de verificación). Estas etiquetas deben estar adheridas al producto, en etiquetas ó contraetiquetas. Cuando éstas no puedan ser adheridas, podrán venir colgadas al producto.

Las *Normas Oficiales Mexicanas* que exigen requisitos de etiquetado se publicaron el 2 de Junio de 1997 en el Diario Oficial de la Federación, las cuales exigen que las etiquetas proporcionen al menos la siguiente información:

a. Nombre de la mercancía;
b. Nombre y domicilio del importador (puede ser adicionado después de aduanas, generalmente),
c. Contenido neto;
d. Advertencias para el uso y cuidado;
e. Instrucciones de uso, manejo y conservación;
f. Origen.

Estas etiquetas deben de venir cosidas ó pegadas al producto, ó bien dentro del empaque principal. Los productos que no pueden ser etiquetados , ya sea porque la etiqueta es muy costosa en relación al precio del producto ó porque el producto no tiene el espacio suficiente para portarla, se debe etiquetar el envase en que se presentan al consumidor.

Cabe señalar que si las mercancías que serán transformadas, reparadas, elaboradas, que formará parte de los activos fijos de los importadores, ó que no vaya a participar en prestación de servicios, eximen del requisito de etiquetado. Para este supuesto el importador por conducto de su agente ó apoderado aduanal deberá entregar "carta de no comercialización", que se deberá anexar al pedimento y hacer la anotación pertinente.

Cabe señalar que una etiqueta que esté equivocada se considera falta total de la etiqueta. La autoridad responsable y acreditada para supervisar lo relativo a la etiquetación es la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), la cual solicitó apoyo a la autoridad aduanera para que los productos que se importen en el mismo estado en que se van a vender al público consumidor vengan

etiquetados. La autoridad aduanera sólo puede comprobar el cumplimiento de estas normas en las aduanas.

2.3.3 Simplificación administrativa en el marco de la apertura comercial.

Los Gobiernos de los países han concluido que todo trámite, documento ó exigencia administrativa innecesaria ó excesiva en una operación de importación ó exportación encarece el precio de las mercancías.

Por ello los Gobiernos especialmente de Europa Occidental y luego los organismos internacionales, tomaron a su cargo acciones de *facilitación* que involucran a todos los interesados en la operación de comercio exterior de diversos países.

El movimiento en pro de la facilitación llegó a los países de la ALADI en la década de los 70's. En México cobró fuerza cuando nuestro país decidió transformar su manera de hacer comercio exterior, remodelando su legislación y adhiriéndose al GATT .

El gran cambio del país consiste en la forma en que es activada la Economía Nacional. En el pasado el activamiento se hacía mediante "Gasto Público", en el presente se hace con Inversión Privada. Este principio ha alcanzado a casi todos los sectores de la sociedad, el campo, la banca, la minería, etc.; la aduana no fue la excepción.

Cuando la apertura económica y comercial alcanzó cierta madurez durante el sexenio Salinista, el capital privado, tanto nacional como internacional, tuvo la oportunidad de participar en el crecimiento de la infraestructura nacional. Prueba de ello son los más de 5,000 kilómetros de autopistas construidos en ese período. Debido a que el Gobierno Federal bajo una óptica neoliberal estaba convencido de que la iniciativa privada genera que haya más eficiencia y productividad, decidió concesionar todo lo concesionable a la iniciativa privada.

La desregulación en las exportaciones es una realidad: de casi 20 pasos que se tenían que realizar para poder exportar hoy se realizan no más de 3, incluyendo el despacho aduanal y la obtención del Certificado de Origen.

Dentro de la apertura comercial, México tiene el compromiso, desde que pasó a ser parte integrante del GATT hoy OMC (Organización Mundial del Comercio), de no elevar a tasas superiores al 35 por ciento los aranceles de importación y a no restringir las importaciones con permisos a la cantidad. Compromiso que sólo puede ser quebrantado cuando una situación de emergencia se presente y obligue a nuestro país a cerrar parcial ó totalmente sus

importaciones, pero siempre en forma temporal y sólo mientras la emergencia pasa. México no puede, ni podrá, regresar al proteccionismo.

En administraciones aduaneras pasadas, fueron creados unos Comités similares, se les llamó "de Eficiencia Aduanera". Su trabajo fue muy bueno y no pocos de los avances registrados en esta materia se deben a ellos; luego se les rebautizó como "Comités de Modernización Permanente del Sistema Aduanero Mexicano", y se le dio un matiz político, lo que determinó que al cambio de administración, estos foros vinieran a menos. Sin embargo la línea que los direccionaba no se abandonó, generando otras instituciones con similares finalidades, la más importante de las cuales es el actual COMPEX y más específicamente el "COMPEX Aduanero", que se ocupa, como lo recomendara la ONU, de toda la operación de comercio exterior donde se incluyen quejas y sugerencias relacionadas con la operación de las Aduanas. [27]

Los Comités de Facilitación se establecen en cada una de las Aduanas del país y en ellos se da cabida a todas las personas relacionadas con la operación aduanera, integrándose de la siguiente forma:

Presidente	El Administrador Regional de Aduanas
Presidente ejecutivo	El Administrador de la Aduana
Coordinadores	CANACO y CANACINTRA en Aduanas Fronterizas, Interiores y Aeroportuarias) y AMANAC (en Aduanas Marítimas)
Secretario	El Presidente de la Asociación Local de Agentes Aduanales Sectores Público y Privado

Los Comités de Facilitación Aduanera tienen como objetivo:

1. Fungir como órgano promotor de la participación de los representantes de los sectores público y privado para estudiar y dar soluciones, apegadas a Derecho, a todos los planteamientos, consultas y quejas que presenten los interesados en las reuniones del Comité, mejorando la eficiencia de los servicios que prestan las autoridades, facilitando el Comercio Exterior.

2. Proponer soluciones para simplificar los procedimientos, uniformando trámites y documentos, para eliminar formalidades burocráticas, procedimientos complicados y documentación compleja y/o excesiva.

[27] Bandala Serrano, Carlos. "Comité de facilitación aduanera" en Aduana, año2, No. 6, México, pp. 27-30

Estos objetivos se encaminan a obtener la fluidez óptima de las corrientes comerciales y el acceso oportuno de las mercancías a los mercados nacionales e internacionales con el inherente abaratamiento de costos.

El gran cambio del país en materia aduanal con respecto al pasado ha sido activamiento mediante Inversión Privada. Actualmente la Autoridad sigue teniendo a su cargo la administración de las Aduanas, el primer semáforo fiscal y la custodia de los Recintos Aduanales. El segundo reconocimiento aduanero, los mecanismos de selección automatizada, el almacenaje, la custodia, las maniobras, los transbordos y las conducciones están ya concesionados.

La mayor parte de las concesiones establecidas en las Leyes de la materia (Ley Aduanera, Ley de Puertos, etc.) se hacen a través de licitaciones públicas y exigen a los "aspirantes" experiencia probada y garantías económicas que, como su nombre lo dice, aseguren a los usuarios y a la propia autoridad, el buen y correcto funcionamiento de los servicios que presten.

Otra de las medidas de simplificación en las aduanas, ha sido el establecimiento del Sistema Armonizado de Clasificación y Codificación. En México se le conoce como la Tarifa del Impuesto General de Importación ó Exportación, en las que se clasifican todos los productos que existen y que existirán; cada fracción arancelaria de las tarifas señala el arancel, requisitos e indicaciones aduaneras que le corresponda a la mercancía. Es la forma en que el Gobierno Federal implementa las restricciones y regulaciones arancelarias y no arancelarias conducentes. Además, hoy en día existen manuales de procedimientos que permiten conocer lo que se debe hacer casi ante cualquier circunstancia.

2.3.3.1 Sistema Automatizado de Revisión de Mercancías (Semáforo fiscal).

El procedimiento de Semáforo Fiscal no sólo simplificó el despacho aduanero, sino que también demostró una eventual confianza en los contribuyentes, aunque de cualquier forma la autoridad tenía ya mecanismos de comprobación que permitían la instalación de estos semáforos: ya que la declaración aduanal sirve como base legal y fiscal para las futuras deducciones y los costos de venta de los importadores, estas están sujetas a fiscalización (entendida como el acto de comprobación). Como una muestra del deseo de la autoridad por erradicar la corrupción en las aduanas, se implementó el "Segundo Semáforo Fiscal" el 20 de julio de1992 [28], el cual determinaba si las mercancías debían de pasar a la revisión por parte de los Dictaminadores, quienes se cercioran que lo declarado sea correcto.

La base legal de este sistema la encontramos en el artículo 43 de la Ley Aduanera: "Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y

[28] Reyes Díaz-Leal, Eduardo. Semáforo Aduanal..., op. cit. , Pág. 72

cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.

En las aduanas que señale la Secretaría mediante reglas (aún no publicadas), tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría. En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías se detecten irregularidades, los agentes ó apoderados aduanales podrán solicitar sea practicado el segundo reconocimiento de las mercancías, excepto cuando con motivo de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado el reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría.

Si no se detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero ó segundo reconocimiento que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, se entregarán éstas de inmediato..."

La regla de carácter general 3.5.15. ordena que "... el módulo de selección automatizada imprimirá el resultado de la selección únicamente en la copia destinada al transportista, salvo que se trate del pedimento de tránsitos, en cuyo caso se deberá imprimir también el resultado en la cuarta copia destinada al agente aduanal."

El Semáforo Fiscal en realidad no es un semáforo, sino una máquina de procesamiento de datos que imprime en el cuerpo de la copia del pedimento destinado al transportista el resultado de accionar el mecanismo de selección automatizada, resultado que señalará si las mercancías estarán sujetas al reconocimiento aduanero ó no. También generaba una aleatoriedad sobre la persona (Reconocedor Aduanal) que habrá de revisar las mercancías. Se le conoce como semáforo en correlación con el mecanismo utilizado en las salas de llegadas internacionales de los aeropuertos ó en los cruces fronterizos donde si existe un semáforo como tal. El primer reconocimiento aduanero no está definido en la Ley Aduanera como tal, solo se le designa como "Reconocimiento Aduanero", aunque el Segundo Reconocimiento Aduanero, si se designa así.

Si el resultado de la primera selección automatizada es "Desaduanamiento Libre" (luz verde), se deberá accionar por segunda ocasión el Segundo Semáforo Fiscal, que en la actualidad su resultado siempre es "Desaduanamiento Libre" (verde), entregando las mercancías al interesado para que las retire de la aduana.

Como lo señala el artículo 44 de la Ley Aduanera, en el caso de que el resultado de accionar el segundo sistema de selección automatizada las mercancías estén sujetas al "Reconocimiento Aduanero" (rojo) por parte de la autoridad, éstas deberán pasar a la zona de inspección predeterminada para tal efecto (conocida como "área de rojos" y generalmente dentro de los patios fiscales). Los Reconocedores Aduanales procederán a revisar minuciosamente las mercancías, respecto a los siguientes conceptos:

- ◊ Cantidad
- ◊ números de serie
- ◊ documentación
- ◊ origen
- ◊ clasificación arancelaria.
- ◊ unidad de medida
- ◊ permisos
- ◊ impuestos

De estar todo correcto, las mercancías se sujetarán al Segundo Semáforo Fiscal el cual determinará si las mercancías deberán ó no ser inspeccionadas en una segunda ocasión, pero ahora por los Dictaminadores Aduaneros , particulares concesionados, que revisan, no sólo lo declarado por el importador, sino también lo revisado por la propia autoridad. A través de este sistema no sólo se garantiza el interés fiscal, sino la efectividad de la autoridad y de los agentes ó apoderados aduanales. En la actualidad la esencia del segundo reconocimiento es revisar lo que hizo la autoridad, que son servidores públicos, durante el primer reconocimiento, a través de Dictaminadores Aduanales que son empleados de la iniciativa privada, quienes dictaminarán sobre el embarque. Los Dictaminadores aduanales no cuenta el acta que levanta la autoridad durante el primer reconocimiento aduanero ó del resultado del análisis de la autoridad en el momento del ejercicio de sus funciones. Asimismo, durante el segundo reconocimiento aduanero se prohibe la presencia de la autoridad que practicó el primer reconocimiento. Si los Dictaminadores llegan a detectar errores u omisiones no declaradas por la autoridad durante la primer revisión, los servidores públicos pueden ser removidos de su cargo. Así se ha disminuido la corrupción en este punto.

Se han publicado dos veces en la Ley Aduanera cambios que llevan a que el Segundo Semáforo Fiscal sea independiente del primero, es decir que aún que toque desaduanamiento libre (verde) en el primero, el segundo pueda resultar rojo. Esta situación se ha postergado debido a la insuficiencia en las instalaciones

de los Dictaminadores aduanales, lo cual provocaría un embudo en el flujo del despacho aduanal.

Una de las revisiones más exhaustivas que se realizan, es sobre las exportaciones que "descargan" materias primas, partes ó componentes de procedencia extranjera, importadas temporalmente en el país, obviamente por las cuales no se pagaron impuestos al Comercio Exterior.

No obstante la implementación del "Semáforo Fiscal", existen casos en que la revisión no es aleatoria, conocidos estos como "rojos operativos", que se aplican cuando se importan productos como textiles, vinos y juguetes; en regímenes de retorno de temporales, tanto de importación como de exportación; cuando un importador tiene constantes discrepancias entre lo declarado y lo presentado, y cuando un agente aduanal ha sido frecuentemente sorprendido cometiendo infracciones ó teniendo discrepancias con la autoridad. Aún así, en general y exceptuando las mercancías de revisión forzosa, sólo uno de cada ocho despachos de importación son revisados por la autoridad.

Es posible evitar la aleatoriedad del segundo semáforo fiscal, cuando el agente aduanal lo solicite exprofesamente, con la finalidad de que éstos intervengan en el primer reconocimiento y, quizá, participar como tercero en discordia entre los agentes y la autoridad al existir alguna discrepancia.

El mecanismo de selección automatizada también es aplicado en las exportaciones, con las mismas facultades que en las importaciones. El procedimiento es presentar ante el módulo de selección automatizada los documentos solamente, en donde habrá de imprimirse si las mercancías pasarán ó no al reconocimiento aduanal, en caso de que les tocará "rojo" tendrán la obligación de llevar al personal que deba practicar el reconocimiento aduanero al almacén de depósito ante la aduana en donde se encuentren las mercancías.

Finalmente cabe señalar que existen básicamente 3 posibilidades cuando resulten discrepancias entre lo declarado y lo presentado ante la autoridad:

a) Que la discrepancias sean únicamente en materia de omisión de impuestos; en este caso, las mercancías podrán retirarse del recinto aduanal mediante garantía del interés fiscal;

b) Que requieran permiso y no se tenga, ó bien que se trate de mercancías prohibidas; en este caso, las mercancías pasarán a propiedad del Fisco Federal, independientemente de las sanciones que esto genere.

c) Que se hayan omitido presentar autorizaciones de las llamadas restricciones ó regulaciones no arancelarias ó falta del etiquetado; en este caso se podrá sustituir el embargo de las mercancías al través de fianza.

Conforme al artículo 46 de la Ley Aduanera, "cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento ó de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito ó en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda, en los términos de los artículos 150 a 153 de esta Ley (referentes al inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera). El acta a que se refiere este artículo tendrá el valor que establece la fracción I del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, y deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero."

2.3.3.2 Beneficios de la Automatización del despacho aduanero (SAAI).

De acuerdo a lo establecido en el artículo 38 de la Ley Aduanera, "el despacho de las mercancías deberá efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico con grabación simultánea en medios magnéticos, ..."

Aunque el pedimento aduanal es elaborado por los agentes ó apoderados aduanales, existe todo un sistema desarrollado para que esto se pueda realizar y la información que éstos contienen es la información que el Gobierno Federal conserva en sus archivos automatizados. En el pasado, la información de las aduanas se concentraba en la Ciudad de México, donde no existían los recursos para controlar tal cantidad de información. En octubre de 1989 se implantó un sistema computarizado de captura para la obtención de datos sobre las operaciones de comercio exterior, denominado CADEPA (Captura Descentralizada del Pedimento Aduanal). En este sistema los agentes ó apoderados aduanales, la aduana y el módulo bancario de recaudación proporcionan voluntariamente en discos flexibles la información de las operaciones en que intervenían y la enviaban periódicamente a la Dirección de Informática Contabilidad y Glosa Central, en donde se validaba y concentraba. Sin embargo, algunos agentes no daban cumplimiento oportuno, por lo cual se hizo obligatorio, aplicando multas por incumplimiento. [29]

La validación aduanal, que en la mayoría de los casos es prestada por las Asociaciones de los Agentes Aduanales de cada aduana, ha venido a beneficiar, en mucho, a los importadores y sus representantes legales, ya que con ello se detectan muchas irregularidades que antes se castigaban con multas, por ejemplo, cuando en un pedimento se encuentran falsedades ó inexactitudes y que éstas no impliquen evasión fiscal u omisión de permisos, autorizaciones ó

[29] Romano Mussali, Emilio., "Impacto del tratado de libre comercio de América del Norte en la operación aduanera", en Aduana, Año I, Número 1, México, pp. 2-10

etiquetado, la autoridad sanciona al Agente Aduanal ó en su caso al importador con una multa hasta lo equivalente a $120.00 dólares. Gracias a la validación se ha evitado, substancialmente, esta multa. Este hecho ineludible de traspaso de responsabilidades es la que el agente ó apoderado aduanal realiza al transmitir los datos en el sistema de cómputo de Hacienda, mejor conocido como SAAI (Sistema Automatizado Aduanero Integral) que vino a sustituir al CADEPA.

Inicialmente el SAAI fue creado con recursos de la propia Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Posteriormente paso a manos de particulares, con el movimiento privatizador. De acuerdo a lo señalado en el artículo 16 de la Ley Aduanera, "La Secretaría podrá autorizar a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero; así como para las demás operaciones que la propia Secretaría decida autorizar, inclusive las relacionadas con otras contribuciones, ya sea que se causen con motivo de los trámites aduaneros ó por cualquier otra causa...." [30]

El SAAI es un sistema que registra los principales rubros del pedimento (Campos Validables), a través de claves que se publican en la Miscelánea de Comercio Exterior (Reglas Generales de Comercio Exterior) por medio del Diario Oficial de la Federación. Estas claves forman la base de datos estadísticos en Comercio Exterior del país.

El Agente Aduanal elabora el pedimento para que sea validado, a través de las empresas facultadas para prestar este servicio, regularmente la Asociación de Agentes Aduanales (aunque también prestan este servicio la empresa CINTESIS y la empresa Branniff. La validación tiene por objeto evitar, en la medida de lo posible, errores en el pedimento y con ello multas e infracciones. Con el pedimento validado se procede a formular el pedimento que habrá de presentarse en la Aduana y a solicitarle a los importadores el anticipo correspondiente para el pago de las contribuciones.

[30] Los particulares que deseen obtener la autorización a que se refiere este artículo deberán cumplir con los siguientes requisitos:
I. Tener cinco años de experiencia, prestando los servicios que se vayan a autorizar.
II. Tener un capital social pagado de por lo menos $600,000.00.
III. Cumplir con los requisitos de procedimiento que la Secretaría establezca en la convocatoria que para estos efectos publique en el Diario Oficial de la Federación.
La propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede autorizar a los particulares a prestar otros servicios que faciliten el reconocimiento aduanero de las mercancías.
La Secretaría determinará las cantidades que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten estos servicios. Este pago, incluyendo el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación, se acreditará contra el monto de los derechos de trámite aduanero a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos y no podrá ser superior a los mencionados derechos, salvo en el caso de las contraprestaciones que se paguen con motivo del segundo reconocimiento. El acreditamiento a que se refiere este párrafo en ningún caso dará lugar a un saldo a favor acreditable contra otras operaciones, ni a devolución.
Los derechos y las contraprestaciones a que se refiere el párrafo anterior se enterarán conjuntamente ante las oficinas autorizadas. La Secretaría determinará mediante reglas el por ciento que del total corresponde a los derechos, a los particulares y el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación.
Ley Aduanera Artículo 16

El sistema SAAI ha dado un giro a lo que se venía haciendo con los pedimentos hechos con máquina de escribir. Por un lado, evitando las infracciones descritas en los párrafos anteriores, y por otro otorgando la posibilidad de hacer las validaciones vía módem desde la oficina de las agencias aduanales, acortando el tiempo de despacho. El sistema SAAI también permite la posibilidad de pagar los pedimentos desde la oficina de las agencias, en coordinación con los bancos receptores. A este sistema de pago se le conoce como la fase IV. La fase III es la de validación desde las oficinas. La fase II se pone en marcha en caso de interrupción del sistema, pudiendo grabar los pedimentos en discos flexibles y validar dentro de las instalaciones de la Asociación de Agentes Aduanales, CINTESIS ó Branniff. La fase uno sería un retorno a la elaboración de pedimentos a la antigua, lo cual está ya descontinuado.

De este procedimiento se desprenden beneficios como la agilización del despacho aduanal, la eliminación de focos de corrupción, pero principalmente que el agente ó apoderado aduanal se han convertido en la persona más transparente a los ojos de la autoridad que transmite información de sus clientes.

2.4 Funciones del agente aduanal, el apoderado aduanal y el reconocedor aduanal.

Hoy por hoy se sigue requiriendo utilizar los servicios de un agente aduanal . Sin embargo existe la posibilidad de operar el comercio exterior a través de apoderados aduanales exclusivos ó comunales. Se convierten en los representantes legales de los contribuyentes, lo cual implica que existe una corresponsabilidad en estos actos.

El Agente Aduanal: La Patente aduanal es personal e intransferible, es otorgada a una Persona Física, profesionista y de reputación intachable, que no haya sido convicto, ni suspendido en periodos anteriores. Es otorgada ante una aduana específica y, jurídicamente, actúa como Representante Legal de sus clientes.

Para ser Agente ó Apoderado Aduanal es necesario[31] además de las obligaciones ya expuestas en este párrafo, presentar diferentes **exámenes** de conocimientos y de personalidad, mejor conocidos como Psicotécnicos.

[31] De acuerdo al artículo 159 de la Ley Aduanera, un Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley. Para obtener la patente de agente aduanal se requiere:
I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.
II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso , ni haber sufrido la cancelación de su patente, en caso de haber sido agente aduanal.
III. Gozar de buena reputación personal.
IV. No ser servidor público, excepto tratándose de cargos de elección popular, ni militar en servicio activo.
V. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción de la patente.

En los últimos años el **número de Agentes** Aduanales se ha incrementado considerablemente, con el objetivo de crear competencia que genere eficacia y menores costos de operación. Posiblemente existan hoy en día más de 1,450 de estos profesionistas privados, como resultado de los cambios y facilidades que ha otorgado la autoridad a través de la propia Ley Aduanera.

Actualmente el Agente Aduanal puede trabajar por aduanas distintas a la de su adscripción, cuando cuente con la autorización de Patente Nacional, y en este caso se le permite constituir **sociedades** mercantiles con otras personas. Así mismo, existe la figura de Agentes Aduanales que pueden trabajar, únicamente, para ciertos productos ó sectores industriales ó comerciales, esto es con la finalidad de, a través de la especialización, eficienten su trabajo.

Antes de 1991, los Agentes Aduanales contaban con **tarifa** autorizada por sus servicios, que era del 0.45 por ciento más IVA, en la actualidad, dicha tarifa ha desaparecido y el Agente Aduanal pude cobrar lo que sus clientes estén dispuestos a pagar y de acuerdo a la calidad de sus servicios.

En el artículo 160 de la Ley Aduanera se establecen los requisitos que debe cumplir un Agente Aduanal: "El agente aduanal deberá cubrir los siguientes requisitos para operar:

I. Haber efectuado el despacho por cuenta de un mínimo de cinco personas que realicen actividades empresariales, en el mes anterior al de que se trate. (En caso contrario, su patente puede entrar en suspensión).

   El requisito será exigible en los primeros veinticuatro meses en que opere como agente aduanal.

II. Proporcionar a las autoridades aduaneras, en la forma y periodicidad que éstas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético.

III. Residir y mantener su oficina principal en el lugar de su adscripción para la atención de los asuntos propios de su actividad.

VI. Tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia.
VII. Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años.
VIII. Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
IX. Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico.
Cubiertos los requisitos, la Secretaría otorgará la patente al interesado en un plazo no mayor de cuatro meses. La patente es personal e intransferible.
La Secretaría podrá expedir, a petición del interesado, patentes de agente aduanal que legitimen a su titular para promover únicamente el despacho de mercancías cuyas fracciones arancelarias se autoricen en forma expresa. Para obtener dicha patente se deberá cumplir con los requisitos a que se refiere este artículo.

IV. Manifestar a las autoridades aduaneras el domicilio de su oficina para oír y recibir notificaciones en la circunscripción de la aduana de su adscripción,...

V. Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función y no suspenderlas en caso alguno, excepto cuando lo ordene la Secretaría ó cuando haya obtenido la autorización a que se refiere el siguiente párrafo.

Las autoridades aduaneras podrán autorizar la suspensión voluntaria de actividades de un agente aduanal, previa solicitud que éste presente por escrito y en la que señale las causas que justifiquen la suspensión. Dicha suspensión se podrá autorizar por un plazo de tres meses prorrogables cuando exista causa justificada para ello a juicio de la autoridad aduanera. El agente aduanal podrá reanudar sus actividades en cualquier momento, para lo cual deberá presentar el aviso correspondiente por escrito.

El agente aduanal deberá firmar en forma autógrafa como mínimo el 35 por ciento de los pedimentos originales y la copia del transportista presentados mensualmente para el despacho, durante once meses de cada año de calendario, utilizando además su clave confidencial de identidad. Esta obligación deberá cumplirla, tanto en la aduana de su adscripción, como en las distintas aduanas en que tenga autorización para actuar...

VI. Dar a conocer a la aduana en que actúe, los nombres de los empleados ó dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho, así como los nombres de los mandatarios que lo representen al promover y tramitar el despacho. El agente aduanal será ilimitadamente responsable por los actos de sus empleados ó dependientes autorizados y de sus mandatarios.

Para ser mandatario (Representante) de agente aduanal se requiere contar con poder notarial y con experiencia en materia aduanera mayor a dos años, aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico y que solamente promueva el despacho en representación de un agente aduanal. (Esta disposición entrará en vigor hasta agosto de 1999). Cabe resaltar que esta medida provocará la profesionalización de los representantes los cuales hasta hoy, generalmente son empleados con experiencia en materia aduanera solamente)

Se entenderá que el agente aduanal es notificado personalmente cuando la notificación de los actos derivados del reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento se efectúe con cualquiera de sus empleados ó dependientes autorizados ó de sus mandatarios (representantes).

Asimismo, deberá usar el gafete de identificación personal en los recintos fiscales en que actúe; obligación que también deben cumplir sus empleados ó dependientes autorizados y sus mandatarios (representantes).

VII. Realizar los actos que le correspondan conforme a esta Ley en el despacho de las mercancías, empleando el sistema electrónico y el número confidencial personal que le asigne la Secretaría.

VIII. Contar con el equipo necesario para promover el despacho electrónico, conforme a las reglas que emita la Secretaría y utilizarlo en las actividades propias de su función.

IX. Ocuparse, por lo menos, del 15 por ciento de las operaciones de importación y exportación con valor que no rebase al que, mediante reglas determine la Secretaría.

Cuando los agentes aduanales tengan autorización para despachar en aduanas distintas a la de su adscripción (mediante patente nacional), la obligación a que se refiere esta fracción será aplicable para cada una de las aduanas en las que operen...

X. Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la Secretaría mediante reglas, así como evitar que los candados fiscales que adquiera de los importadores ó fabricantes autorizados, se utilicen en contenedores ó vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiere promovido.

La inobservancia a lo dispuesto en las fracciones I, V, IX y X de este artículo inhabilita al agente aduanal para operar hasta por un mes.

La inobservancia a lo dispuesto en las fracciones II, III, IV, VI, VII y VIII de este artículo inhabilita al agente aduanal para operar, hasta en tanto no se cumpla con el requisito correspondiente.

Además, de las siguientes causales de suspensión, de acuerdo al artículo 164 de la Ley Aduanera: "El agente aduanal será suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta por noventa días, ó por el plazo que resulte en los términos de la fracciones I, IV, V y VIII de este artículo, por las siguientes causas:

I. Encontrarse sujeto a un procedimiento penal por haber participado en la comisión de delitos fiscales ó privado de su libertad cuando esté sujeto a un procedimiento penal por la comisión de otro delito que amerite pena corporal. La suspensión durará el tiempo que el agente aduanal esté sujeto al procedimiento penal por la comisión de delitos fiscales ó privado de su libertad.

II. Dejar de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido, así como transferir ó endosar documentos a su consignación, sin autorización escrita de su mandante, salvo en el caso de corresponsalías entre agentes aduanales. (La corresponsalía se da cuando un agente no tiene oficinas en alguna de las aduanas donde sus clientes deseen despachar mercancía. Ante esto contactan a un agente de esa localidad encargando el despacho. Los cobros generalmente se reparten en partes iguales)

III. Intervenir en algún despacho aduanero sin autorización de quien legítimamente pueda otorgarlo.

IV. Estar sujeto a un procedimiento de cancelación. La suspensión durará hasta que se dicte resolución.

V. Asumir los cargos a que se refiere el artículo 159, fracción IV, (cargos públicos) salvo que haya obtenido con anterioridad la autorización de suspensión de actividades. En este caso, la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivó.

VI. Declarar con inexactitud en el pedimento, siempre que resulte lesionado el interés fiscal y no sean aplicables las causales de cancelación ... No se suspenderá al agente aduanal por el primer error que cometa durante cada año de calendario, siempre que el error no exceda del monto y porcentaje señalado en el inciso a) de la citada fracción II del artículo 165.

No procederá la suspensión a que se refiere esta fracción, cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a la inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterios en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación ó exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

VII. Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud....

VIII. Carecer por primera y segunda ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes, y que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución. En este caso, la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivó.

En todo caso de suspensión, el afectado no podrá iniciar nuevas operaciones, sino solamente concluir las que tuviera ya iniciadas a la fecha en que le sea notificado el acuerdo respectivo.

Será cancelada la patente de agente aduanal, independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas, por las siguientes causas (artículo 165 de la Ley Aduanera):

1) Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, ó en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado,

2) Se trate de mercancía de importación ó exportación prohibida.

3) Señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal ó la clave del registro federal de contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación al agente aduanal, ó cuando estos datos resulten falsos ó inexistentes.

4) Retribuir de cualquier forma, directa ó indirectamente a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones ó a alguna persona moral en que éste sea socio ó accionista ó esté relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el agente aduanal suspendido; así como recibir pagos directa ó indirectamente de un agente aduanal suspendido en sus funciones ó de una persona moral en la que éste sea socio ó accionista ó esté relacionado de cualquier otra forma, por realizar trámites relacionados con la importación ó exportación de mercancías propiedad de personas distintas del agente aduanal suspendido ó de la persona moral aludida.

5) Ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales ó de otros delitos intencionales que ameriten pena corporal.

6) Permitir que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su patente.

7) Se trate de mercancías de importación ó exportación prohibida.

8) Carecer por tercera ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes y que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución en los cinco años anteriores.

9) A partir de la fecha en que se notifique a los clientes de asuntos inconclusos la cancelación de la patente, se interrumpirán por treinta días los plazos legales que estuvieren corriendo.

"La contratación de los servicios de un agente aduanal en México, es necesaria por la **complejidad de las leyes** que regulan el comercio exterior de nuestro país y por la falta de capacitación técnica por parte de la iniciativa privada para operarlas." [32]

[32] Sagahón Hervert, Homero. op. cit. p. 214.

Al igual que en las importaciones, en la exportación es necesario utilizar los servicios de un Agente Aduanal quien, en representación legal de los contribuyentes, realiza el adecuado procedimiento del despacho aduanal, iniciándose con la formulación del pedimento de exportación y clasificación de las mercancías arancelariamente.

Como se señala en el artículo 54 de la Ley Aduanera, el Agente Aduanal es el **responsable** de representar a los importadores y exportadores, de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados ejerciendo los siguientes servicios, que son, por cierto, por los que se le pagan sus honorarios:

1) Determinación del régimen aduanero de las mercancías.
2) Su correcta clasificación arancelaria.
3) Cumplimiento regulaciones y restricciones no arancelarias.

El agente aduanal **no será responsable** en los siguientes casos:

I. Por el pago de las diferencias de contribuciones, cuotas compensatorias, multas y recargos que se determinen, así como por el incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, si éstos provienen de la inexactitud ó falsedad de los datos y documentos que el contribuyente le hubiera proporcionado al citado agente aduanal, siempre que este último no hubiera podido conocer dicha inexactitud ó falsedad al examinar las mercancías, por no ser apreciable a la vista y por requerir para su identificación de análisis químico, ó de análisis de laboratorio

II. De las contribuciones y, en su caso, cuotas compensatorias omitidas por la diferencia entre el valor declarado y el valor en aduana determinado por la autoridad, cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:

a) Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior al valor de transacción de mercancías idénticas ó similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta Ley, en menos de 40 por ciento .
b) Cuando las mercancías se encuentren sujetas a precios estimados por la Secretaría, siempre que el valor declarado sea igual ó mayor al precio estimado ó se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A, fracción I, de esta Ley

III. De la veracidad y exactitud del valor declarado, cuando conserve a disposición de las autoridades aduaneras en los términos del artículo 162 fracción VII de esta Ley, la manifestación a que se refiere la fracción III del artículo 59 del mismo ordenamiento, así como copia del documento en que conste la garantía a que se refiere el inciso e), fracción I del artículo 36 de esta Ley, tratándose en este último caso, de mercancías que se encuentren sujetas a precios estimados, cuando el valor declarado sea inferior a dicho precio.

IV. De las contribuciones omitidas que se deriven de la aplicación de un arancel preferencial cuando de conformidad con algún tratado ó acuerdo internacional del que México sea parte, se requiera de un certificado de origen para gozar de trato arancelario preferencial, siempre que conserve copia del certificado de origen que ampare las mercancías y se asegure que el certificado se encuentra en el formato oficial aprobado para tales efectos, ha sido llenado en su totalidad conforme a su instructivo, se encuentra vigente a la fecha de la importación y el criterio para trato arancelario preferencial asentado en el mismo corresponde a la regla de origen aplicable a las mercancías de que se trate.

V. De las cuotas compensatorias omitidas cuando se importen mercancías idénticas ó similares a aquellas que se encuentren sujetas a dichas cuotas, siempre que conserve copia del certificado de país de origen válido, expedido de conformidad con las disposiciones aplicables y cumpla con lo que establezca el Reglamento.

Las excluyentes de responsabilidad señaladas en este artículo, no serán aplicables cuando el agente aduanal utilice un Registro Federal de Contribuyentes de un importador que no le hubiera encargado el despacho de las mercancías.

Al final del despacho aduanal, el Agente Aduanal emite la factura fiscal, mejor conocida como **Cuenta de Gastos**, en ella se marcan los egresos que ocasionó el movimiento, tanto los que él hiciera por cuenta del cliente, como por los que directamente él factura, tales como servicios complementarios, llamadas de larga distancia, honorarios por sus servicios, etc. En este sentido es conveniente advertir que el Agente Aduanal debe facturar como persona física y no como persona moral ó empresa, salvo que se trate de Agentes Aduanales con autorización de fungir su patente a nivel nacional, de lo contrario, los servicios facturados, distintos a aquéllos por los que se repercute el impuesto al valor agregado a través de la propia cuenta de gastos, no serán deducibles, según lo dispuesto en la fracción XXII del artículo 25 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. [33]

Actualmente los Agentes Aduanales han estado **fuertemente presionados** por la autoridad, se les ha hecho responsables por aspectos que están lejos de su ámbito, tales como los Certificados de Origen y el valor de las mercancías.

Los Agentes Aduanales son muy susceptibles de ser suspendidos e inclusive **cancelados**; casi cualquier error les puede costar su patente. Es por ello que algunos Agentes Aduanales son extremadamente exigentes con sus clientes, con ello evitan ser suspendidos y a la vez protegen el futuro de sus clientes, quienes finalmente son los más beneficiados con esta actitud.

[33] Alardín, Gabriela. "El despacho aduanero a través de los Agentes Aduanales", en Aduana, Año 2, Número 6, México, p. 41.

Son obligaciones (artículo 162 de la Ley Aduanera) del Agente Aduanal:

I. En los trámites ó gestiones aduanales, actuar siempre con su carácter de agente aduanal.

II. Realizar el descargo total ó parcial en el medio magnético, en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se realice mediante dicho medio, en los términos que establezca la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y anotar en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo.

III. Rendir el dictamen técnico cuando se lo solicite la autoridad competente.

IV. Cumplir el encargo que se le hubiera conferido, por lo que no podrá transferirlo ni endosar documentos que estén a su favor ó a su nombre, sin la autorización expresa y por escrito de quien lo otorgó.

V. Abstenerse de retribuir de cualquier forma, directa ó indirectamente, a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones ó a alguna persona moral en que éste sea socio ó accionista ó esté relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el agente aduanal suspendido; así como recibir pagos directa ó indirectamente de un agente aduanal suspendido en sus funciones ó de una persona moral en la que éste sea socio ó accionista ó relacionado de cualquier otra forma, por realizar trámites relacionados con la importación ó exportación de mercancías propiedad de personas distintas del agente aduanal suspendido ó de la persona moral aludida.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en los casos de que ambos sean socios de una empresa dedicada a prestar servicios de comercio exterior, con anterioridad a la fecha en la que se estableció la obligación a que se refiere dicho párrafo.

VI. Declarar, bajo protesta de decir verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario ó del remitente de las mercancías, la clave del Registro Federal de Contribuyentes de aquéllos y el propio, la naturaleza y características de las mercancías y los demás datos relativos a la operación de comercio exterior en que intervenga, en las formas oficiales y documentos en que se requieran o, en su caso, en el sistema mecanizado.

VII. Formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados ó grabar dichos pedimentos en los medios magnéticos que autorice la Secretaría y con los siguientes documentos:

a) Copia de la factura comercial.

b) El conocimiento de embarque ó guía aérea revalidados, en su caso.
c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.
d) La comprobación de origen y de la procedencia de las mercancías cuando corresponda.
e) La manifestación de valor...
f) El documento en que conste la garantía a que se refiere el inciso e), fracción I del artículo 36 de esta Ley, cuando se trate de mercancías con precio estimado establecido por la Secretaría.
g) El documento que compruebe el encargo que se le hubiera conferido para realizar el despacho de mercancías.

Los documentos antes señalados deberán conservarse durante cinco años en la oficina principal de la agencia a disposición de las autoridades aduaneras. Dichos documentos podrán conservarse microfilmados ó grabados en cualquier otro medio magnético que autorice la Secretaría.

VIII. Presentar la garantía por cuenta de los importadores de la posible diferencia de contribuciones y sus accesorios, en los términos previstos en esta Ley, a que pudiera dar lugar por declarar en el pedimento un valor inferior al precio estimado que establezca la Secretaría para mercancías que sean objeto de subvaluación.

XI. Manifestar en el pedimento ó en la factura, el número de candado oficial utilizado en los vehículos ó medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho promuevan.

X. Solicitar la autorización de las autoridades aduaneras para poder suspender sus actividades, en los casos previstos en esta Ley.

Además, son derechos (artículo 163 de la Ley Aduanera) del agente aduanal:

I. Ejercer la patente.

II. Constituir sociedades integradas por mexicanos para facilitar la prestación de sus servicios. La sociedad y sus socios, salvo los propios agentes aduanales, no adquirirán derecho alguno sobre la patente, ni disfrutarán de los que la ley confiere a estos últimos.

III. Solicitar el cambio de adscripción a aduana distinta, siempre que tenga dos años de ejercicio ininterrumpido y concluya el trámite de los despachos iniciados.

IV. Designar hasta tres mandatarios cuando realice un máximo de trescientas operaciones al mes; si excede de este número podrá designar hasta cinco mandatarios.

V. Cobrar los honorarios que pacte con su cliente por los servicios prestados, ...

VI. Suspender voluntariamente sus actividades, previa autorización de las autoridades aduaneras.

El Apoderado Aduanal: La Ley Aduanera, en su artículo168 establece quiénes pueden solicitar autorización de uno ó varios apoderados aduanales.

"Tendrá el carácter de apoderado aduanal la persona física designada por otra persona física ó moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría. El apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél."

Prácticamente, el apoderado aduanal tiene las mismas funciones que un agente aduanal, salvo que no puede trabajar más que para la empresa que emplea sus servicios quien es ilimitadamente responsable de los actos del apoderado. Es en otras palabras un agente aduanal particular.

El apoderado aduanal deberá cubrir los siguientes requisitos para operar (artículo 169 de la Ley Aduanera)

I. Proporcionar a las autoridades aduaneras, en la forma y con la periodicidad que éstas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético.

II. Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función.

El apoderado aduanal deberá firmar en forma autógrafa la totalidad de los pedimentos originales y la copia del transportista.

III. Realizar los actos que le correspondan conforme a esta Ley en el despacho de las mercancías, empleando el sistema electrónico y el número confidencial personal que le asigne la Secretaría.

IV. Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la Secretaría mediante reglas, así como evitar que los candados fiscales que adquiera de los importadores ó fabricantes autorizados, se utilicen en contenedores ó vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiera promovido.

V. Dar a conocer a la aduana en que actúe, los nombres de los empleados ó dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho.

Se entenderá que el apoderado aduanal es notificado personalmente cuando la notificación de los actos derivados del reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento se efectúe con cualquiera de los empleados ó dependientes autorizados ...

Asimismo, deberá usar el gafete de identificación personal en los recintos fiscales en que actúe; obligación que también deben cumplir sus empleados ó dependientes autorizados.

La inobservancia de los requisitos señalados en las fracciones I, III y V de este artículo inhabilita al apoderado aduanal hasta en tanto no se cumpla con los requisitos correspondientes. El incumplimiento a lo previsto en las fracciones II y IV lo inhabilita para operar hasta por un mes.

Las personas (importadores y exportadores) que puedan utilizar los servicios de un apoderado aduanal son las siguientes:

a) Importadores ó exportadores de un sólo registro fiscal ó de varios cuando todos ellos consoliden sus declaraciones fiscales;

b) Las empresas de mensajería para realizar despachos inferiores a $5,000.00 dólares estadounidenses;

c) Las controladoras (holdings) que provean servicios administrativos a las empresas controladas;

d) Los contratistas extranjeros de maquiladoras en el país que las mantengan como subsidiarias y que cuenten con un solo representante legal en México;

e) Los Almacenes Generales de Depósito para promover el despacho de sus clientes en el régimen de Depósito Fiscal; y

f) Las Cámaras y Asociaciones Industriales y Comerciales para promover el despacho de sus agremiados en el régimen de exportación.

Su figura que entra, en un momento tardío, ya que la tendencia económica del país ha obligado a los contribuyentes a empezar a sustituir servicios internos, tales como administración, finanzas, contabilidad, legal, etc., por servicios externos pagados por evento y sin lazos laborales que implican indemnizaciones, impuestos, etc., aunque las empresas que utilizan esta figura deben estar

conscientes de que la responsabilidad de las actuaciones de su apoderado aduanal recae en ellos, mientras que al utilizar un agente aduanal dividen dicha responsabilidad.

Revisando lo anterior, podemos resumir que los Apoderados Aduanales operan igual que los agentes aduanales, pero con dos únicas diferencias: la primera es que no pueden trabajar para nadie más que para la empresa que los emplea, y la segunda es que no cuenta con la responsabilidad solidaria que tienen los Agentes Aduanales, siendo su empleador ilimitadamente responsable por sus actos.

Cuando termine la relación laboral con el poderdante ó éste revoque el poder notarial, el poderdante deberá solicitar a la Secretaría que revoque la autorización del apoderado aduanal. La revocación de la autorización surtirá efectos a partir de que el poderdante lo solicite a la Secretaría.

Los reconocedores Aduanales: Antes de los cambios que la apertura comercial generó, el poder de los vistas aduanales estaba fundamentado básicamente en dos hechos: primero, en la complejidad de las leyes y segundo, en la fuerza extraordinaria que la propia Ley Aduanera otorgaba a estas personas.

Cuando el sistema aleatorio genera el resultado de "Reconocimiento Aduanero", la mercancía es revisada por los Reconocedores Aduanales, quienes inspeccionan las mercancías únicamente desde el punto de vista aduanal y no en el aspecto fiscal, lo cual no necesariamente es lo mismo.

El Reconocedor Aduanal procede a revisar únicamente la clasificación arancelaria, la descripción, la naturaleza, el origen, la documentación, la cantidad, el etiquetado y los números de serie, en su caso.

De estar todo correcto, las mercancías se sujetarán al segundo "Semáforo Aduanal" el cual determinará si las mercancías deberán ó no ser inspeccionadas en una segunda ocasión, pero ahora por los *Dictaminadores Aduaneros* [34], particulares concesionados, que revisan, no sólo lo declarado por el importador, sino también lo revisado por la propia autoridad.

Existen básicamente 3 posibilidades cuando resulten discrepancias entre lo declarado y lo presentado ante la autoridad a través de la figura de los Reconocedores Aduanales:

a) Que la discrepancias sean únicamente en materia de omisión de impuestos; en este caso, las mercancías pueden retirarse de la aduana garantizando el interés fiscal;

[34] La Ley Aduanera en su artículo 174 establece los requisitos para que la Secretaría otorgue autorizaciones de dictaminador aduanero.

b) Que no se cuente con el permiso correspondiente, ó se trate de mercancías prohibidas; en este caso, las mercancías pasan a propiedad del Fisco Federal, además de las sanciones aplicables.

c) Que no se cumplan los requisitos en materia de restricciones ó regulaciones no arancelarias (como falta de etiquetado); en este caso se puede sustituir el embargo de las mercancías con una fianza y en algunos casos pueden ser retiradas para su importación ó para su retorno al extranjero [35].

[35] Cazarín Barrientos, Jaime. Procedimientos Administrativos Aduaneros, Kansei Capacitación en Comercio Exterior, México 1999.

3. Replanteamiento de la Función del Agente Aduanal ante la Estrategia de Apertura de Mercados en México. Evaluación y perspectivas.

Como se ha revisado en el capítulo 2, la aduana ya no es un obstáculo y ahora es un instrumento de control selectivo, de recaudación de las contribuciones al comercio exterior y, más importante, en un incentivo para el comercio con el exterior a través del establecimiento de mecanismos simplificados, la eliminación de trámites no justificados y la agilización del tránsito de las mercancías entre fronteras. El concepto del despacho de las mercancías que surgió como un conjunto de procedimientos formales y exhaustivos, ha sido sustituido por la utilización de sistemas de automatización, autoliquidación y verificación selectiva, principalmente a través de la implementación de un semáforo fiscal para determinar si la autoridad revisa ó no el embarque; un segundo semáforo fiscal para ver si se revisa ó no lo hecho por la autoridad; un incremento en la responsabilidad de los agentes ó los apoderados aduanales (representantes legales para tales efectos) y, sobretodo, la autorregulación.

Dentro de la apertura comercial, México tiene el compromiso, desde que pasó a ser parte integrante del GATT, hoy OMC (Organización Mundial del Comercio), de no elevar a tasas superiores al 35 por ciento los aranceles de importación y a no restringir las importaciones con permisos a la cantidad, compromiso que sólo puede ser quebrantado cuando una situación de emergencia se presente y obligue a nuestro país a cerrar parcial ó totalmente sus importaciones, pero siempre en forma temporal y sólo mientras la emergencia pasa. Esta premisa nos lleva a concluir que México no puede, ni podrá, regresar al proteccionismo.

Las funciones del agente aduanal mexicano en este contexto están definidas básicamente por estos lineamientos externos que inciden en la estrategia de la política comercial mexicana en materia de comercio exterior. Por este motivo han sido revisados en el primer capítulo dichos lineamientos, tanto a nivel externo como interno. La revisión del sistema aduanero mexicano en el capítulo 2 nos proporcionó una visión de los cambios en el marco de actuación del Agente Aduanal.

Como ya se ha revisado, tradicionalmente el agente aduanal fue un actor del comercio exterior con una imagen deteriorada, y en ocasiones parte de la corrupción del proceso. Ante la apertura comercial, cuando se liberan sus tarifas de cobro, y en un contexto global, se crea una competencia entre estos profesionales del Comercio Exterior y los nuevos competidores que trajo consigo la apertura.

El presente capítulo se dedica a la revisión de la postura que adopta el agente aduanal ante las nuevas facilidades administrativas en los procedimientos

aduanales, la forma que encara la competencia de nuevos actores en la prestación del servicio de despacho aduanero y las demandas de servicio de importadores y exportadores en el nuevo contexto de apertura. Para enfrentar esta nueva situación, aquí se propone que los Agentes Aduanales empiecen a ampliar sus servicios relacionados con la aduana, como almacenajes, distribuciones, consolidaciones y gestiones.

Finalmente se sugieren cambios que debe llevar a cabo, resultado del análisis de la coyuntura actual y de las perspectivas del sistema aduanero mexicano.

3.1 La postura del agente aduanal ante la estrategia de apertura de mercados.

Como ya se ha revisado previamente, dos son los principales actos de desregulación económica y administrativa que trajo consigo la apertura comercial que cambiaron las actividades del Agente Aduanal. El primero es la *Fiscalización* del acto de importación ó exportación entendido como el acto de comprobación que puede ejercer la autoridad en todo momento, ya que el procedimiento de importar ó exportar solamente comienza cuando las mercancías se despachan de la aduana, pero la autoridad podrá acudir al domicilio del importador a ejercer sus actos de comprobación. El segundo es el activamiento de la economía mediante la *Inversión Privada*. Estos elementos desregulatorios de la economía trajeron consigo un activamiento económico, que en comercio exterior incrementó la cantidad y la calidad de trabajo del Agente Aduanal.

Con respecto a la *Fiscalización*, la Autoridad aduanera ha entendido que es más fácil detectar a un contrabandista por sus registros contables y sus registros de venta que en el hecho de que esté pasando contrabando por las aduanas. Debe recordarse que las veinticuatro horas del día y todos los días del año serán hábiles para el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras. Hubo un traspaso ostentoso de las facultades de comprobación que se le quitó a la Dirección General de Aduanas, traspasándosela a la hoy Administración General de Auditoría Fiscal, reforzándose la presencia del Código Fiscal de la Federación en el Sistema Aduanero Mexicano.

Este acto de fiscalización trasciende a los agentes aduanales, que están sujetos a fuertes presiones por parte de la autoridad al hacérseles responsables solidarios por acciones lejos de su ámbito, como los certificados de origen y el valor de las mercancías, inclusive a costa de ser suspendidos e inclusive cancelados, al ser el medio más sencillo y barato de concientizar a los contribuyentes.

La responsabilidad solidaria no les es exclusiva, ya que de un acto de importación ó exportación, los sujetos receptores de la normatividad aduanera [1], son corresponsables de los actos de los demás participantes. Cabe resaltar que los agentes ó apoderados aduanales son responsables de los actos de sus clientes por el resto de la vida fiscal del acto de despacho aduanal, aún cuando sus clientes decidan cambiar de agente ó apoderado aduanal.

Esta situación de responsabilidad solidaria debe ser temporal, mientras que lo importadores y exportadores se acostumbran a actuar con responsabilidad. Actualmente se da un traspaso de ciertas funciones y responsabilidades de los agentes aduanales hacia los contribuyentes como se denota en la creación del manifiesto del valor, que es el documento mediante el cual el contribuyente debe de manifestar el valor que se utilice para efectos aduanales y el cual debe de ser "copiado" integramente por el agente aduanal para ser declarado en el pedimento.

Esta presión deberá acabar en un mediano plazo por las tendencias que deja entrever la autoridad, devolviéndose al Agente Aduanal la figura de gestor que le corresponde. Cuando esto suceda, las tarifas por sus servicios se reducirán en la medida que se reduzca su responsabilidad. Los Agentes Aduanales deberán reestructurar sus funciones al ya no poder cobrar su servicio de responsabilidad solidaria , resintiendo este hecho en sus ingresos. Por ello, el presente capítulo presenta vías de planeación futuras para los Agencias Aduanales y no sean sorprendidos cuando la autoridad les devuelva el carácter que deben tener.

En cuanto a la *Inversión Privada*, es el proceso de privatización en el que el gobierno federal ha cedido la mayor parte de sus funciones obteniendo una importante reducción de sus egresos federales y generación de empleos en manos de la iniciativa privada.

Actualmente la Autoridad sigue teniendo a su cargo la administración de las Aduanas, el primer semáforo fiscal y la custodia de los Recintos Aduanales. El segundo reconocimiento aduanero, los mecanismos de selección automatizada, el almacenaje, la custodia, las maniobras, los transbordos y las conducciones están ya concesionados.

La tendencia de la participación de la autoridad puede vislumbrarse al observar como se está permitiendo que los propios almacenes concesionados puedan revender por cuenta del gobierno las mercancías que se encuentren abandonadas, y que ellos mismos lo administren siempre y cuando se destinen a acelerar los procesos de remodelación y reconstrucción de las aduanas.

Estas medidas de desregulación de la economía trajeron consigo un incrementó del comercio exterior, cambiando las condiciones de cantidad y

[1] Los sujetos receptores de la normatividad aduanera como se describió en el capítulo 2 son: los importadores, los Exportadores, los Transportistas, el Agente o Apoderado Aduanal, las propias Autoridades Aduaneras, el Sector Financiero Aduanero y los Concesionarios de Servicios Aduanales

calidad de trabajo del Agente Aduanal. Este aspecto es el objeto de estudio de la presente tesis, y es desarrollado a través del presente capítulo.

Bajo esta perspectiva, el presente apartado revisa: El impacto de la desregulación económica y administrativa dentro de las actividades del Agente Aduanal mexicano a través de los actos de desregulación que modificaron las actividades del Agente Aduanal y como fueron enfrentadas. Este punto permite observar la **adaptación** de Agente Aduanal al nuevo entorno.

Un segundo apartado revisa la postura del Agente Aduanal mexicano frente a la existencia de nuevos prestadores de servicios de despacho aduanero, donde son revisadas las acciones del Agente Aduanal ante nuevos prestadores de servicio de despacho aduanal. Este punto nos ofrece el observar la forma en que el Agente Aduanal **encarar la competencia**.

En el apartado correspondiente a la posición del Agente Aduanal ante los requerimientos de importadores y exportadores mexicanos se revisan los actos del Agente Aduanal derivados de las necesidades de sus clientes. Aquí se observa la capacidad de ofrecer ó adaptar sus **servicios**.

3.1.1 Impacto de la desregulación económica y administrativa dentro de las actividades del agente aduanal mexicano.

Como ya se ha revisado, tradicionalmente el agente aduanal fue un actor del comercio exterior con una imagen deteriorada, y en ocasiones parte de la corrupción del proceso, pero a partir de que el despacho de las mercancías comenzó a ser un procedimiento que implicaba la utilización de sistemas de automatización, autoliquidación y verificación selectiva (a través de la implementación de un semáforo fiscal para determinar si se revisa ó no el embarque, por parte de la autoridad y un segundo semáforo fiscal para ver si se revisa ó no lo hecho por la autoridad), dejó de ser actor de la corrupción ya surgió un incremento en la responsabilidad de los agentes ó apoderados aduanales, erradicando en muchos de ellos la idea de la vieja aduana, la aduana llena de corrupción donde casi todo era posible. Al mismo tiempo se da un traspaso de responsabilidades hacia los contribuyentes como se denota en la creación del manifiesto del valor.

A través de este apartado, se revisa la posición del Agente Aduanal ante los cambios en el sistema aduanero mexicano que trajo consigo la estrategia nacional de apertura de mercados, la misma que hizo cambiar su posición y nivel de responsabilidad. A continuación se puntualizan las acciones de desregulación administrativa que han incidido en el cambio de las funciones del Agente Aduanal, revisadas durante el segundo capítulo, desprendiendo su postura ante ellos.

A partir de 1985, se liberó de permiso previo de importación a casi el 60 por ciento de las fracciones que hasta entonces se encontraban sujetas a dicho requisito y finalmente en 1988 se eliminaron los precios oficiales [2], que permitían al gobierno aumentar artificialmente el precio de las mercancías basado en necesidades específicas del país. Hoy por hoy, se requieren más restricciones no arancelarias (autorizaciones a la calidad) que permisos a la cantidad mejor conocidos como restricciones. Estos elementos eran el soporte del proteccionismo mexicano, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Aranceles de Importación en México

Año	Tasa Máxima del impuesto de importación	Tasa promedio del impuesto de importación	(%) Fracciones arancelarias sujetas a permiso de importación
Antes de 1985	100 %	75 %	100 %
Después de 1985	50%	42 %	7 %
Para 1990	20%	18.9 %	4.2 %
Para 1996	35%	7.1 %	1.4 %

Fuente: Reyes Diaz-Leal, Eduardo. Semáforo Aduanal Camino hacia la Fiscalización, Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, México 1997, Página 13.

En 1995, como una medida de emergencia, la presidencia de la República solicitó el incremento a los aranceles de importación hasta el 35 por ciento para el Sector Calzado, Textil y de la Confección; no obstante lo anterior, el promedio que se paga de impuestos en la aduana es inferior en 1996 al que existía en 1994, cuya tasa más alta era del 20 por ciento . [3]

En la actualidad, aún existen los precios estimados, pero solo exigen una garantía, que se cubre con una fianza (depósito en cuentas aduaneras a partir del 1º de mayo de 1999) mientras se presentan pruebas que sustenten el precio de compra. El Agente Aduanal vigila que las mercancías que pretendan importar sus clientes y estén sujetas a estas restricciones cubran adecuadamente con las garantías correspondientes y constantemente advierte a sus clientes sobre cambios existentes.

Podemos distinguir 2 tablas arancelarias, la primera para productos originarios de territorios de los Tratados de Libre Comercio de los que México forma parte, esta se desgrava año con año, para quedar en tasa 0 por ciento , conforme a lo establecido en cada tratado ó acuerdo comercial y la segunda, para terceros países, la cual puede variar entre el 0 por ciento y el 35 por ciento

[2] Romano Mussali, Emilio. op. cit., p. 2
[3] Reyes Diaz-Leal, Eduardo. Semáforo Aduanal ..., op cit. p. 14.

dependiendo de las condiciones macroeconómicas del país y están sujetas a las disposiciones que se establecieron en el GATT , hoy OMC.

Ante esta disminución del aparato restrictivo, el gobierno mexicano dio una clara muestra de voluntad para la liberalización del comercio, particularmente en sus importaciones. Esta decisión provocó un cambio en las funciones del Agente Aduanal, que dejó de ser un intermediario de las gratificaciones entre las empresas que requerían de despachos aduanales y las autoridades que aceptaban estas para "apresurar" los despachos. Desde entonces, el Agente Aduanal es un actor más transparente a los ojos de la autoridad y de sus mismos clientes. Es importante mencionar que los agentes foco de corrupción fueron eliminados por la nueva estructura.

Se llevó a cabo un cambio en el sistema de registro de información estadística, que era rudimentario pues la captura era manual, y contaba con información inexacta, inoportuna y costosa. Ante el nuevo procedimiento iniciado en 1989 con el CADEPA (Captura Descentralizada del Pedimento Aduanal), con el cual los agentes ó apoderados aduanales, la aduana y el módulo bancario de recaudación proporcionan en diskettes la información de las operaciones en que intervienen y la envían periódicamente a la Dirección de Informática Contabilidad y Glosa Central, en donde se valida y concentra. Los agentes aduanales tuvieron que modernizar su equipo de cómputo para poder implementar el nuevo sistema, así como capacitar a su personal en el uso del sistema.

La validación aduanal vino a beneficiar en mucho a los importadores y sus representantes legales, ya que con ello se detectan ahora muchas irregularidades que antes se castigaban con multas. El sistema SAAI por un lado evita infracciones y por otro, acorta el tiempo de despacho por la posibilidad de hacer las validaciones y pago de los pedimentos vía módem desde la oficina de las agencias aduanales. Los procedimientos dentro de las agencias fueron cambiados, provocando además la contratación de profesionales informáticos y capturistas para el uso del nuevo sistema, así como la contratación de empresas que actualizan los sistemas informáticos. Comienza a llevar a cabo despachos aduanales más rápidamente, sin por ello omitir detalles que pudieran afectar a sus clientes durante los futuros actos de fiscalización de las autoridades aduaneras.

Existía un Registro Nacional de Importadores y Exportadores que no cumplía con sus objetivos debido a la mala calidad de la información que lo constituía. Actualmente el número de Registro Federal de Contribuyentes del importador empadronado hace las veces del antiguo registro. Una de las funciones del agente aduanal ante este Padrón de Importadores [4] es verificar que el importador esté inscrito ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de exigir una copia del "alta" ante esta dependencia y con la pena de ser suspendido ó hasta cancelado por no verificar esta información ó por errores al momento de capturar la información. Esta información, incluida la de las empresas

[4] No se requiere estar inscrito en este padrón para poder exportar.

inscritas en los padrones sectoriales está en disposición de los agentes aduanales, e inclusive el pedimento no es validado si el RFC no esta dado de alta en padrón; sin embargo el sistema ha llegado a aceptar registros no dados de alta. Ante esta situación, el Agente Aduanal se convirtió en órgano verificador de las empresas "gratuito" para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A partir de 1982, con la entrada en vigor de la Ley Aduanera, se establecieron innovaciones importantes a la autodeclaración (autodeterminación) que permite al importador determinar y pagar sus impuestos antes del despacho de las mercancías, a través de su agente ó apoderado aduanal. Aunque México suscribió el compromiso de adoptar el valor normal en 1987, pondría en funcionamiento esta forma de determinar la base gravable hasta 1992 porque se tomaron los 5 años de gracia que se conceden en estos casos. Ante esta medida el Agente Aduanal ya no es responsable de la información en cuanto al valor de las mercancías, siempre que cuente con la Manifestación de Valor del importador, que determina la base gravable de sus mercancías y de la Hoja de Cálculo, donde se expresan detalles de cargos incrementables. El Agente Aduanal solo es responsable de que se dé cumplimiento a las restricciones y regulaciones no arancelarias, y es responsable solidario del importador durante el reconocimiento aduanero de las mercancías. El Agente Aduanal comienza a adquirir equipo de fabricación de etiquetas y equipos de microfilmación para llevar un control de los oficios de expedición de NOM´s de sus clientes. También da capacitación a su personal para poder rebatir a la autoridad, en su caso, durante los actos de reconocimiento aduanero.

El sistema de selección automatizada, que mediante un proceso electrónico determina las mercancías que se sujetarán a revisión aduanera ó desaduanamiento libre es un gran salto para el quehacer del agente aduanal, comparado con el procedimiento de presentar pedimento anexando todos los permisos, papeles, copias y memorándums, para pasar por los escritorios de tarja, confronta, salubridad, comercio, etc., y después poder presentarse ante la autoridad aduanera a fin de que ésta revisara, tanto los papeles como las mercancías (ya que todos los embarques de importación tenían que pasar por dicho reconocimiento aduanal), para que la autoridad tomara 3 días hábiles para estudiarlo y, en su caso, poner su firma en el pedimento teniendo presente que el plazo de los 3 días hábiles podía ser ampliado si la autoridad se enfermaba ó faltaba a su trabajo hasta 15 días más.

Ante este nuevo sistema de selección automatizada[5], el agente aduanal puso mayor énfasis en los detalles de los pedimentos, porque si bien uno de cada ocho embarques son revisados, la autoridad es más estricta por la confianza que deposita en los importadores y exportadores, así como sus representantes legales. Además, las agencias comenzaron a cobrar el rubro "Reconocimiento Aduanero" reflejando las horas hombre destinadas para la liberación de los embarques con esta suerte, ya que estos pueden llegar a tomar varias horas, y

[5] Sistema de Selección Aleatoria, hasta antes del 31 de diciembre de 1998.

aún días, con el consiguiente pago de horas extras a su personal. La responsabilidad solidaria del Agente Aduanal termina al momento que las mercancias salen del Reconocimiento Aduanero, trasladando dicha responsabilidad al siguiente actor, el transportista.

Se dispuso la entrega periódica en medios magnéticos por parte de los agentes aduanales, de la información detallada de las operaciones en las que intervienen: El SAAI (Sistema Automatizado Aduanero Integral) es un sistema que registra los principales rubros del pedimento. Estos registros forman la base de datos estadísticos del Comercio Exterior de México. Además de agilizar el despacho aduanal, proporciona al Agente Aduanal la facilidad de solicitar un reporte que entrega periódicamente, sin tener que destinar recursos para la obtención de dicha información, liberándolo además del pago de multas por la presentación de datos inexactos. Los cambios que se requieren al SAAI son publicados en el Diario Oficial de la Federación, pero generalmente no son hechos por las mismas agencias ó sus empleados. Para ello, se contrata los servicios de empresas encargadas de sistemas informáticos aduaneros, como las empresas CASA, SITA, DIA, etc., que se encuentran en todo el país.

En julio de 1992 se introdujo el segundo reconocimiento aduanero a cargo de dictaminadores autorizados por la Secretaría, garantizando el interés fiscal y la efectividad de la autoridad y de los agentes ó apoderados aduanales. Con esta medida, los Agentes Aduanales han tenido que reconsiderar la posibilidad de ofrecer sobornos a la autoridad, ya que las penalizaciones les puede costar su patente aduanal. Se han publicado dos veces en la Ley Aduanera cambios que llevan a que el Segundo Semáforo Fiscal sea independiente del primero, es decir que aún que toque desaduanamiento libre en el primer sistema aleatorio, el segundo pueda resultar rojo. Ante esta situación los agentes aduanales definitivamente desterraran la posibilidad de trabajar para importadores informales. El personal operativo dentro de la aduana se especializa en tramitación más que en corrupción.

La renovación del equipo de revisión aduanal llevó a que los Vistas Aduanales hayan sido cambiados, reduciendo el promedio de edad en forma considerable, y en muchos casos con una mayor preparación profesional, por los Reconocedores Aduanales actuales. Esta medida facilitó el despacho aduanero porque se eliminó la figura que lo entorpecía, pero responsabiliza al Agente Aduanal de la correcta clasificación y presentación de las regulaciones y restricciones no arancelarias, ya que hay que recordar que los Reconocedores Aduanales no revisan fracciones arancelarias ó valores de mercancías. De alguna forma el gobierno ha formado en la figura del Agente Aduanal un recaudador confiable por pena de cancelarle su autorización (patente) para operar. Ahora vigila la exacta clasificación y cabal cumplimiento de restricciones, verificando que su cliente esté legalmente constituido, ya que se le hace responsable solidario por el tiempo que duren los posibles actos de fiscalización, aún cuando su cliente haya dejado de serlo.

Si se tuviera que designar la medida más revolucionaria, sin duda esta sería la indicada. La medida de mayor impacto ha sido la forma en que es activada la Economía Nacional. En el pasado el activamiento se hacía mediante "Gasto Público", en el presente se hace con Inversión Privada.

Actualmente la Autoridad sigue teniendo a su cargo la Administración de las Aduanas, el Primer Semáforo Fiscal y la custodia de los Recintos Aduanales. Cuando el Agente Aduanal tiene que acudir a la Administración para dar solución a asuntos de su quehacer todavía se encuentra con situaciones burocráticas que entorpecen su labor, como la ausencia del personal ó simple apatía por dar solución a una solicitud, aunque cabe decir que afortunadamente estos servidores públicos son la minoría. En el caso del Primer Semáforo mientras siga estando a cargo de servidores públicos será un foco de corrupción, aunque también debe aclararse que las corruptelas son una minoría. Pero el Agente Aduanal que haya hecho bien las cosas y su cartera de clientes sean importadores que se apeguen a los ordenamientos legales no tendrán necesidad de entrar al juego de la corrupción. Los almacenes ahora están ordenados y se ha erradicado la corrupción en este punto. El Agente Aduanal ya no tiene que desviar su atención en buscar sus mercancías ó dar gratificaciones para que sean encontradas, enfocándose hacia la correcta determinación de las obligaciones fiscales de sus clientes.

El segundo reconocimiento aduanero, los mecanismos de selección automatizada, el almacenaje, la custodia, las maniobras, los transbordos y las conducciones están ya concesionados. Estas medidas en su conjunto dan agilidad y evitan focos de corrupción en los que el Agente Aduanal participaba para llevar a cabo su despacho.

A manera de conclusión del apartado, hemos revisado que los agentes y apoderados aduanales han mostrado flexibilidad y adaptación al nuevo entorno, siendo sujetos de fiscalización por lo actos de despacho aduanal a nombre de sus clientes, aunque se han vuelto transparentes a ojos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al ser un intermediario entre la iniciativa privada y las autoridades fiscales que constituye una fuente gratuita de revisión de recaudación. Son actores importantes de la economía al emplear personal capacitado, ó teniendo que capacitar al existente.

3.1.2 La postura del agente aduanal mexicano frente a la existencia de nuevos prestadores de servicios de despacho aduanero.

El Agente Aduanal no es ajeno a la competencia, aún en su propia esfera de actividad. El incremento en el número de patentes aduanales en forma sustancial ha creado un mercado sumamente competido y por lo mismo requiere de mejorar constantemente sus servicios y costos de operación, por ello ha

creado sistemas modernos de administración de tráfico al mismo tiempo que ha establecido estímulos de rendimiento para su personal que le permitan ser competitivos en su esfera de actividad.

Hasta hace algunos años existía una especie de monopolio para despachar mercancías de importación ó de exportación, monopolio que radicaba en pocas manos, quizá unos 200 ó 300 agentes aduanales quienes, con apoyo de las leyes, tenían todas las facilidades para conquistar y conseguir a los clientes. Ahora ha crecido en más de 5 veces el número de agentes aduanales que existen en nuestro país. Además la Ley inicia nuevas y diferentes opciones para las diferentes características de los importadores y exportadores.

En 1986 nace la figura de los apoderados aduanales quienes únicamente podían despachar para una persona específica, física ó moral, y por una aduana específica; ahora los apoderados aduanales han tomado fuerza ya que, por una parte, pueden despachar por diferentes aduanas y, por la otra, se cuenta ya con la figura de apoderados aduanales comunes, como pueden ser los apoderados aduanales comunes de las empresas de mensajería ó bien los apoderados aduanales del los Almacenes Generales de Depósito.

Con el fin de presentar una diferenciación entre el servicio de los Agentes Aduanales y sus competidores, se revisan las acciones del agente aduanal para proceder a compararlas.

1) La Ley Aduanera hoy permite que constituyan empresas de servicio de Comercio Exterior en donde se integren diferentes patentes aduanales, y con ellas puedan ofrecer diferentes servicios que faciliten al importador ó al exportador el trámite de despacho aduanal.

2) Adicionalmente a su contribución como generador de empleos, el Agente Aduanal es promotor importante en la **capacitación** de su personal. Más del 50 por ciento de los trabajadores de los Agentes Aduanales han recibido algún tipo de capacitación proporcionada por él, desde choferes, mensajeros, secretarias, etc., hasta niveles gerenciales y técnicos, todo esto sin considerar la **derrama que en impuestos** y prestaciones sociales son generados. [6]

3) Se da un traspaso de ciertas funciones y responsabilidades de los agentes aduanales hacia los contribuyentes como se denota en la creación del manifiesto del valor, que es el documento mediante el cual el contribuyente debe de manifestar el valor que se utilice para efectos aduanales y el cual debe de ser "copiado" integramente por el agente aduanal para ser declarado en el pedimento.

[6] "El Agente Aduanal ante la nueva dinámica del comercio internacional", en Aduana, Año I, número 3, México, 1993, p.4.

4) Las disposiciones legales requieren que los avisos y declaraciones de movimientos en cuenta aduanera, sean materia de los servicios de un Agente Aduanal.

5) Es imprescindible recibir la asesoría de un Agente Aduanal. "La contratación de los servicios de un agente aduanal en México, es necesaria por la complejidad de las leyes que regulan el comercio exterior de nuestro país y por la falta de capacitación técnica por parte de la iniciativa privada para operarlas." [7]

6) El Agente Aduanal debe ser un observador permanente de los programas. La expedición de la producción exportable requiere de un control especial que permita aplicar los programas y declarar en la Aduana los insumos, partes y componentes que se retornan al extranjero con la mercancía que se exporta.

7) Un agente aduanal en México "... es la persona física autorizada por la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público), mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta ley (Ley Aduanera)". Esto es, "su función principal es la de actuar como intermediario entre las autoridades y las personas físicas ó morales que pretendan realizar operaciones de comercio exterior."

8) El Agente Aduanal es también uno de los operadores más eficientes de la política comercial dictada por el Sector Público y además un económico recaudador tributario, debido a que los ordenamientos legales han descargado en este profesional la obligación de verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a las importaciones y exportaciones así como la determinación, liquidación y pago de las contribuciones sobre dichas operaciones. El Agente Aduanal se convirtió en la parte operativa de las aduanas tomando la responsabilidad de determinar y pagar al fisco federal las contribuciones generadas por los importadores y exportadores, permitiéndole actuar como un verdadero enlace entre las Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los contribuyentes, procurando a estos últimos la asesoría fiscal y aduanera suficiente para un correcto y oportuno pago de las contribuciones.

9) La función del Agente Aduanal va más allá del "desaduanamiento" de mercancías, ya que su participación se extiende a una asesoría integral en el proceso de comercialización de los potenciales importadores y exportadores mexicanos, quienes deben encontrar en el Agente

[7] Rohde Ponce, Andrés, "El agente aduanal: promotor de exportaciones", en Aduana, Número 8, septiembre de 1997, p. 4.

Aduanal una figura de apoyo que les permita incrementar el valor agregado de su producto.

10) Otro aspecto importante es la transmisión de la experiencia del Agente Aduanal hacia el exportador, consistente en el know-how de las prácticas comerciales del mercado internacional; dicha experiencia se traduce en una optimización de recursos y, en consecuencia, adecuan al exportador hacia estándares competitivos. [8]

11) La participación de los Agentes Aduanales en el comercio exterior es de suma trascendencia, pues conlleva serias responsabilidades que sólo pueden afrontarse con alta capacidad, amplios conocimientos, sólida experiencia e infraestructura acorde con los servicios que ofrecen, cualidades que les permiten cumplir con los compromisos que nuestro país ha contraído con otras naciones en materia de libre intercambio comercial, sin restar importancia a aquellas transacciones que continúan realizándose de manera tradicional.

12) Actualmente el Agente Aduanal puede trabajar por aduanas distintas a la de su adscripción, cuando cuente con la autorización de Patente Nacional, y en este caso se le permite constituir sociedades mercantiles con otras personas. Así mismo, existe la figura de Agentes Aduanales que pueden trabajar, únicamente, para ciertos productos ó sectores industriales ó comerciales, esto es con la finalidad de, a través de la especialización, eficienten su trabajo.

El Apoderado Aduanal: La Ley Aduanera en su artículo 168 especifica que tendrá el carácter de apoderado aduanal la persona física designada por otra persona física ó moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. No pueden trabajar para nadie más que para la empresa que los emplea y no cuenta con la responsabilidad solidaria que tienen los Agentes Aduanales, siendo su empleador ilimitadamente responsable por sus actos.

La Ley Aduanera, en su artículo 171 establece quiénes pueden solicitar autorización de uno ó varios apoderados aduanales. Prácticamente, el apoderado aduanal tiene las mismas funciones que un agente aduanal, salvo que no puede trabajar más que para la empresa que emplea sus servicios quien es ilimitadamente responsable de los actos del apoderado. Es en otras palabras un agente aduanal particular.

Su figura entra, en un momento tardío (en abril de 1996), ya que la tendencia económica del país ha obligado a los contribuyentes a empezar a

[8] Vargas Rodriguez, Ricardo A. "La importancia del Agente Aduanal en el comercio exterior", en Aduana, Año 2, Número 6, México, p. 36.

sustituir servicios internos, tales como administración, finanzas, contabilidad, legal, etc., por servicios externos pagados por evento y sin lazos laborales que implican indemnizaciones, impuestos, etc., aunque las empresas que utilizan esta figura deben estar conscientes de que la responsabilidad de las actuaciones de su apoderado aduanal recae en ellos, mientras que al utilizar un agente aduanal dividen dicha responsabilidad.

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre el Agente Aduanal y el Apoderado Aduanal:

Agente Aduanal	**Apoderado Aduanal**
Puede constituir empresas de servicio.	Solo puede trabajar para su Patrón.
Capacita a su personal.	El personal le es asignado por su Patrón.
Provoca una derrama en impuestos y genera prestaciones sociales.	No es un empresario. Es empleado que percibe un sueldo solamente.
Traspaso de ciertas funciones y responsabilidades, pero responsable solidario en otras actividades.	El Patrón es ilimitadamente responsable por sus actos.
Movimientos en cuenta aduanera.	No puede hacer movimientos en cuenta aduanera.
Su asesoría es necesaria por la complejidad de las leyes. Su empresa en su conjunto está constituida por profesionales en comercio exterior.	No es un actor que domine todos los ámbitos de las Leyes en comercio exterior.
Es un observador permanente de los programas aduaneros; declara en la Aduana los insumos, partes y componentes que se retornan al extranjero con la mercancía que se exporta.	Está especializado en el (los) programa(s) de la empresa para los que presta sus servicios. Puede ó no declarar en aduana lo que se retorna, ya que no está en sus manos, sino en los directivos de la empresa de la cual es empleado.
Es un intermediario entre las autoridades y las personas físicas ó morales.	Es empleado y no tiene actos de intermediación.
Económico recaudador tributario.	Su interés no se enfoca en recaudar, sino en cumplir con las expectativas de su empresa.
Asesoría integral en el proceso de comercialización de los potenciales importadores y exportadores mexicanos.	No lleva a cabo estudios comerciales ó de mercado. Su función está enfocada al despacho aduanal de mercancías.
Transmite su experiencia consistente en el know-how de las prácticas comerciales del mercado internacional.	Solo lleva a cabo actos de despacho aduanero.

Alta capacidad, amplios conocimientos, sólida experiencia e infraestructura acorde con los servicios que ofrecen.	Su conocimiento se enfoca al despacho aduanero.
Puede trabajar por aduanas distintas a la de su adscripción, cuando cuente con la autorización de Patente Nacional.	También puede trabajar por distintas aduanas, pero sólo para su Patrón.
Existe la figura de Agentes Aduanales que pueden trabajar, únicamente, para ciertos productos ó sectores industriales ó comerciales, esto es con la finalidad de, a través de la especialización, eficienten su trabajo.	Puede trabajar para cámaras, Asociaciones, Almacenes Generales de Depósito.
Se contrata por evento.	Existen, lazos laborales que implican indemnizaciones, impuestos, etc. porque es un empleado de la empresa.
Puede tener un número ilimitado de clientes.	Su único cliente es la empresa para la cual presta sus servicios.
Debe firmar el 35 por ciento de los pedimentos de cada aduana donde tenga oficinas.	Debe firmar el 100 por ciento de los pedimentos.
Debe contar con carta de encomienda para poder promover un despacho aduanal.	La empresa interesada en despachar a través de Apoderado, debe presentar una solicitud debidamente fundamentada, recibiendo respuesta en un plazo no mayor a dos meses.
Pueden despachar con tarifas de cobro liberadas.	Despachan percibiendo el mismo sueldo. En el caso de despachos para Asociaciones y Cámaras, solo pueden promover los despachos de exportación.
Cuentan con el equipo necesario para llevar a cabo sus despachos.	Las empresas deben adquirir el equipo necesario para realizar la conexión con las aduanas.
Puede integrar otros servicios para elevar su nivel de competitividad.	Solo puede promover despachos aduanales.

Los Apoderados Aduanales pueden prestar sus servicios en las empresas de mensajería. En el caso del Sistema Postal Mexicano, a partir de 1996, el Servicio Postal Mexicano integró en su cuerpo legal la posibilidad de tener apoderados aduanales del propio servicio para poder despachar mercancías de importación y de exportación a través de declaraciones completas.

El Servicio Postal Mexicano está tomando fuerza para poder sustituir desgraciada ó afortunadamente, a los agentes aduanales a fin de facilitar la introducción ó salida de mercancías de nuestro país sin tener que substanciar todos los procedimientos ó representaciones a que hay lugar dentro de las aduanas.

Debe tenerse en cuenta que los pagos por servicios aduaneros efectuados a empresas de mensajería ó apoderados aduanales no son deducibles para efectos del Impuesto Sobre la Renta con las graves implicaciones que esto representa, en virtud de que no pueden restarse estos pagos a la utilidad obtenida durante el ejercicio fiscal correspondiente. Las grandes empresas como DHL, Federal Express, UPS tienen un alto movimiento de paquetería entre particulares, por lo tanto no afecta mucho sus clientes la no deducibilidad. La carga aérea de tipo industrial continúa siendo manejado por las empresas consolidadoras de carga.

Ante esta situación, el Agente Aduanal ha perdido el mercado de despacho de mercancías pequeñas ó de bajo valor, pasando este a manos del Apoderado Aduanal de las empresas de mensajería.

En el caso de los almacenes generales de depósito, estos también utilizan la figura del Apoderado Aduanal. Aquí cabe resaltar que la a liberación de la aduana de entrada es llevada a cabo por un Agente Aduanal , quién ejecuta el despacho aduanal para que la mercancía sea conducida hacia un almacén general de depósito. Unicamente ve mermados sus ingresos, ya que la base de cobro de los mismos disminuye al no ser pagados los impuestos. Cabe señalar que los almacenes generales de depósito en su mayoría no cobran a sus clientes el concepto de despacho aduanal, sino que es parte de costo por su servicio de almacenamiento.

Ante el hecho de que la autoridad ha decidido generar una mayor apertura para invocar a más agentes aduanales creando más competencia, liberando sus honorarios oficiales y po0sibilitando que los contribuyentes tengan la posibilidad de elegir al agente ó apoderado aduanal que más les convenga, se sugiere que desarrollen una estrategia empresarial encaminada a adaptarse al entorno competitivo. Siguiendo algunos de los planteamientos de Michael Porter, esta estrategia podría ser elaborada a través de realizar un proyecto de mercadotecnia encaminado a analizar la competencia y su actual estrategia empresarial, el cual puede contemplar los siguientes puntos:

a) Analizar:
   - ⇒ La amenaza de nuevos participantes (nuevas patentes aduanales);
   - ⇒ La amenaza de prestadores del servicio de despacho aduanal sustitutos (empresas de mensajería, almacenes generales de depósito, cámaras y asociaciones);
   - ⇒ El poder negociador de los compradores de su servicio (sus clientes);
   - ⇒ El nivel de rivalidad entre los competidores (Nuevos Agentes Aduanales y Apoderados Aduanales).

b) Investigación de la competencia:
- ⇒ Las Metas financieras de los competidores (de los otros agentes aduanales, ya que los apoderados aduanales no tienen objetivos financieros personales, sino están en función de la estrategia de la empresa para la que presta sus servicios).
- ⇒ Las Metas de mercado de los competidores (de los otros agentes aduanales, ya que los apoderados aduanales no tienen objetivos de mercado personales, sino están en función de la estrategia de la empresa para la que presta sus servicios).
- ⇒ Su actitud hacia el riesgo (de los otros agentes aduanales, ya que los apoderados aduanales no tienen riesgos, sino que estos pertenecen a la empresa para la que presta sus servicios).
- ⇒ Su actitud hacia el control (de los otros agentes aduanales, ya que los apoderados aduanales no tienen órganos de control, sino que estos son parte de la estrategia de la empresa para la que presta sus servicios).
- ⇒ Su actitud hacia los sistemas de incentivación y capacitación profesional de su personal.
- ⇒ precios de sus servicios.

c) Sondear dentro de su empresa la actitud ante:
- ⇒ Cultura e historia corporativa (o fomentarla en caso de carecer de esta).
- ⇒ Costos, ya sea por salarios como por equipos y materiales.
- ⇒ Relación producto (servicio) / calidad.
- ⇒ Sofisticación técnica para el desempeño de su servicio.
- ⇒ Los objetivos empresariales y sistemas gerenciales.
- ⇒ Precio de sus servicios, para clientes habituales y nueva cartera.

d) Analizar su Estrategia Actual a través de identificar:
- ⇒ Las tendencias en sus actuaciones financieras y en el mercado.
- ⇒ Los recursos de su organización.
- ⇒ Sus puntos fuertes y puntos débiles, apoyando sus puntos débiles y reforzando los puntos fuertes.
- ⇒ Actitud ante las oportunidades.

e) Identificar los factores que dan a su empresa una ventaja competitiva:
- ⇒ Ventajas competitivas asociadas con el empleo intensivo de tecnologías modernas y recursos humanos capacitados.
- ⇒ Ventaja competitiva por conocimiento especializado de una línea de productos ó sector comercial.
- ⇒ Ventaja competitiva por eficientización en costos, entregando un servicio a bajo precio.

f) Estudiar las condiciones de demanda.

⇒ Analizar condiciones de mercado relacionadas con el sector al cual pertenecen sus clientes.

⇒ Analizar los flujos de comercio por sensibilidad a factores externos, como tipo de cambio el cual desincentiva la importación e incentiva la exportación, ó reformas a la Ley, pudiendo establecer líneas de acción ó de aprovechamiento de estos cambios.

Esta estrategia debe contemplar pasar a través de la *etapa de acción en inversión*, que se traduce en el deseo y habilidad para invertir en empresas modernas y eficientes, representando la mejor tecnología disponible en los mercado global. Involucra inversión en tecnología y desarrollo de la infraestructura, abatiendo los costos; y la *etapa de acción en innovación* formando nuevos procedimientos, nuevos servicios y nuevos mercados.

Las Agencias Aduanales deben aplicar programas basados en un esquema de gestión que enfoque y privilegie tres aspectos fundamentales que garanticen la supervivencia y el éxito:

✓ Enfoque hacia el cliente: Es decir, entregar calidad por encima de las expectativas del cliente.

✓ Equipos de alto rendimiento: Los mejores, los más rápidos, los más actuales, los más adecuados para el manejo de mercancías de sus clientes.

✓ Tecnología de punta: Innovación constante, adecuación a las tecnologías de sus clientes, las autoridades, las fuentes de información. [9]

Es inevitable que las leyes del mercado reduzcan el número de participantes mediante diversos mecanismos, tales como cierres, alianzas, fusiones, cambios de giro.

Los errores incrementan los costos y disminuyen la lealtad de los clientes. Perder un cliente por mal servicio implica que esta persona divulgará, cuando menos antes otras catorce personas, su mala experiencia y se considerará personalmente agraviado. El costo de recuperar un cliente perdido es cinco veces superior al de hacer un cliente nuevo. La velocidad y amplitud de transmisión de una falla en el servicio es diecinueve veces superior a la velocidad y amplitud de transmisión de una experiencia grata con la empresa.

[9] Olmedo Aguayo, Eduardo, " La calidad total como alternativa" en Aduana, Número 9, diciembre de 1997, México, pp. 4-7.

Valorar la satisfacción del cliente y orientar lo esfuerzos de todo el equipo para lograr clientes contentos es una actitud por fuerza cotidiana que debe insertarse en los principios fundamentales de la empresa.

Al dar seguimiento a esta reestructuración pueden esperar obtener una ventaja competitiva , logrando:

a) Costos más bajos;
b) Diferenciación, que es la capacidad única de proveer un servicio a un mejor precio para el comprador en términos de mejores presentaciones, calidades y servicios post-venta del servicio que lo hace distinto de sus competidores.

Sin embargo, deberán considerar que el combinar ambos tipos de ventajas competitivas es muy difícil debido a que dar la mejor presentación, calidad y servicio siempre dependerá de incrementar los costos, teniendo que decidir por una de ellas.

A pesar de que ha visto disminuido el ámbito del Agente Aduanal al participar el Apoderado Aduanal, no ha visto una disminución drástica de trabajo ya que este hecho se ha compensado por el volumen de trabajo que trajo consigo la apertura comercial. Sin embargo, es necesario que reestructure a tiempo por las nuevas condiciones que traerá consigo el sistema aduanero mexicano, el cual puede vislumbrarse a la luz de los programas aduaneros contemplados en la Ley así como las reformas en la Ley Aduanera del 31 de diciembre de 1998, que serán revisados en la última parte de este capítulo.

3.1.3 El agente aduanal ante los requerimientos de importadores y exportadores mexicanos.

En el caso de la microempresa, difícilmente se encuentra un departamento especializado que se ocupe de las funciones relativas a las transacciones internacionales, tales como legislaciones internacionales, tratados internacionales, restricciones y regulaciones no arancelarias, interpretación correcta delos ordenamientos legales, que es imprescindible para evitar riesgos fiscales, y finalmente, el pago preciso de los impuestos que cualquier operación de comercio exterior conlleva.

El agente aduanal es la primera fuente de información para una empresa, quizá por encima de los órganos oficiales promotores del comercio exterior, y por lo tanto es uno de los actores principales en el proceso, al documentar legalmente la operación, al diseñar, sugerir, operar y asesorar la ingeniería de logística fiscal, aduanera y comercial más eficiente para el proyecto empresarial en general, y de cada operación en particular. La serie de Leyes, Reglamentos ó Códigos que determinan las acciones a seguir en comercio exterior para el control de las mercancías que se internen ó extraigan del territorio nacional, son materia

del Agente Aduanal y son consideradas antes de presentar una mercancía para despacho aduanal. Una inadecuada actuación puede provocar el fracaso comercial de sus clientes importadores ó exportadores y terminar siendo una barrera no arancelaria. A pesar de esta importante función, la gran mayoría no ha reorientado adecuadamente sus actividades.

Otro aspecto importante para el exportador es la transmisión de la experiencia del Agente Aduanal, consistente en el *know-how* de las prácticas comerciales del mercado internacional. Dicha experiencia se traduce en una optimización de recursos y, en consecuencia, adecuan al exportador hacia estándares competitivos. Solo el Agente Aduanal podrá presentar para sus clientes la documentación que se debe anexar al pedimento de importación y exportación (El pedimento aduanal, la Factura Comercial, los permisos, las autorizaciones ó licencias, el Conocimiento de Embarque, el Certificado de Origen, la Fianza ó pago y las rectificaciones pertinentes), por lo cual deben eliminar los importadores los llamados pedimentos simplificados que ellos mismos tramitan, además de no ser deducibles para efectos del Impuesto Sobre la Renta, asegurándose de que serán presentadas sus mercancías adecuadamente en lo que respecta a los precios estimados, tipo de cambio, cuotas compensatorias, certificados de origen, permisos previos, reglas del etiquetado y Normas Oficiales Mexicanas. Solo así asegurarán transparencia ante la autoridad durante los actos de comprobación de esta. [10]

Estas funciones que desarrolla el Agente Aduanal encaminadas al comercio de mercancías mexicanas en el extranjero y comienzan con la correcta clasificación de la mercancía, para posteriormente elaborar el pedimento correspondiente con un cúmulo de datos relativos a las disposiciones legales, para efectuar de manera ágil el despacho aduanero, implica una responsabilidad en alto grado, toda vez que no sólo la imagen del comerciante va implícita en las mercancías que se exportan, sino que constituye la presentación de México en el exterior en un ámbito comercial.

El Agente Aduanal lleva a cabo eficientemente servicios que incrementan la productividad externa de los exportadores como son, entre otros:

a) Los controles y archivos: En el caso de importaciones ó exportaciones temporales, el agente aduanal avisa oportunamente a sus clientes sobre el vencimiento de estos plazos; da aviso sobre la presentación de declaraciones; mantiene a disposición de sus clientes una copia de los documentos presentados a nombre de estos para llevar a cabo el despacho de sus mercancías.

b) La obtención de permisos, licencias, programas ó autorizaciones: El Agente Aduanal es el actor con mayor conocimiento sobre las dependencias autorizadas para emitir los requisitos no arancelarios;

[10] Rohde Ponce, Andrés. op. cit. pp. 4-8

algunos pocos agentes tienen un departamento de gestoría que lleva a cabo trámites ante dependencias para facilidad de sus clientes.

c) Los movimientos bancarios: El Agente Aduanal es el encargado para hacer movimientos en cuenta aduanera, llevando un control preciso de cargos y acreditaciones en dichas cuentas.

d) Los perfeccionamientos aduaneros: El Agente Aduanal posee la capacidad de auditar a sus clientes con el fin de regularizar su documentación ó regularizar las mercancías que por algún motivo posean en forma irregular.

e) Los servicios de planeación, administración y control del proceso aduanero y de su información estadística debe ser manejado y evaluado por el Agente Aduanal, que es experto en la materia.

f) La gestión administrativa: El Agente Aduanal está capacitado para representar a sus clientes ante las autoridades aduaneras, ya sea por gestiones regulares ó para la defensa de sus encomendantes por cuestiones de las facultades de comprobación de la autoridad.

g) El control de los tráficos de importación y exportación: Cuando una empresa es pequeña, difícilmente tendrá un departamento de tráfico aduanal que se encargue de dar seguimiento a sus compras internacionales. En su lugar, los Agentes Aduanales pueden llevar dentro de su sistemas de control, sistemas de tráfico para aquellas empresas que se lo soliciten.

h) Con el uso de computadoras y de envió y recepción de éstos por medio delo internet (e-mail), los exportadores reciben del Agente Aduanal la información al instante del status de sus operaciones de comercio exterior, así como el pago electrónico de las contribuciones.

i) Los Agentes Aduanales que son miembros de las asociaciones de Agentes Aduanales participan activamente en los Compex (Comités para la promoción de las Exportaciones) y los Comités de Facilitación Aduanera, y en ciertos casos patrocinan la celebración de estos foros, en los cuales se presentan y resuelven problemas concretos que afectan ó impiden la exportación de mercancías, como es el caso del Compex, en el cual asisten todas las autoridades que están involucradas en la materia

El Agente Aduanal aporta a la exportación de mercancías nacionales un esfuerzo de capital y trabajo, a través de proporcionar a sus clientes la formación y operación de empresas de servicios altamente competitivos que requiere el sector exportador, tales como:

⇒ Fletes internos e internacionales
⇒ Maniobras de carga y descarga
⇒ Almacenaje en territorio nacional y en el
⇒ extranjero
⇒ Servicios jurídicos
⇒ Servicios periciales
⇒ Almacenes y maniobras en los recintos de
⇒ las aduanas.
⇒ Verificación de NOM´S.
⇒ Practica el segundo reconocimiento.

En cuanto a las tarifas se refiere, cabe señalar que estas están en función de la calidad del servicio del agente aduanal. Desafortunadamente muchos contribuyentes eligen a sus agentes aduanales considerando únicamente el monto de los honorarios que éstos cobran y el número de días que se tardan en despachar las mercancías, sin considerar que estos son responsables solidario de ellos durante 5 años, y que muchos de ellos no cuentan con la infraestructura logística ni profesional necesaria para llevar a cabo sus encomiendas.

Al final del despacho aduanal, el Agente Aduanal emite la factura fiscal, mejor conocida como Cuenta de Gastos, en ella se marcan los egresos que ocasionó el movimiento, tanto los que él hiciera por cuenta del cliente, como por los que directamente él factura, tales como servicios complementarios, llamadas de larga distancia, honorarios por sus servicios, etc. En este sentido es conveniente advertir que el Agente Aduanal debe facturar como persona física y no como persona moral ó empresa, salvo que se trate de Agentes Aduanales con autorización de fungir su patente a nivel nacional, de lo contrario, los servicios facturados, distintos a aquéllos por los que se repercute el impuesto al valor agregado a través de la propia cuenta de gastos, no serán deducibles, según lo dispuesto en la fracción XXII del artículo 25 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Los servicios del Agente Aduanal en general representan el 0.60 por ciento del valor de la mercancías nacionalizadas (Valor Comercial más gastos de nacionalización). Sin embargo, como estos fueron liberados, actualmente fluctúan entre 0.50 por ciento y 1.50 por ciento dependiendo de la calidad del servicio y de las negociaciones realizadas.

En este punto, cabe señalar que los servicios involucrados en el proceso de envío ó recepción de mercancías de sus clientes, también pueden ser ofrecidos por los Agentes Aduanales en todo lo conducente al almacenaje, logística, distribución, cuidados, marcación, etc. Algunos Agentes Aduanales hoy en día cuentan con almacenes generales de depósito ó con compañías completas para la transportación de mercancías.

3.2 Replanteamiento de las funciones del agente aduanal mexicano en la coyuntura actual.

Los servicios necesarios para llevar a cabo los actos de comercio exterior pueden y deben ser prestados por los Agentes Aduanales. Ante la apertura comercial, cuando se liberan sus tarifas de cobro, y en un contexto global, se crea una competencia entre estos profesionales del Comercio Exterior y los nuevos competidores como el Apoderado Aduanal que han mermado sus ingresos. La gran actividad de comercialización internacional y la agresividad de los programas de exportación mexicanos han motivado el agente aduanal para involucrarse en forma más integral en su quehacer, enfrentando esta situación mediante la ampliación de sus servicios relacionados con las mercancías de comercio exterior como son los almacenajes, la distribución, el transporte internacional, marítimo, aéreo y terrestre, las consolidaciones de carga, las gestiones ante dependencias con pleno conocimiento del manejo de mercancías restringidas ó peligrosas, seguros, créditos documentarios internacionales, precios, contratos, negociaciones multilaterales, el envasado y embalaje, etc., además de la asesoría que debe dar a sus clientes sobre las nuevas formas de hacer comercio exterior, resaltando el hecho de que los agentes ó apoderados aduanales son responsables de los actos de sus clientes por el resto de su vida fiscal aún cuando sus clientes hubiesen decidido cambiar de agente ó apoderado aduanal.

El transporte internacional y la consolidación de carga: La Ley Aduanera en su artículo 162, fracción I dice:

"Son obligaciones del agente aduanal:

I. En los trámites ó gestiones aduanales, actuar siempre con su carácter de agente aduanal..."

A pesar de esta indicación, los Agentes Aduanales han constituido agencias de carga, a través de la formación de empresas dedicadas a esta materia.

Las agencias de carga, son el equivalente a agencias de viajes, solo que estas reservan espacio dentro de un carguero (aéreo, terrestre ó marítimo). Esta carga puede ser enviada en forma directa ó mediante el procedimiento denominado consolidación, que es la optimización de espacio a través del uso de contenedores que son llenados con mercancías de diversa índole y de diferentes importadores / exportadores. Esta consolidación de mercancía abarata los precios de transporte (puede enviarse una caja pequeña de una tonelada en un contenedor ó trailer sin pagar el costo total que implicaría la contratación exclusiva del mismo).

A través de sus empresas de consolidación de carga, el Agente Aduanal es capaz de ofrecer un servicio integral de la puerta del exportador hasta la puerta del importador (Servicio *Door to Door* ó Puerta a Puerta).

El servicio de consolidación de carga también tiene una feroz competencia. Las empresas que prestan estos servicios han encontrado su mayor ventaja competitiva en el sistema de información que pueden otorgar a sus usuarios. Encontramos sistemas de rastreo internacional, pre - avisos de llegada y acceso remoto para los clientes que deseen conectarse a sus sistemas.

Este servicio de consolidación ofrece la transportación Multimodal que implica el uso de diversos medios de transporte: Una carga de alguna población interior de China puede enviarse por carretera hasta el aeropuerto más cercano, de allí enviarse por avión hasta California en los Estados Unidos, llevada por ferrocarril hasta Laredo, Texas y transportada por camión hasta la Ciudad de México. Dentro de esta modalidad, México utiliza frecuentemente el servicio de *Piggy Back* para su tráfico entre Estados Unidos y Canadá. Este consiste en cargar en una caja trailer (de 48 pies de largo generalmente), y ser acarreada por carretera hasta la estación de ferrocarril más cercana. Allí la caja se desengancha del tractor y es subida con una grúa en una plataforma de ferrocarril (en ocasiones se estiba una caja más recibiendo el nombre de *Double Stack* (Doble Estiba, con el consiguiente abaratamiento del flete), que se encargará de llevar la carga a la frontera, donde se bajará la carga del ferrocarril y será nuevamente enganchada por un tractor para ser importada a México, una vez que se haya sometido la mercancía a las formalidades aduaneras conducentes. Otros servicios de gran utilidad son el denominado *Garments in Hanger* (Ropa Colgada), que se ofrece en contenedores marítimos y servicio carretero; el servicio *frozen box* para el transporte de mercancías perecederas que requieren de refrigeración; el servicio *hot shot* para el transporte consolidado urgente (con precios más elevados); el servicio *roll on / roll off* que consiste en un transporte bimodal al cargar mercancías en una caja trailer que es llevada a puerto marítimo y allí es subida al barco "rodando" (roll on). Al llegar al puerto de destino se baja del barco (roll off), se engancha y envía a su destino final. Todos estos servicios pueden ser coordinados por un agente aduanal involucrado en realizar los servicios de carga.

Cuando el Agente Aduanal está involucrado en la consolidación de carga, asesora adecuadamente a sus clientes ofrecen mejores opciones según la mercancía, el destino de las mismas y la forma como la mercancía deberá presentarse para su transporte. Este valor agregado, que además constituye una ventaja competitiva, permite la permanencia de los Agentes Aduanales en el mercado, a través de otra figura.

El servicio de Almacenaje: Los agente localizados en la frontera norte de México han prestado este servicio durante largo tiempo. Debido a que el sistema norteamericano de exportación implica que solamente se deposite el pedimento de exportación (*shipper export*) en un buzón al momento de cruzar la frontera, los Agentes Aduanales mexicanos han rentado bodegas del lado

americano de la frontera, a las que generalmente han denominado *Forwarding,* que significa reexpedidoras de carga. Comúnmente la carga llega a estas bodegas, donde la mercancía se sujetará al reconocimiento ocular previo, y habrá de almacenarse hasta completar la documentación de la mercancía.

Muchos importadores mexicanos han aprovechado estas instalaciones para juntar pequeñas cargas y solicitar su importación cuando a su parecer el volumen lo amerite; esto es, hacen sus propias consolidaciones.

Este esquema de almacenaje puede llevarse a cabo en el interior del país, despachando las mercancías y almacenándolas hasta que sean requeridas por el importador, dando un valor agregado al servicio.

Por otro lado, también puede prestarse el servicio de almacén fiscalizado ó de Almacén General de Depósito, ya que recordemos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede otorgar autorizaciones a particulares para prestar los servicio de manejo, almacenaje y custodia. En el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México se constituyó el almacén fiscalizado llamado AAACESA (Agentes Aduanales Asociados para el Comercio Exterior).

Este almacén es actualmente uno de los mejores, si no el mejor, dentro de la aduana. Sus instalaciones son modernas y el personal está orientado al servicio, reflejando la cultura empresarial de sus fundadores.

En este campo de diversificación, el servicio de almacenaje más interesante es el que puede prestarse para la elaboración, transformación y reparación en recintos fiscalizados contemplado dentro del artículo 135 de la Ley Aduanera, que con el objeto de facilitar la exportación de la mano de obra mexicana, hace algunos años se incorporó un nuevo régimen aduanero que permite transformar, reparar ó elaborar mercancías en el interior de las aduanas, una especie de Empresa Maquiladora sin necesidad de contar con registros que las acredite como tal. Consiste en la introducción de mercancías extranjeras ó nacionales, a dichos recintos para su elaboración, transformación ó reparación, para ser retornadas al extranjero ó para ser exportadas, respectivamente.

Puede introducirse al país la maquinaria y el equipo que se requiera para la elaboración, transformación ó reparación de mercancías en recinto fiscalizado, siempre que se cumplan las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a este régimen.

Este régimen le permite a cualquier contribuyente fundar una nave industrial dentro de las aduanas, toda vez que la mercancía que se produzca se exporte, sin importar su origen. Es una especie de barco fábrica. Este esquema es muy poco usado, quizá solamente por una docena de empresas. Pero el agente aduanal puede encontrar una ventaja competitiva en este esquema, que en mi opinión personal solo adolece de promoción.

El Servicio de Asesoría: El agente aduanal es una fuente de información para una empresa que está capacitado para diseñar, sugerir, operar y asesorar el proyecto empresarial de internacionalización, tanto para la búsqueda de mercados y fuentes confiables de materias primas, componentes manufacturas y bienes de capital. Una adecuada asesoría puede llevar al éxito comercial de sus clientes.

El Agente Aduanal posee el *know-how* de las prácticas comerciales del mercado internacional, llevando a sus clientes a posiciones competitivas, a costos relativamente bajos, ya que el servicio de asesoría es parte de sus servicios ofrecidos como complemento del despacho aduanal.

Los servicios de asesoría que pueden recibirse son:

a) La forma adecuada de llevar controles y archivos dentro de la empresa: puede indicar que documentos deben conservarse para ser presentados a la autoridad ante actos de comprobación de la misma.

b) Los trámites para la obtención de permisos, licencias, programas ó autorizaciones: El Agente Aduanal tiene el conocimiento (y en ocasiones los contactos) de las dependencias ante las cuales se tramitan los requisitos no arancelarios.

c) Auditorías de movimientos: El Agente Aduanal posee la capacidad de auditar a sus clientes para regularizar sus documentos ó actualizar sus archivos.

d) El Agente Aduanal puede determinar y/o proporcionar la información estadística que requieran las empresas.

e) Ante procesos Administrativos que se levanten a sus clientes por verificaciones en transporte ó visitas domiciliarias, puede orientar a sus clientes sobre los procedimientos a seguir y la forma de demostrar a la autoridad la legalidad de sus actos.

f) Puede diseñar la estructura para el funcionamiento del departamento de tráfico internacional para sus clientes, así como el diseño de seguimiento de sus operaciones de comercio exterior.

g) Los Agentes Aduanales se mantienen actualizados en materia de comercio exterior. Dan aviso a sus clientes sobre los cambios que inciden en la operación aduanal.

h) El Agente Aduanal recibe constantemente publicaciones relacionadas con el comercio exterior, donde entre otras cosas se publican oportunidades comerciales, mismas que transmiten a sus clientes.

i) El Agente Aduanal puede proporcionar a sus clientes la información de empresas de servicios competitivos que requiere el sector exportador.

En fin, el agente aduanal es una fuente de primera mano, que además de ser poco costosa, es confiable para el desarrollo de las estrategias en comercio exterior de sus clientes.

El servicio de Gestoría: Las agencias aduanales saben cuales son los requisitos no arancelarios que requieren las mercancías para ser importadas ó exportadas, así como los requisitos para suscribir programas aduaneros y los mecanismos de control de los mismos.

Si se constituye un departamento especializado de gestoría dentro de las agencias aduanales para llevar a cabo trámites ante las dependencias gubernamentales, el éxito está asegurado.

Como todos sabemos, en México los trámites son tardados (al menos para las necesidades de los empresarios), a pesar de los actos de desregulación llevados a cabo en el proceso de apertura comercial. Las empresas están deseosas de deslindar esta responsabilidad en un actor que conozca de la materia, aún a costa de hacer desembolsos adicionales.

Obtener cuentas aduaneras, permisos para la importación de mercancías exentas, constancias de exportación, tramitar un *draw back*, los avisos exportaciones temporales, las autorizaciones para llevar a cabo importaciones temporales, la obtención de cartas de cupo para el régimen de depósito fiscal, la obtención de programas para empresas que llevarán a cabo importaciones temporales para producir artículos de exportación, la obtención de los programas de maquiladora, la autoregularización, etc., todas estas figuras y su obtención son objeto del servicio de gestoría que aquí se propone.

Este servicio proporciona una clara ventaja competitiva a los agentes aduanales que decidan instaurarlo. La realidad es que muy pocas agencias prestan este servicio, e inclusive solo algunas dan información veras a sus clientes. Debido a esto, los empresarios suelen acudir a fuentes como el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), donde en ocasiones es difícil encontrar información especializada, y no necesariamente porque no se cuente con ella, sino por la incapacidad de plantear las necesidades; otra fuente a la que suele acudir el empresario son los consulados ó embajadas de país del fabricante / Comprador con quien se desea contactar. Aquí se encuentran con información de fabricantes solamente, porque la función de estas representaciones comerciales es la de promover las exportaciones de sus empresas, pero si se buscan clientes potenciales no hallarán información.

Los agentes aduanales están conectados a *Internet* a través de la Asociación de Agentes Aduanales a la que pertenezcan, para lo cual fueron previamente capacitados en la búsqueda de información, que generalmente se está actualizando. El Agente Aduanal puede realizar gestoría en la búsqueda de información dentro de sus propias instalaciones.

3.3. El agente aduanal ante las perspectivas del sistema aduanero mexicano

Solo a grandes rasgos, imaginemos que en el futuro un proveedor de los Estados Unidos embarcará insumos por vía terrestre a la frontera en Laredo, donde no se detendrá para ser revisada (sin que el Agente Aduanal tenga responsabilidad alguna) ni será clasificada la mercancía (delegando esta responsabilidad a la autoridad), sino que al llegar inmediatamente se enviará a México para ser recibida en las instalaciones del importador, justo en el momento en que serán utilizadas en su línea de producción, ó en una bodega dentro de la misma aduana donde será verificada por dictaminadores de la iniciativa privada , y sin dejar la aduana podrá ser transformada y exportada, y el importador solo recibirá una factura del agente aduanal por los movimientos de la semana. Este es el despacho aduanal del siglo XXI, y en este apartado se explican los mecanismos mediante los cuales esto será llevado a cabo, así como las funciones del Agente Aduanal ante estos a través de presentar las expectativas del sistema aduanero mexicano basadas en un análisis de los cambios en la reglamentación y en los programas aduaneros, lo cual nos sugiere el futuro de los despachos aduanales, y por ende de las funciones de los Agentes Aduanales. [11]

La Aduana del siglo XXI verá cambios en el papel que desempeñan las Autoridades Aduaneras, el papel de la Aduana en el despacho, los Programas Aduaneros que harán esto posible, así como otras figuras que desempeñarán las actuales funciones del Agente Aduanal en cuanto al despacho aduanero se refiere. Finalmente serán analizadas las responsabilidades de los contribuyentes.

Autoridades Aduaneras

Como se revisó en el capítulo 2, la figura de la Autoridad Aduanera descansa en varios grupos de trabajo, que en la práctica son la Administración General de Aduanas, la Administración General de Auditoría Fiscal, la Administración General Jurídica de Ingresos y la Administración General de Recaudación, encargadas de emitir la normatividad que se debe llevar a cabo, y los órganos encargados de ejecutar esta normatividad son las Aduanas, las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos y las Administraciones Locales de Recaudación.

[11] Ver Anexo VII

Estos órganos tienen una lógica en su actuación: las aduanas son las encargadas de revisar las mercancías y en caso de detectar una omisión que lesione el interés fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante sus actos de reconocimiento, levantará el acta correspondiente y en caso de no resolver, esta acta la turnará a Auditoría Fiscal, la cual hará los actos de comprobación de la información fiscal necesaria. Si determina que efectivamente existe lesión del interés fiscal, dará aviso a la Jurídica de ingresos que hará las veces de abogado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, recibiendo consultas y emitiendo dictamen. Si este dictamen determina que el contribuyente deba cubrir un crédito fiscal, aquí entra la Administración de Recaudación, que se encargará de hacer actos de cobranza.

Esta es la **Autoridad Aduanera** hoy por hoy. Pero en el **futuro habrá más actores**, que se describen ya en el cuerpo del Reglamento Interior del SAT. En el futuro, tendrán autoridad en comercio exterior la Junta de Gobierno del SAT, la Presidencia del SAT, la Administración General de Recaudación, la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la Administración General Jurídica de Ingresos, la Administración Especial Jurídica de Ingresos, la Administración General de Aduanas, los Administradores Regionales de Aduanas, las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y las Aduanas, cada uno con atribuciones específicas respecto del ejercicio aduanal ó encomiendas particulares, aunque también comparten responsabilidades (Ver Anexo III).

Los **contribuyentes serán** plenamente **responsables** de sus actos de comercio exterior, por lo que deberán conservar a disposición de la autoridad todos los documentos presentados para despachar sus mercancías de las aduanas hasta por 5 años después del paso por la aduana.

Ante este esquema, las mercancías se despacharán como mero formalismo, pero los actos de comprobación serán los que tengan peso, liberando al Agente Aduanal de su actual responsabilidad solidaria. Por lo tanto la autoridad aduanera del futuro descansará en las actuales figuras y en las previstas en el Sistema de Administración Tributaria, fiscalizando fuertemente a los contribuyentes, la que en la actualidad está repartida entre los sujetos receptores del Comercio Exterior y los involucrados en sus actos.

Papel de la Aduana en el despacho

En el pasado la aduana era un órgano recaudador de impuestos, que revisaba la presentación de documentos y autorizaba el despacho. Actualmente la Aduana tiene una función recaudadora y *reconocedora* de los documentos que se presentan para dar cumplimiento a las regulaciones y restricciones no arancelarias, mediante el mecanismo denominado reconocimiento aduanero.

La aduana mexicana del **futuro** será un simple **garita de registro y revisión** documental, y carecerá de importancia en cuanto a su recaudabilidad, es

decir, a la recepción de los impuestos y en cuanto al ejercicio de las facultades de comprobación. Será una Aduana de control del procedimiento para importar y exportar (registradora de operaciones) solamente. Esta aduana será vista próximamente ya que se prevé su operación tan pronto se alcance la madurez fiscal de los contribuyentes y tan pronto la autoridad haya detectado a todos los contribuyentes importadores ó potencialmente importadores en nuestro país a través de su empadronamiento.

Aquí cabe señalar que esta madurez fiscal llegará en el corto plazo, ya que las multas y sanciones por infracciones son verdaderamente altas [12], mismas que podrían llevar a la quiebra a cualquier empresa, inclusive a la cárcel a sus representantes legales. Aunque en la Ley Aduanera no se encuentra este precepto, el Código Fiscal de la Federación, supletorio de la Ley, señala que arriba de un $ 1.00 de evasión fiscal es contrabando, arriba de $100,000.00 de evasión del impuesto de importación es cárcel con derecho a fianza y arriba de $150,000.00 de evasión fiscal es cárcel sin derecho a fianza. Si se revisa el Anexo VIII son varios los preceptos que rebasan podrían dar pauta para rebasar el monto de $ 150,000.00 , por lo cual lo aquí mencionado debería alertar a cualquier empresa, pero también a los Agentes Aduanales por ser responsables solidarios de sus clientes.

Del análisis anterior podemos presumir que además de dejar de recaudar fondos deberán dejar de recaudar papeles, mismos que deberá conservar el importador / exportador para presentarlos a la autoridad durante sus actos de comprobación. Las aduanas serán simplemente el registro de entrada y de salida de las mercancías, donde el Agente Aduanal verá disminuidos sus ingresos porque deberá dejar de cobrar su "tarifa" de corresponsabilidad, aunque probablemente este hecho será subsanado por el incremento en las operaciones de comercio exterior que consecuentemente traerán consigo estas facilidades en la aduana.

El actual *Padrón de Transportistas* que los faculta para llevar a cabo los movimientos de importaciones en tránsito, en el **futuro** los obligará a enlazarse con el sistema de cómputo oficial, con el fin de ejercer un **mayor control** sobre estos, porque este esquema de tránsito es el principal esquema utilizado por los contrabandistas para llevar a cabo sus actos. Dentro de los principales cambios sobre este tema que trajo consigo las reformas a la Ley Aduanera del 31 de Diciembre de 1998, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, es la que señala el articulo 86-A que indica: "Estarán obligados a garantizar mediante depósitos en las cuentas aduaneras de garantía... quienes:

...II. Efectúen el tránsito interno ó internacional de mercancías, por un monto igual a las contribuciones y cuotas compensatorias que se determinen provisionalmente en el pedimento.... Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable a las importaciones temporales que efectúen las maquiladoras y

[12] Ver Anexo VIII

empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, siempre que las mercancías se encuentren previstas en los programas respectivos.

La garantía se cancelará cuando se tramite el pedimento correspondiente en la aduana de despacho ó de salida, según se trate de tránsito interno ó internacional y se paguen las contribuciones y cuotas compensatorias...

...Cuando se cancele la garantía, el importador podrá recuperar las cantidades depositadas, con los rendimientos que se hayan generado ..."

Ante este nuevo marco de actuación, los tránsitos se verán disminuidos, prácticamente nulificados, ya que implica dejar dinero depositado y estos pueden ser montos verdaderamente altos. La autoridad dejó abierto este esquema **solamente para** las empresas sobre las cuales tiene un control efectivo, como son las **Maquiladoras y** las que cuentan con **programas** de SECOFI.

Fuera de perjudicar al Agente Aduanal, constituye una salida para estos al eliminarles posibles focos de infracción y aún de cancelación de su patente al esta una causal de cancelación. Ahora podrán utilizar este esquema en forma segura para sus clientes que cuenten con los programas mencionados.

De un sistema de revisión del al 100 por ciento de los embarques, se pasó al Sistema de Selección Aleatoria (Semáforo Fiscal) que determina que mercancías están sujetas a revisión, junto con un Segundo Sistema de Selección Aleatoria que determina si se revisan los actos de los reconocedores aduanales, a través de la figura de los Dictaminadores Aduaneros que pertenecen a la iniciativa privada.

No obstante la implementación del *Semáforo Fiscal*, la revisión no ha sido aleatoria, hecho que se conoce como "rojos operativos", que se venían aplicando cuando se importan productos como textiles, vinos y juguetes; en regímenes de retorno de temporales, tanto de importación como de exportación; cuando un importador tiene constantes discrepancias entre lo declarado y lo presentado, y cuando un agente aduanal ha sido frecuentemente sorprendido cometiendo infracciones ó teniendo discrepancias con la autoridad.

Ante esta situación de hechos, dentro de las reformas a la Ley Aduanera del 31 de diciembre de 1998, se formalizó en su artículo 2º Fracción VIII esta situación designando al sistema "*Mecanismo de Selección Automatizado*" que es el mecanismo que determinará si las mercancías se someterán a reconocimiento aduanero ó segundo reconocimiento (cabe resaltar que el primer reconocimiento no es designado como primer mecanismo). Esta "automatización implica el cargar el sistema con información para que al momento de detectar determinadas mercancías ó circunstancias sea enviado a reconocimiento el embarque. En pocas palabras, la autoridad puso en ley lo que ya venía haciéndose.

De este procedimiento se desprenden beneficios como la agilización del despacho aduanal, la eliminación de focos de corrupción, pero principalmente que el agente ó apoderado aduanal se han convertido en la persona más transparente a los ojos de la autoridad que transmite información de sus clientes.

El **futuro** del Mecanismo de **Selección** Automatizada tendrá que establecerse de acuerdo a las condiciones particulares de cada embarque, quizá algunos importadores ó exportadores serán revisados en forma temporal, digamos cada 6 meses, otros en forma irregular, cada dos ó tres embarques, y otros más quizá nunca tengan que ser revisados. La revisión se hará desde el punto de vista electrónico, seleccionando el **tipo de empresa**, el **tipo de productos** y el tipo de giro de las mercancías que se estén importando y exportando.

La Revisión Aduanal que en el pasado revisaba valores y derechos aduanales, marcación, sellos, facturación, cantidad, vinculación y mercancías ilegales; ahora es una aduana de revisión de cantidades, descripción, e identificación de las mercancías. En los próximos años la revisión aduanal consistirá en revisar los derechos aduanales, marcas, sellos, facturación, cantidad, vinculación y mercancías ilegales.

Como el papel de la aduana será el de registro de entrada, solo se pondrá interés en aquella información que permita identificar las mercancías exteriormente, como sus marcas y sellos, así como los papeles que acompañan el embarque. Posiblemente será estampado sobre copias que acompañen el pedimento sellos que permitan identificar las mercancías y los documentos presentados a la aduana durante los actos de comprobación de las autoridades aduaneras.

Las funciones de la autoridad se verán reducidas a detener en la aduana las mercancías de las cuales se prohibe su importación, que deberán ser detectadas por los Dictaminadores Aduaneros. Las autorizaciones también tenderán a desaparecer ya que existe en el mundo un verdadero proceso hacia la normalización de la producción más que a la normalización de los productos. En la Comunidad Económica Europea existe un principio para no permitir en el futuro la entrada de mercancías procedentes de empresas que no cuenten con la normatividad ó normalización en sus empresas, como bien pueden ser las certificaciones ISO.

El procedimiento general de *despacho de mercancías* también tiende a un cambio: de un sistema de elaboración del pedimento y posterior revisión previa por parte de las autoridades (vistas aduanales), así como el pago del pedimento , la apertura comercial y la consecuente desregulación administrativa trajeron el esquema de la autodeterminación. Esto repercutió en las aduanas trasladando al contribuyente a través de su representante, el Agente Aduanal la responsabilidad de determinar los derechos e impuestos a pagar aún antes de que la autoridad vea el embarque, hecho que puede no existir si las mercancías son determinadas "desaduanamiento libre" por el mecanismo de selección automatizada. El

procedimiento actual es elaboración del pedimento, pago de los derechos y la posterior revisión aduanal (en su caso).

Pero los cambios en la legislación y los cambios en los programas aduaneros sugieren que el procedimiento a seguir **será** una **revisión** previa por parte de la autoridad (léase dictamen en recinto fiscalizado), que determinará en conjunto con el Agente Aduanal los requerimientos para importar / exportar, y con este dictamen se procederá a preparar el **pedimento** para su posterior **pago**. Este procedimiento agilizará enormemente el despacho aduanal, ya que el Agente Aduanal caminará sobre pasos más firmes al eliminar los diferentes criterios de las autoridades, siempre que las mismas participaron en la determinación de la información que el documento oficial contiene.

En nuestros días, existe una clave para que los *extranjeros* puedan importar en México mercancías; también se contempla este aspecto en los almacenes generales de depósito. En el **futuro**, **todos podrán importar** mercancías a México, previo cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias, nacionales ó extranjeros, a través del uso de las garantías, que bien pudieran ser depósitos en cuentas aduaneras para los nacionales y fianzas para los extranjeros.

Programas Aduaneros

A través del *empadronamiento* que se hizo de los importadores / exportadores con el antiguo Registro Nacional de Importadores y exportadores se logró identificar a las empresas que llevaban a cabo este tipo de actividades, pero esta información era utilizada para efectos estadísticos solamente. Los actuales Padrón de Importadores y Padrones Sectoriales tienen la finalidad de controlar actos de contrabando y están acostumbrando a las empresas a llevar controles precisos de las mercancías importadas ó exportadas, al saberse sujetos de posibles actos de comprobación de las autoridades aduaneras.

En el **futuro** continuará siendo el Registro Federal de Contribuyentes el número de identificación fiscal con el cual son empadronados los importadores / exportadores, ya que no se han publicado cambios al respecto. Los padrones tenderán a ser **sectoriales solamente**, limitando a las empresas a la importación de los productos objeto de su actividad comercial. Es muy probable que se siga el esquema que actualmente se lleva a cabo en los Estados Unidos: la presentación de una **fianza** ante la autoridad, la cual será liberada al momento que las autoridades aduaneras ejerzan sus actos de comprobación domiciliaria, quedando como prenda dicha fianza.

Este hecho sacaría del escenario a todos los importadores oportunistas, y liberarían al Agente Aduanal de responsabilidades que no corresponden a la esfera de su actividad. Sin embargo, debe tenerse presente que cada vez que el

Agente Aduanal es liberado de responsabilidades, sus ingresos disminuyen al no poder ya cobrar estos honorarios por corresponsabilidad.

El *Procedimiento de Revisión en Origen* es un procedimiento que libera a los Agentes Aduanales de la responsabilidad por la mercancía contenida en los embarques, inclusive la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, ó por el incumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias. Consiste en un esquema de revisión en origen aceptándose las declaraciones del importador basadas en la información de sus proveedores, permitiendo a este absorber totalmente la responsabilidad.

Por ahora, las empresas ó persona físicas elegibles son las que dictaminan sus resultados fiscales y que sean grandes importadores; el criterio para acceder a este registro es que los importadores importen más de $3,000,000.00 de dólares al año, y por las empresas que cuentan con programas de importación Temporal para Producir Artículos de Exportación así como por la Industria Maquiladora de Exportación, sin importar los montos. En su caso no se pagan los impuestos por excedentes, ya que se entiende que son importaciones temporales.

La Administración General de Aduanas tiene la facultad de permitir que cualquier persona pueda registrarse sin importar el volumen de sus operaciones. Esto nos deja ver que en el **futuro cualquier empresa** será elegible para poder pasar sus mercancías sin ser revisadas por el Agente Aduanal ó por las autoridades aduaneras. Con este esquema se obtendrá una considerable reducción del tiempo de reconocimiento previo ó verificación ocular previa, y le dará derecho a los importadores a evitar las sanciones que establece la Ley Aduanera cuando se presentan evasiones u omisiones de impuestos.

El procedimiento a seguir será proporcionar al Agente Aduanal la documentación que cumpla con las diferentes restricciones y regulaciones no arancelarias, así como una escrito certificando que se hace responsable por lo declarado en el pedimento. El Agente Aduanal quedará liberado de responsabilidad siempre que conserve dicho escrito . Las empresas deberán pagar las contribuciones omitidas por error al mes siguiente a aquél en que se cometieron. Este pago no causará sanciones para el importador. Este procedimiento puede apoyarse en el esquema denominado *Registro de Toma de Muestras,* ya que las mercancías que requieren de instalaciones especiales para su muestreo pueden evitar el procedimiento de reconocimiento aduanal a través de registrar dichos productos en el Registro de Toma de Muestras que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Este es un esquema que revolucionaría el papel de la aduana, la cual perdería su papel de revisora, pasando al papel de aduana de registro de entradas y salidas solamente. El Agente Aduanal vería disminuido su trabajo al dejar de realizar las revisiones previas, con la consiguiente disminución de sus ingresos. Sin embargo, esta se vería compensada con el incremento de comercio que surgiría a raíz de las facilidades aduaneras.

Determinar cuando veremos este esquema para todos es difícil de determinar, pero el momento sería cuando los contribuyentes alcanzaran la madurez fiscal necesaria, y como se ha mencionado antes, esto será en el corto plazo por los actos de comprobación domiciliaria que está llevando a cabo la autoridad.

El procedimiento de *clasificación arancelaria* con aprobación de la pericial que se hacía en el pasado parece que en el futuro será utilizado nuevamente, con apoyo de nuevos mecanismos facilitadores de comercio.

Actualmente las empresas importadoras y/o exportadoras pueden consultar a la autoridad aduanera por conducto de su Agente ó Apoderado Aduanal la clasificación arancelaria de los productos cuando se tengan dudas en la clasificación. El Agente Aduanal es el encargado de la clasificación arancelaria, y aunque el Sistema Armonizado de Codificación y Designación de Mercancías (SACD) contiene una gran variedad de productos, la mayor parte de las fracciones arancelarias no son de carácter específico sino de carácter general; general de una familia de productos.

El gobierno federal estableció en dos artículos de Ley un mecanismo para cuando existan dudas de clasificación. agente ó apoderado aduanal ó bien el contribuyente puede presentar la duda de la clasificación durante el despacho ó antes del mismo, lo cual significa que el contribuyente no tendrá porque pagar sanciones cuando se haya clasificado incorrectamente.

En un **futuro** no muy lejano todas las mercancías podrán pasar bajo una **fracción** arancelaria **provisional** y con ello determinar sus contribuciones en forma también provisional, y al paso del tiempo, quizá los cuatro meses que actualmente se toma la autoridad para responder una consulta, el gobierno federal podrá determinar en forma definitiva las contribuciones ó bien, si así lo estima conveniente, el poder cambiar la fracción arancelaria determinada bajo el procedimiento provisional para hacer que los contribuyentes, paguen sin multas ni sanciones, las contribuciones que deben cubrir por la importación ó exportación de mercancías. Cabe señalar que las fracciones arancelarias provisionales se utilizan actualmente para los tránsitos internos, no asignándose fracción, ya que finalmente se tasa la mercancía con el porcentaje más alto (35 por ciento).

El lugar de reconocimiento de las mercancías es en los patios fiscales. En algunas aduanas existe una zona reconocimiento aduanero y en otras se hace en los almacenes fiscalizados ó a bordo de los vehículos. Pero hoy por hoy existe un mecanismo que es sólo aplicable en la exportación y sólo en el caso de aduanas marítimas, denominado *Dictamen en Recinto Fiscal.*

En el **futuro** la tendencia es que este mecanismo se implemente para **todas** las **aduanas** en el país que cuenten con almacenes apropiados para

mercancías de importación y de exportación, y no solamente para el caso de exportaciones, sino para **todas** las **operaciones**.

Este procedimiento agilizaría enormemente el tiempo de despacho aduanal y evitaría cometer infracciones con sus consiguientes multas a cubrir por los importadores y por los mismos Agentes Aduanales, ya que las autoridades participarían de la clasificación de las mercancías.

El mecanismo del *Pedimento Consolidado* consiste en que los importadores de mercancías puedan traer éstas en varias importaciones que pueden ser amparadas con un solo pedimento realizando el despacho aduanal únicamente con la presentación de la factura ó la carta factura, en donde se enuncien las cantidades, descripciones y valores de las mercancías. En la actualidad este esquema que no tiene más de tres años de haber sido emitido solamente es permisible para las importaciones temporales ó para las exportaciones.

En Canadá las importaciones pueden hacerse mediante una relación de mercancías, las cuales son ó no revisadas por la autoridad y al cabo de 10 días dichas importaciones son declaradas a través del pedimento aduanal correspondiente. Significa la posibilidad de que los importadores puedan pasar más rápidamente sus mercancías por las aduanas a fin de que éstas no se detengan y generen gastos ilógicos de almacenaje y de manejo. Este esquema es el que seguiría el sistema mexicano en el **futuro**: realizar un solo **pedimento** aduanal **por** todas las operaciones de la **semana**, abatiendo el tiempo de preparación de documentos y los costos por despacho aduanero. Los Agentes Aduanales compensarían su baja de ingresos con el aumento de comercio exterior que surgiría.

Del Depósito Industrial se pasó a la actual posibilidad de llevar a cabo procesos de elaboración, transformación y reparación en recintos fiscalizados que cuenten con la autorización correspondiente para elaborar, transformar ó reparar.

Almacenes Aduanales Industrializados podrán habilitarse en el *futuro*, como un barco fábrica, pero a diferencia del esquema actual que se lleva a cabo en recintos fiscalizados (fuera de la aduana), en el futuro la aduana podrá habilitar almacenes **dentro del recinto** fiscal como fábricas para emplear mano de obra mexicana; una fábrica maquiladora junto a las pistas de aeropuertos internacionales ó junto al barco en puertos mexicanos.

Otras Figuras del despacho Aduanero

Los despachos aduanales siempre se llevaron a cabo en las aduanas, en los almacenes fiscales. Posteriormente se habilitaron las almacenadoras para poder realizar descargos a las mercancías depositadas, como almacenes fiscalizados (creados a la forma de los fiscales). Estas podían habilitar espacios

físicos dentro de las empresas, esquema que utilizarían mayormente las industrial del ramo automotriz.

Ahora es posible llevar a cabo despachos aduanales en otros lugares como el *servicio portal mexicano* que desde 1996 integró la posibilidad de tener apoderados aduanales del propio servicio para poder despachar mercancías de importación y de exportación.

El Servicio Postal Mexicano está tomando fuerza al facilitar la introducción ó salida de mercancías de nuestro país. Esto desplazará al Agente Aduanal en cierto sector. De los males el menor: son mercancías de bajo valor (en su mayoría), y realizadas por importadores esporádicos ya que los pagos por servicios aduaneros efectuados a empresas de mensajería ó apoderados aduanales no son deducibles para efectos del Impuesto Sobre la Renta.

Las *Empresas de Mensajería* que también pueden gozar del beneficio de tener Apoderados Aduanales tienen un alto movimiento de paquetería entre particulares, por lo tanto no afecta mucho sus clientes la no deducibilidad; sin embargo, cada vez son más sus manejos de carga por volumen, que posiblemente podrían presionar a la autoridad a liberar la no deducibilidad. Ante esta situación los agentes deberán ofrecer servicios integrales que compitan con estas empresas. Hasta el día de hoy, la carga aérea de tipo industrial continúa siendo manejado por las empresas consolidadoras de carga.

Otra figura que habrá de cambiar la operación en las aduanas es la del *Dictaminador Aduanero*, que sustituirá a los actuales reconocedores aduanales como autoridad competente para revisar las mercancías de comercio exterior. Esta figura que actualmente participa durante el segundo reconocimiento aduanero estará también en el primer reconocimiento cuando se decida concesionarlo a la iniciativa privada. La presencia del Dictaminador en el primero y segundo reconocimiento marcará el momento de erradicación de corrupción en los actos de reconocimiento, y será una garantía para los importadores y/o exportadores, al saberse seguros de haber pasado por la aduana sus mercancías en cumplimiento de las formalidades aduaneras.

Cabe mencionar que actualmente, cuando a las mercancías se les determina reconocimiento aduanero, los agentes aduanales literalmente "sufren" ya que no es posible "arreglar" los errores en el acto de reconocimiento como algunos acostumbran hacerlo con los reconocedores, además de que pierden credibilidad ante los reconocedores aduanales que ya no estarán dispuestos a "ayudarlos" en problemas futuros, ya que son sancionados por no haber detectado errores antes que los dictaminadores. En la actualidad, los reconocedores "al menos" levantan incidencias por datos inexactos para demostrar que hicieron su trabajo "eficientemente", en detrimento de la economía de los Agentes Aduanales, ya que son ellos quienes cubren las sanciones determinadas para estas infracciones.

Lo que se intenta en la actualidad con este mecanismo de revisión es fortalecer la experiencia de los dictaminadores aduaneros para que, llegado el momento, puedan suplir completamente a la autoridad que practica el reconocimiento aduanero.

Responsabilidades del contribuyente

El actual valor en aduanas que es la base gravable para el cálculo de impuestos y derechos es la base par la *deducción fiscal* del contribuyente. [13] Toda desviación ó falsedad que se presente al Agente Aduanal será detectada durante los actos de comprobación de la autoridad. Es obvia la información presentada en falsedad: el simple hecho de revisar las *transferencias* de dinero hechas al extranjero deberá coincidir con la base gravable presentada para la determinación del valor de las mercancías.

La *vinculación* ha dejado de ser una figura "satanizada", como lo fuera antes de la apertura, y aun cinco años después del inicio de la misma. Actualmente la autoridad solo pide que se declare, y en el futuro será una práctica normal que será verificada durante los actos de comprobación, por lo que las empresas vinculadas deberán contar con información que compruebe que el valor de transacción es aplicable, y si no aplica, solamente habrá que cambiar de método de valoración por el de mercancías idénticas ó similares que puede mostrar los mismos precios sin afectar en los impuestos y derechos a pagar.

Actualmente existe la opción de no descargar en los pedimentos de retorno las importaciones temporales, y en el futuro esta obligación se traspasará a los contribuyentes, ya que solo ellos pueden llevar el control y registro correcto de sus operaciones. La autoridad se limitará a revisar que los descargos coincidan con el inventario físico de las empresas, verificando que las claves utilizadas en los pedimentos sean las correctas.

El futuro de los contribuyentes esta repleto de responsabilidades con las autoridades aduaneras: conservar información y tenerla a disponibilidad en todo momento, conocer las leyes, reglamentos, códigos, etc., ya que debemos olvidar que el desconocimiento de la ley no exime de su incumplimiento. En lo personal puedo señalar que aquel importador que obre de buena fe no tendrá porque preocuparse. A lo largo del trabajo, puede observarse que muchas de las medidas que adopta la autoridad están encaminadas a evitar los actos de contrabando y la autoridad se ha dado cuenta que es más fácil atrapar a un contrabandista a través de actos de fiscalización que en las aduanas. Por ello, las aduanas deben facilitar el paso de las mercancías de los importadores y exportadores que son la base económica delo país, pero los contrabandistas que se aprovechen de este hecho

[13] López Villa, Juan Raúl. op. cit., pp. 204-205.

serán fuertemente sancionados. Basta con ver el Anexo VIII para darse cuenta que las sanciones pueden hacer desaparecer a cualquier empresa.

Como ha podido observarse el Agente Aduanal tiene un futuro difícil ante las perspectivas del sistema aduanero mexicano, sin embargo no es incierto. La Aduana del siglo XXI será facilitadora y registradora y las autoridades fiscales implacables con los contrabandistas. El Agente Aduanal deberá ser un actor más dinámico, a costa de desaparecer. El futuro de los agentes aduanales lo podemos conocer como cierto siempre y cuando ellos integren nuevos y mejores servicios para facilitar ya no nada más el paso por la aduana de las mercancías de sus clientes, sino la consolidación de sus negocios a nivel internacional. En concreto, deberá mantener ventajas competitivas para enfrentar a nuevos prestadores de servicios y nuevas condiciones del mercado.

Estos elementos facilitadores del comercio compensarán a los Agentes Aduanales su baja de ingresos con el aumento de comercio exterior que surgirá, y a nivel nacional nos proporcionarán la posibilidad de insertarnos cabalmente al flujo económico mundial de globalización económica sin temor a fracasar, principalmente porque son esquemas acordes a las tendencias mundiales de desregulación.

Conclusiones

Para enmarcar la función del agente aduanal en un contexto de apertura comercial, han sido revisadas las tendencias económicas mundiales y nacionales que han propiciado la liberalización de la economía y desregulación en México, propiciando cambios en el sistema aduanero mexicano.

Como se ha definido, el comercio internacional es un proceso económico que incide en el gobierno de los países, los cuales adoptan políticas, estrategias y posturas ante este proceso que ha evolucionado a través de los años, en función de las políticas comerciales de los países del orbe y de la evolución de las economías. Se han distinguido algunas de las tendencias del comercio internacional como la globalización económica, el neoproteccionismo económico, y la conformación de bloques regionales de comercio, las cuales son las tendencias actuales que deben ser consideradas y analizadas por los gobiernos de los países si desean participar de este proceso, ya que permanecer al margen incrementa el riesgo de que se estanquen en su desarrollo. También se ha definido que el desarrollo económico de una nación está directamente relacionado con su comercio exterior y la corriente neoliberal propone los medios más viables de integración a la tendencia mundial globalizante, mediante la liberalización y la apertura comercial, ya que desde la perspectiva de globalización, el cambio no se busca, se impone. Eliminando barreras que entorpecen el libre comercio de bienes y servicios, el Neoliberalismo propone un principio básico para el desarrollo: todo país que pretenda insertarse en la corriente comercial global debe favorecer sus principios.

Además de estar de acuerdo con los planteamientos del Neoliberalismo, por los beneficios económicos como la desregulación y el crecimiento económico basado en el comercio exterior, el haber revisado este planteamiento nos ha proporcionado la posibilidad de comprender las medidas adoptadas por nuestro país a partir de la adopción del modelo basado en este planteamiento y poder entender la lógica de los cambios del sistema aduanero mexicano.

Ha sido establecido que la globalización es una tendencia mundial que favorece la competencia empresarial y nacional a nivel mundial, ya que las empresas están buscando constantemente mayor competitividad de sus productos y los países el otorgar mejores condiciones para atraer inversión productiva y de capitales. Como se revisó, los efectos comerciales de la globalización son el incremento dinámico y acelerado de la economía mundial; el acelerado proceso de innovación estratégica y tecnológica; la emergencia de los regímenes políticos globales; y la desregulación y la apertura económicas mundiales. Ha quedado claro que toda empresa que desee permanecer en el flujo de comercio actual, deberá adecuar su estrategia empresarial, y una de las vertientes definitivamente deberá ser su adecuación al comercio internacional. Como se ha descrito, esta adecuación se enmarca en una gran ventaja: los

gobiernos de los países están desregulando sus economías para fortalecer a estas empresas, sin obstáculos al libre comercio.

Ante esta situación, se deduce que las economías mundiales están siendo transformadas por esta combinación de cambios tecnológicos, políticos y culturales tendientes a la globalización, a la cual los países deben encontrar la forma de insertarse a través de acciones como la conformación de bloques comerciales y la apertura comercial.

Se ha revisado que las naciones del mundo han formado organizaciones internacionales para reducir los obstáculos políticos, y a nivel regional grupos de países se han unido con sus vecinos para formar grupos supranacionales compartiendo objetivos económicos y que los bloques comerciales han instrumentado las normas de origen, que son los requisitos mínimos de fabricación, contenido ó elaboración que debe cumplir un bien, servicio ó capital para poder ser considerado como originario de un país miembro de un bloque comercial, con el objetivo de evitar que países ajenos a la región se favorezcan indebidamente de la disminución de aranceles que los miembros de la zona negociaron bajo el principio de la reciprocidad.

Se revisó el hecho de que la integración económica regional conlleva a que las empresas de países miembros de un bloque de cooperación comercial se ven enfrentadas a riesgos en su supervivencia comercial al existir una complementación de las economías las empresas ó industrias, y ven recrudecidas cinco fuerzas que se derivan de la exposición de éstas a la competencia internacional:

1) La amenaza de nuevos competidores;
2) 2) La amenaza de ver sustituidos sus productos y/o servicios;
3) El poder de negociación de los proveedores;
4) El poder de negociación de los compradores; y
5) La rivalidad entre los distintos competidores.

En este proceso de regionalización, que es un proceso que la política ha hecho posible, pero que las fuerzas del mercado han impulsado, trayendo consigo un incremento en el nivel de competencia, pudo observarse que el proceso mexicano respondió a la intensa labor de la política exterior mexicana, tanto en sus lineamientos como en su trabajo de consolidación de nuestras relaciones ya existentes.

Considerando que la apertura es ya irreversible, ya que sería más costoso intentar suprimirla, que continuarla, es más conveniente apegarse a sus lineamientos, que tratar de ir en contra de ella. En este sentido, el establecimiento de un área de comercio preferencial ha sido benéfico para México, ya que las exportaciones de productos no petroleros hacia los países miembros han ido aumentado, pero principalmente ha reforzado su poder de negociación ante otros bloques comerciales al ser visto como potencial plataforma de entrada al mercado

más grande del mundo. Bajo esta perspectiva la estrategia internacional debe alentar las siguientes acciones:

- Acentuar la promoción de exportaciones;
- Diversificar los destinos de las exportaciones mexicanas;
- Negociar Tratados de Libre Comercio; y
- Participar en grupos regionales de comercio;
- Apoyar a pequeñas y medianas empresas productoras de manufacturas para que participen activamente en actividades relacionadas con el comercio exterior a través de políticas industriales adecuadas.

En cuanto a la apertura comercial, se asentó el hecho que la desregulación y apertura económicas mundiales constituyen una estrategia implantada por el gobierno de un país con el objetivo de aumentar la competencia nacional en mercados externos, a través de la modernización del marco jurídico regulatorio de su comercio e industria para apoyar un incremento en la calidad, mejorar el precio de los productos que comercializa y dar un mayor crecimiento a las exportaciones y a la productividad.

Se revisaron los cambios estructurales que provocaron la liberación interna de la protección mexicana hacia determinados sectores del mercado provocando la eliminación de barreras al comercio exterior, una mayor eficiencia y competencia internacionales al someter a la planta productiva doméstica a sus similares externas y una estructuración productiva que condujo a una reconversión industrial. También fueron revisadas las presiones internas y externas que provocaron esta apertura, como la liberalización económica que culminó con la adopción del modelo neoliberal, que aunque impuesto, ha resultado benéfico. Esta liberalización de la economía se tradujo en acciones como la adhesión al GATT (Hoy OMC) y la desregulación administrativa que implicaron un cambio estructural en la economía mexicana. Como antecedente inmediato se estableció que en el pasado el activamiento se hacía mediante gasto público, y que en el presente se hace con inversión privada. Este principio ha alcanzado a casi todos los sectores de la sociedad, el campo, la banca, la minería, etc., y la aduana no fue la excepción. La implementación de un semáforo fiscal para determinar si se revisa ó no el embarque, por parte de la autoridad, un segundo semáforo fiscal para ver si se revisa ó no lo hecho por la autoridad por parte de dictaminadores privados y probados, un incremento en la responsabilidad de los agentes ó los apoderados aduanales y, sobretodo, la autorregulación, son claras muestras de cambio en las aduanas.

En el primer capítulo pudo apreciarse que México cambió el proteccionismo por competitividad. En el pasado, la aduana, solo era un órgano recaudador de impuestos, que revisaba la presentación de documentos y autorizaba el despacho. El despacho de las mercancías era conocido como un conjunto de procedimientos formales y exhaustivos, ahora esta posicionado en la mente de los actores del

comercio como un procedimiento que es llevado a cabo a través de sistemas de automatización, autoliquidación y verificación selectiva, por lo que quedó en el pasado su función de fortaleza, para pasar a ser un instrumento de control selectivo, de recaudación de las contribuciones al comercio exterior y, más importante, en un incentivo para el comercio con el exterior a través del establecimiento de mecanismos simplificados, la eliminación de trámites no justificados y la agilización del tránsito de las mercancías entre fronteras. A pesar de la apertura y todos los cambios que trajo consigo, continúa existiendo la corrupción en las aduanas, pero el receptor es el mismo que la propicia, a diferencia del pasado en que todos tenían que padecerla.

El Sistema Aduanero Mexicano durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, está matizado por la necesidad de dar continuidad a la participación en el proceso dinámico mundial tendiente a la Globalización, iniciado en la década de los ochentas.

Cuando se inició la apertura comercial a mediados de los ochentas, se hizo indispensable la adecuación del sistema aduanero al nuevo modelo. Esta adecuación se llevó a cabo a través de instaurar medidas desregulatorias del proceso. A través de varias reformas a las Leyes y Reglamentos, y en cumplimiento con el compromiso contraído por México de apertura comercial, se han diseñado una serie de programas tendientes de desregular el proceso aduanal y a apoyar a la industria mexicana de exportación, con el propósito de aligerar la carga administrativa de las aduanas para eliminar un obstáculo al sector exportador generador de divisas.

Quedó claro que en la actualidad, la actividad aduanera representa una actividad fiscal, tratada y sancionada como tal, ya que la autoridad puede presentarse al domicilio de los contribuyentes para solicitar la comprobación del cumplimiento de las disposiciones, denominándose a este acto "Fiscalización", ya que la Autoridad aduanera ha entendido que es más fácil detectar a un contrabandista por sus registros contables y sus registros de venta que sus actos de contrabando por las aduanas. Este acto de fiscalización trasciende a los agentes aduanales, que están sujetos a fuertes presiones por parte de la autoridad al hacérseles responsables solidarios por acciones lejos de su ámbito, como los certificados de origen y el valor de las mercancías, inclusive a costa de ser suspendidos e inclusive cancelados, al ser el medio más sencillo y barato de concientizar a los contribuyentes. En este contexto, la presente tesis asume que las funciones del agente aduanal mexicano están definidas por los lineamientos que inciden en la estrategia de comercio exterior.

A lo largo de la presente tesis y particularmente en el capítulo III, se ha revisado la actuación del Agente Aduanal en el marco del sistema aduanero mexicano, que a su vez se enmarca en la estrategia comercial mexicana de apertura comercial. La contratación de los servicios de un agente aduanal en México, es necesaria por la complejidad de las leyes que regulan el comercio exterior de nuestro país y por la falta de capacitación técnica por parte de la

iniciativa privada para operarlas. Cabe resaltar que los agentes ó apoderados aduanales son responsables de los actos de sus clientes por el resto de la vida fiscal aún cuando sus clientes hubiesen decidido cambiar de agente ó apoderado aduanal.

Se revisó el hecho de que hasta hace algunos años existía una especie de monopolio para despachar mercancías de importación ó de exportación, monopolio que radicaba en pocas manos, quizá unos 200 ó 300 agentes aduanales quienes, con apoyo de las leyes, tenían todas las facilidades para conquistar y conseguir a los clientes. Ahora ha crecido en más de 5 veces el número de agentes aduanales que existen en nuestro país. Además, ahora existe la posibilidad de llevar a cabo el cumplimiento de las formalidades aduaneras a través de otros actores.

Ha sido establecido que el Agente Aduanal no es ajeno a la competencia, aún en su propia esfera de actividad. El incremento en el número de patentes aduanales en forma sustancial ha creado un mercado competido y por lo mismo requiere de mejorar constantemente sus servicios y costos de operación, por ello ha creado sistemas modernos de administración de tráfico al mismo tiempo que ha establecido estímulos de rendimiento para su personal que le permitan ser competitivos en su esfera de actividad.

Aunque la apertura comercial incrementó el comercio exterior, y en consecuencia aumentó la cantidad de trabajo para los Agentes Aduanales, trajo consigo nuevas figuras sustitutas del servicio que prestan. En 1986 nace la figura de los apoderados aduanales quienes únicamente podían despachar para una persona específica, física ó moral, y por una aduana específica. Diez años después los apoderados aduanales han tomado fuerza ya que, por una parte, pueden despachar por diferentes aduanas y, por la otra, se cuenta ya con la figura de apoderados aduanales comunes, como pueden ser los apoderados aduanales comunes de las empresas de mensajería ó bien de los Almacenes Generales de Depósito.

En 1986 nace la figura de los apoderados aduanales quienes únicamente podían despachar para una persona específica, física ó moral, y por una aduana específica; ahora los apoderados aduanales han tomado fuerza ya que, por una parte, pueden despachar por diferentes aduanas y, por la otra, se cuenta ya con la figura de apoderados aduanales comunes, como pueden ser los apoderados aduanales comunes de las empresas de mensajería ó bien los apoderados aduanales del los Almacenes Generales de Depósito. Su figura entra en un momento tardío, ya que la tendencia económica del país ha obligado a los contribuyentes a empezar a sustituir servicios internos, tales como administración, finanzas, contabilidad, legal, etc., por servicios externos pagados por evento y sin lazos laborales que implican indemnizaciones, impuestos, etc., aunque las empresas que utilizan esta figura deben estar conscientes de que la responsabilidad de las actuaciones de su apoderado aduanal recae en ellos, mientras que al utilizar un agente aduanal dividen dicha responsabilidad.

Revisando lo anterior, podemos resumir que los Apoderados Aduanales operan igual que los agentes aduanales, pero con dos únicas diferencias: la primera es que no pueden trabajar para nadie más que para la empresa que los emplea, y la segunda es que no cuenta con la responsabilidad solidaria que tienen los Agentes Aduanales, siendo su empleador ilimitadamente responsable por sus actos.

A pesar de todo, el Agente Aduanal sigue siendo uno de los principales actores del comercio exterior mexicano, ya que en las empresas pequeñas difícilmente se encuentra un departamento especializado que se ocupe de las funciones relativas a las transacciones internacionales, tales como legislaciones y tratados internacionales, restricciones y regulaciones no arancelarias, interpretación correcta de los ordenamientos legales y finalmente, el pago preciso de los impuestos que cualquier operación de comercio exterior conlleva.

Debe tenerse presente el hecho de que el agente aduanal es la primera fuente de información para una empresa, quizá por encima de los órganos oficiales promotores del comercio exterior, y por lo tanto es uno de los actores principales en el proceso, al documentar, diseñar, sugerir, operar y asesorar la ingeniería de logística fiscal, aduanera y comercial más eficiente para el proyecto empresarial en general, y de cada operación en particular. La serie de Leyes, Reglamentos ó Códigos que determinan las acciones a seguir en comercio exterior son materia del Agente Aduanal. Una inadecuada actuación de parte del Agente Aduanal puede provocar el fracaso comercial de las empresas importadoras ó exportadoras y terminar siendo una barrera no arancelaria.

Otro aspecto importante es que el Agente Aduanal transmite su experiencia de las prácticas comerciales del mercado internacional al exportador Dicha experiencia puede traducirse en una optimización de recursos y, en consecuencia, llevar al exportador hacia estándares competitivos. Solo el Agente Aduanal puede presentar para sus clientes la documentación que se debe anexar al pedimento adecuadamente. Solo así, las empresas pequeñas, que son la base para la exportación manufacturas asegurarán su participación en el mercado internacional, con transparencia ante la autoridad aduanera.

Debe quedar claro que estas funciones que desarrolla el Agente Aduanal encaminadas al comercio de mercancías mexicanas en el extranjero y que comienzan con un cúmulo de datos relativos a las disposiciones legales, para efectuar de manera ágil el despacho aduanero, implica una responsabilidad en alto grado, toda vez que no sólo la imagen del comerciante va implícita en las mercancías que se exportan, sino que constituye la presentación de México en el exterior en un ámbito comercial. Una mala actuación del Agente Aduanal puede desembocar en el fracaso comercial de sus clientes. También ha quedado claro el hecho de que los Agentes Aduanales son muy susceptibles de ser suspendidos e inclusive cancelados; casi cualquier error les puede costar su patente. Es por ello que algunos Agentes Aduanales deben ser exigentes con sus clientes. Con ello evitan ser suspendidos y a la vez protegen el futuro de sus clientes, quienes finalmente son los más beneficiados con esta actitud.

Por lo anteriormente revisado, se puede afirmar que la apertura comercial provocó cambios en el sistema aduanero mexicano durante la administración zedillista, por lo cual el Agente Aduanal debe adecuar sus funciones ante las nuevas condiciones.

Se han sugerido medidas para el replanteamiento de las funciones del agente aduanal mexicano, considerando su postura frente a la existencia de nuevos prestadores de servicios de despacho aduanero, los requerimientos de importadores y exportadores mexicanos para enfrentar las nuevas condiciones y las perspectivas del sistema aduanero mexicano. El Agente Aduanal debe tener presente el concepto de competitividad, que es una de las tendencias actuales de la economía. Deberán invertir más en capacitación e infraestructura de lo que lo han hecho hasta ahora, ya que los recursos humanos pueden llevarlos a encontrar las vías para mantenimiento en el mercado. Los servicios necesarios para llevar a cabo los actos de comercio exterior pueden y deben ser prestados por los Agentes Aduanales, mediante la ampliación de sus servicios relacionados con las mercancías de comercio exterior como son los almacenajes, la distribución, el transporte internacional, marítimo, aéreo y terrestre, las consolidaciones de carga, las gestiones ante dependencias con pleno conocimiento del manejo de mercancías restringidas ó peligrosas, seguros, créditos documentarios internacionales, precios, contratos, negociaciones multilaterales, el envasado y embalaje, etc., además de la asesoría que debe dar a sus clientes sobre las nuevas formas de hacer comercio exterior, resaltando el hecho de que los agentes ó apoderados aduanales son responsables de los actos de sus clientes por el resto de su vida fiscal aún cuando sus clientes hubiesen decidido cambiar de agente ó apoderado aduanal.

El futuro de los agentes aduanales no es incierto, siempre y cuando ellos integren nuevos y mejores servicios para facilitar ya no nada más el paso por la aduana de las mercancías de sus clientes, sino la consolidación de sus negocios a nivel internacional.

Los Agentes Aduanales deben reestructurar sus funciones al ya no poder cobrar su servicio de responsabilidad solidaria , resintiendo este hecho en sus ingresos. Aquí se propone que los Agentes Aduanales empiecen a ampliar sus servicios relacionados con la aduana, como almacenajes, distribuciones, consolidaciones y gestiones. de apertura para enfrentar las nuevas condiciones. Las Agencias Aduanales deben aplicar programas basados en un esquema de gestión que enfoque y privilegie tres aspectos fundamentales que garanticen la supervivencia y el éxito: el enfoque hacia el cliente; la adquisición de equipos de alto rendimiento; y la adecuación de sus equipos con la tecnología de punta.

Los mexicanos estamos conscientes de que la recuperación del crecimiento económico sigue siendo la gran prioridad, y está claro que el comercio exterior constituye un elemento clave para lograrla. Producir eficientemente y lograr niveles competitivos a nivel internacional es tarea de todos y será el resultado de

la interrelación de instrumentos, apoyos, uso eficiente de recursos, políticas, estrategias y habilidades. Para lograr este objetivo central, debe mantenerse el entorno de mercados abiertos y competitivos y una infraestructura que permita hacerle frente.

Bibliografía

Arriola, Carlos. Los empresarios y la modernización económica de México, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1991.

Ávila Marcué, Felipe. Estrategias de promoción en comercio exterior, Editorial Trillas, México, 1997.

Banco Nacional de Comercio Exterior, México: Transición económica y Comercio exterior, Editorial Revista Comercio Exterior, México, 1997.

Barry, Tom. México. Una guía Actual, Ser, S.A. de C.V. México, 1993

Berry J.L., Brian. ET AL The global economy in transition. Editorial Prentice Hall, E.U.A. 1997

Blanco Mendoza, Herminio. Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Compendio de Disposiciones sobre Comercio Exterior '98, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 1998.

De la Madrid Hurtado, Miguel (Compilador). Cambio Estructural en México y en el Mundo, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

De la Torre Medrano, Rafael A. Retos y oportunidades del Agente Aduanal Mexicano frente a la apertura comercial (1990-1996), Tesis Profesional, ENEP Aragón, México, 1997.

Espinosa Espinosa, Rafael. Importancia de la simplificación Aduanera en el marco de la estrategia salinista de apertura comercial en México, Tesis Profesional ENEP Aragón, México, 1998.

Espinosa Ramírez, Josefina. La política de apertura comercial del estado mexicano 1988-1994, Tesis Profesional ENEP Acatlán, México 1993.

Gómez Granillo, Moisés. Breve Historia de las doctrinas económicas, Editorial Esfinge, S.A. de C.V., México, 1992

Granados González, Verónica. Importancia del apoyo financiero en las perspectivas de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa mexicana ante la apertura comercial (1990-1995), Tesis Profesional ENEP Aragón, México, 1997.

Isselin Cardona, José Alfredo. Auditoría preventiva en Comercio Exterior, Ediciones Huerta, S.A. de C.V., México, 1997

Ley Aduanera y reglamento '99, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 1999.

López Villa, Juan Raúl. Fundamentos y práctica del comercio exterior y derecho aduanero, editorial Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, S.A. de C.V., México, 1997.

Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber Desregulación económica (1989-1993), Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Olivares, Enrique (Compilador), Cambio tecnológico y modernización industrial en México, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1995.

Pérez Sánchez, Raymundo Pedro. La estrategia de comercio exterior mexicano ante la conformación de bloques económicos regionales 1988-1994, Tesis Profesional ENEP Aragón, México, 1997.

Poblete Ibaceta, Cecilia. Guía práctica para el llenado de pedimentos de importación y exportación, Ediciones Fiscales ISEF, México, 1998.

Reyes Diaz-Leal, Eduardo. Hacia adonde va la aduana, Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, México 1997.

Reyes Diaz-Leal, Eduardo. Semáforo Aduanal Camino hacia la Fiscalización, Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, México 1997.

Rugman M., Alan y Richard M. Hodgetts, Negocios Internacionales: un enfoque de administración estratégica, Editorial McGraw-Hill, México, 1997.

Sagahón Hervert, Homero. Manual Práctico de Comercio Exterior, Dofiscal Editores, S.A. de C.V. México, 1993

Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, México en los noventa: Globalización y reestructuración productiva, Editorial AMACALLI Editores, S.A. de C.V., México, 1994.

Urquidi L., Víctor y Gustavo Vega Cánovas, (Compiladores). Unas y Otras Integraciones: Perspectivas del Comercio Mundial y su relación con la Integración Regional, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Urquidi L., Víctor. México en la Globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. INFORME DE LA SECCION

MEXICANA DEL CLUB DE ROMA, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Valenzuela Feijóo, José. El capitalismo mexicano en los ochenta ¿ Hacia un nuevo modelo de Acumulación?, Colección Problemas de México, Ediciones Era, México, 1986.

Villarreal, René. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque neoestructuralista (1929-1997), Fondo de Cultura Económica, tercera edición, México, 1997.

Villarreal, René. México 2010, Editorial Diana, México, 1988.

Witker, Jorge; Jaramillo, Gerardo. El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México : Del GATT al Tratado Trilateral, UNAM, México, 1991

Revistas

Alardín, Gabriela. "El despacho aduanero a través de los Agentes Aduanales", en Aduana, Año II, Número 6, México.

Alfaro, Víctor. "El Consejo de Cooperación Aduanera en las relaciones económicas comerciales" en Comercio Exterior, Vol. 33, Núm. 3, México, Marzo de 1993.

Bandala Serrano, Carlos. "Comité de facilitación aduanera" en Aduana, Año II, Número. 6, México.

Duarte Gómez, Yanela y Martín Moreno Miranda, "Los Instrumentos de Fomento a la Exportaciones Mexicanas en el Marco del Proceso de Industrialización", en Carta Anierm, No. 154, Año 13, Vol. XXVIII, Junio de 1995, México .

"El Agente Aduanal ante la nueva dinámica del comercio internacional", en Aduana, Año I, número 3, México, 1993.

Martínez Cortés, José I. , "La nueva Etapa del Comercio Exterior de México", en Carta Anierm, No. 110, Año 9, Vol. XXIV, Octubre de 1991, México.

"Medidas para impedir el comercio de productos de marca falsos", en Aduana, Número 11, Junio de 1998, México.

Montalvo, Rafael. "Cambios a la Ley Aduanera, Reglamento, Miscelánea de Comercio Exterior y Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", en Aduana, año II, Número 6, México.

Olmedo Aguayo, Eduardo, " La calidad total como alternativa" en Aduana, Número 9, diciembre de 1997, México.

Robles Sahagún, José A., " El agente aduanal ante la nueva dinámica del comercio internacional", en Aduana, Año I, Número 3, México.

Rohde Ponce, Andrés, "El agente aduanal: promotor de exportaciones", en Aduana, Número 8, septiembre de 1997.

Romano Mussali, Emilio., "Impacto del tratado de libre comercio de América del Norte en la operación aduanera", en Aduana, Año I, Número 1, México.

Treviño Cantú, Javier, "La política Exterior en Apoyo a la Estrategia Exportadora", en Carta Anierm, No. 162, año 14, Vol. XXIX, Febrero de 1996, México.

Vargas Rodríguez, Ricardo A. "La importancia del Agente Aduanal en el comercio exterior", en Aduana, Año II, Número 6, México.

Hemerografía

"Resolución que Establece las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 1995, México.

Documentos

Cazarín Barrientos, Jaime. Procedimientos Administrativos Aduaneros, Kansei Capacitación en Comercio Exterior, México 1999.

González Lozano, Marisol y Aleyda Rosas Mendoza, Tecnologías de información, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, abril de 1998.

Hernández Cruz, Jaime. Reformas a la Ley Aduanera 1999, Auditoría Integral Aduanal, S.A. de C.V., México, Enero de 1999.

Jaramillo Vázquez, Gerardo. Valoración Aduanera, Kansei Capacitación en Comercio Exterior, México, octubre de 1998.

Nueva Ley Aduanera correlacionada con su Reglamento y la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1998, Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México A.C., México 1999

Pérez Viderique, Juan A. Impacto de las reformas de PITEX y MAQUILADORA en la empresa, Kansei Capacitación en Comercio Exterior, México 1998.

Anexo I: Correlación de la Ley Aduanera con el Reglamento y la Resolución Miscelánea en Comercio Exterior

LEY ADUANERA	REGLAMENTO	REGLAS FISCALES 1998
DISPOSICIONES GENERALES.		
ART 1		1 1, 1 3
ART. 2	1	1.2, 1.4, 1.5
ART 3		
ART. 4		
ART. 5	2	2.3.4
ART. 6	4	
ART. 7	5 , 6	3 1.1
ART. 8		
ART. 9		
CONTROL DE ADUANA EN EL DESPACHO: Entrada, salida y control de mercancías.		
ART. 10	7 ,8, 24	3.2.1, 3.3.1
ART. 11	9, 11, 19, 21, 22, 23, 27, 8,31	
ART 12	39, 40	
ART 13	35, 36, 37, 38	3.24.15, 3.24.16
ART. 14	32, 33, 34-41	3.2.2
ART 15	44, 45, 46	3.2.3, 3.2.4, 3.2.5
ART 16		3.2.6
ART. 17		3.27.3
ART. 18	24	3.3 1
ART 19	10, 24	3.3 1
ART. 20	12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20,	3.3.2, 3.3 4
ART 21	28, 29, 30	3.3.3
ART 22	30	
CONTROL DE ADUANA EN EL DESPACHO: Depósito ante la Aduana.		
ART. 23	41, 43, 49	3.4.1
ART. 24		3.4 1
ART. 25	42, 43	
ART. 26	47	3.4 4
ART. 27	48, 49	
ART. 28	50, 51, 52, 53	
ART. 29		3.26.4
ART. 30		
ART. 31		3.4.2
ART. 32		3.4.3, 3.4.5
ART. 33		
ART 34	49, 54	
CONTROL DE ADUANA EN EL DESPACHO: Despacho de Mercancías		
ART. 35	73	3.10.1
ART. 36	55, 56, 57	2.1.1, 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3. 3.5.4, 3.5.5 3.5.7, 3.5.8,
ART. 37	58	4.1.1, 4.1.2,
ART 38		3.5.14
ART. 39	172, 175, 176, 177	3.9.2, 4.4.1

ART. 40		
ART. 41		
ART. 42		
ART. 43	26	3.5.12, 3.5.13, 3.5.15, 3.5.16, 3.24.13
ART. 44	60, 67	
ART. 45	61, 62, 63, 64, 65, 66, 67	3.5.17
ART. 46		
ART. 47		
ART. 48	59	3.5.19
ART. 49		
ART. 50		3.7.1, 3.7.2, 3.7.4, 3.7.5

CONTRIBUCIONES, CUOTAS COMPENSATORIAS, Y DEMAS REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS AL COMERCIO EXTERIOR: Hechos gravados, contribuyentes y responsables.

ART. 51		
ART. 52		2.2.2
ART. 53	87	
ART. 54	68	
ART. 55		
ART. 56	86	3.5.18
ART. 57		
ART. 58	177	3.9.1, 3.9.2
ART. 59	69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77,	3.5.9, 3.5.10, 3.5.20, 3.6.1, 3.6.2, 3.6.3, 3.6.4, 3.6.5,

CONTRIBUCIONES, CUOTAS COMPENSATORIAS, Y DEMAS REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS AL COMERCIO EXTERIOR: Afectación de mercancías y exenciones.

ART. 60		
ART. 61	80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88,	3.7.1, 3.7.5, 3.8.1, 3.8.2, 3.8.3, 3.8.4, 3.8.5, 3.8.6,
ART. 62	178	3.8.4, 3.8.8, 3.8.9, 3.9.3, 3.10.6, 3.10.7
ART. 63		

CONTRIBUCIONES, CUOTAS COMPENSATORIAS, Y DEMAS REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS AL COMERCIO EXTERIOR: BASE GRAVABLE: Del Impuesto General de Importación.

ART. 64	98	3.11.1, 3.12.1
ART. 65	99, 100, 101, 102, 103, 104, 105,	3.11.2, 3.12.1
ART. 66		3.11.3
ART. 67	108	
ART. 68	109, 110	
ART. 69		3.11.4, 3.11.7
ART. 70		
ART. 71	111	3.12.1
ART. 72	112, 113	3.11.5
ART. 73	112, 113	3.11.6, 3.11 7
ART. 74	114	
ART 75	115	3.11.7
ART. 76		
ART. 77	115, 116	3.11.7
ART. 78		
ART. 78-A		
ART. 78-B		
ART. 78-C		

CONTRIBUCIONES, CUOTAS COMPENSATORIAS, Y DEMAS REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS AL COMERCIO EXTERIOR: BASE GRAVABLE: Del Impuesto General de Exportación.

ART 79		

CONTRIBUCIONES, CUOTAS COMPENSATORIAS, Y DEMAS REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS AL COMERCIO EXTERIOR: BASE GRAVABLE: Determinación y pago.

ART 80		3.12.1
ART 81		
ART 82		
ART 83		2.2.2, 3 13.1, 3 13.2
ART 84	31	
ART 84-A		
ART. 85	117, 119, 120, 125	3.13.3, 3.13.4, 3.13.5, 3.13.7
ART. 86	117, 120	3.13.4, 3.13.5
ART 86-A		
ART 87	118	3.13.6
ART 88		3.7.3, 3.7.4
ART. 89	107, 121, 122	3.14.1, 3.26.11, 3.27.5, 3.27.7

REGIMENES ADUANEROS: Disposiciones comunes.

ART 90		
ART 91		
ART 92		
ART 93	122, 123, 161	3.16.2, 5.1.1
ART 94	124, 125	3.18.19

REGIMENES ADUANEROS: Definitivos de importación y de exportación

ART 95		

REGIMENES ADUANEROS: Definitivos de importación y de exportación De importación

ART 96		
ART 97	3, 127	
ART. 98	128, 131, 132, 133	3.15 1. 3.15.2
ART. 99	131	3.15.2
ART. 100	129, 130, 131, 132, 133	
ART. 101	132	3.16 1

REGIMENES ADUANEROS: Definitivos de importación y de exportación: De exportación.

ART. 102		
ART. 103	3, 126	3.5.20, 3 17 1, 5 1.1,

REGIMENES ADUANEROS: Temporales de importación y de exportación: Importaciones temporales: Disposiciones Generales.

ART 104		
ART. 105	148, 149, 156	5.1.3, 5.1.14

REGIMENES ADUANEROS: Temporales de importación y de exportación: Importaciones temporales: Para retornar al extranjero en el mismo estado.

ART 106	135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147	3.1.1, 3.18.1, 3.18.2, 3 18.3, 3.18.4, 3.18 5, 3 18 6, 3.18.7, 3.18.8, 3.18.9, 3.18 10, 3.18 11, 3 18 12, 3.18.13, 3.18 14, 3.18.15, 3 18.16, 3 18 17, 3 18.20, 3.19.2, 3.19.3, 3.21 1, 3.21.2, 8 1 6
ART 107		2.2 1, 3 18.14, 3 18 18

REGIMENES ADUANEROS: Temporales de importación y de exportación: Importaciones temporales. Para elaboración, transformación ó reparación en programas de maquila ó de exportación.

ART 108		3.5.2, 3.19.1, 3.19.2, 3.19.3, 3.19.5, 3.19.7, 4.1 1
ART. 109	125, 150, 157, 158, 159	3.11.8, 3.11.9, 3.19.5, 3.19.6, 3.19.7, 3.19.8
ART. 110	157	3.12.2, 3.19.2, 3.19.3
ART. 111	160	3.5.2
ART. 112	151, 152, 153, 154, 155, 156, 177	3.5.2, 3.19.4, 5 1.4, 5.1.5, 5.1.6, 5.1.7, 5.1.8, 5 1.9, 5.1.10, 5.1 11, 5.1.12, 5.1.13, 5.1 14, 5 1 15

REGIMENES ADUANEROS Temporales de importación y de exportación: Exportaciones temporales: Disposiciones generales.

ART. 113	93	3.19.1, 3.20.1
ART 114		3.20.5

REGIMENES ADUANEROS: Temporales de importación y de exportación: Exportaciones temporales: Para retornar al país en el mismo estado.

ART. 115		
ART. 116	3, 137	3.5.20, 3.20.2, 3.20.3, 3.20.4

REGIMENES ADUANEROS: Temporales de importación y de exportación: Exportaciones temporales: Para elaboración, transformación ó reparación.

ART 117	3	3.19.1, 3.20.1
ART 118		3.11.8

REGIMENES ADUANEROS: Depósito Fiscal.

ART 119	161, 162, 163	3.22.1, 3.22.3, 3.22.5, 3.22.9, 3.22.10, 3.23.1, 3.23.1, 3.23.2, 3.23.3
ART 120		3.22.2, 3.22.6, 3.22.7, 6.1.1, 6 1.2
ART 121	164, 165, 166	3.22.1, 3.22.2, 3.22.4, 3.22.6, 3.22 7, 3.22 8, 3.23.2
ART. 122		
ART 123		3.22.11

REGIMENES ADUANEROS: Tránsito de mercancías.

ART 124		

REGIMENES ADUANEROS: Tránsito interno de mercancías.

ART 125	171	3.24.3, 3.24.4
ART 126	167, 168, 173	3.24.1
ART. 127		3.24.5, 3.24.6, 3.24.7, 3.24.17, 3.28 3
ART. 128	169	3.24.2
ART. 129	170	3.24.12

REGIMENES ADUANEROS: Tránsito internacional de mercancías

ART 130		
ART 131		3.24.8, 3.24.9, 3.27.10, 3.24.11, 3.24.13
ART. 132	169	
ART 133	170	3 24.12, 3.24 13
ART 134		

REGIMENES ADUANEROS: Elaboración, transformación ó reparación en recinto fiscalizado

ART. 135		3.25 1, 3.25.2

FRANJA Y REGIÓN FRONTERIZA.

ART 136	173	
ART 137	173	3.10.3, 3.10.4, 3.10.5, 3 10.6, 3 10.7, 3.29 1, 3.29.2
ART. 138	175, 176, 177	
ART. 139		3.9.1, 3.9.2, 4.1 3

ART. 140		3.9.4, 3.10.1
ART. 141		
ART. 142	90, 174	3.7.5

ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y DE LAS AUTORIDADES FISCALES.

ART. 143		
ART. 144		3.9.1, 3.26.1, 3.26.2, 3.26.3
ART. 144-A		
ART. 145		3.26.4
ART. 146		
ART. 147		
ART. 148		
ART. 149		
ART. 150	179	
ART. 151	181, 182	3.26.2, 3.26.5, 3.26.6, 3.26.13
ART. 152	180	
ART. 153		
ART. 154		3.26.15
ART. 155		
ART. 156		
ART. 157	183, 184	3.26.16
ART. 158		

AGENTES ADUANALES, APODERADOS ADUANALES Y DICTAMINADORES ADUANEROS. Agentes Aduanales.

ART. 159	187	
ART. 160	186, 188	3.5.14, 3.27.1
ART. 161		
ART. 162		3.27.2
ART. 163	188	
ART. 164		
ART. 165	189	3.27.5
ART. 166		
ART. 167		

AGENTES ADUANALES, APODERADOS ADUANALES Y DICTAMINADORES ADUANEROS. Apoderados Aduanales.

ART. 168	190, 191, 195	3.27.9
ART. 169		
ART. 170	192	
ART. 171		
ART. 172	193, 194	3.7.6, 3.7.7, 3.7.8, 3.7.9
ART. 173		3.27.6, 3.27.8

AGENTES ADUANALES, APODERADOS ADUANALES Y DICTAMINADORES ADUANEROS. Dictaminadores Aduaneros

ART. 174		
ART. 175		

INFRACCIONES Y SANCIONES

ART. 176		3.26.15, 3.27.6
ART. 177		3.26.7
ART. 178		3.26.8, 3.26.15
ART. 179		
ART. 180		

ART. 181		
ART. 182		
ART. 183		3.16.2
ART. 183-A		
ART. 184	196, 197	3.5.6, 3.26.9, 3.26.10, 3.26.11, 3.26.12, 3.26.13,
ART. 185		2.3.1
ART. 186	198	3.28.1, 3.28.2, 3.28.3, 3.28.4
ART. 187		
ART. 188		
ART. 189		
ART. 190		
ART. 191		
ART. 192		
ART. 193		
ART. 194		
ART. 195	185	
ART. 196		
ART. 197		
ART. 198		
ART. 199		3.5.19
ART. 200		
ART. 201		
ART. 202		3.27.4

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

ART. 203		2.3.5

TRANSITORIOS.

Transitorios		3.5.16

Anexo II: Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene, fundamentado en su artículo 141, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

I. Señalar la circunscripción territorial de las aduanas, de las administraciones regionales de aduanas y de las secciones aduaneras.

II. Comprobar que la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones ó manifestaciones, el pago correcto de las contribuciones y aprovechamientos y el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, se realicen conforme a lo establecido en esta Ley.

III. Requerir de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos e informes sobre las mercancías de importación ó exportación y, en su caso, sobre el uso que hayan dado a las mismas.

IV. Recabar de los funcionarios públicos, fedatarios y autoridades extranjeras los datos y documentos que posean con motivo de sus funciones ó actividades relacionadas con la importación, exportación ó uso de mercancías.

V. Cerciorarse que en los despachos los agentes y apoderados aduanales, cumplan los requisitos establecidos por esta Ley y por las reglas que dicte la Secretaría, respecto del equipo y medios magnéticos.

VI. Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación ó exportación en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio ó en las dependencias, bodegas, instalaciones ó establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos previstos en el Reglamento, así como conocer de los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere el artículo 43 de esta Ley, verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como autorizar y cancelar la autorización a los dictaminadores aduaneros y revisar los dictámenes formulados por éstos en los términos del artículo 175.

VII. Verificar que las mercancías por cuya importación fue concedido algún estímulo fiscal, franquicia, exención ó reducción de impuestos ó se haya eximido del cumplimiento de una regulación ó restricción no arancelaria, estén destinadas al propósito para el que se otorgó, se encuentren en los lugares señalados al efecto y sean usadas por las personas a quienes fue concedido, en los casos en que el beneficio se haya otorgado en razón de dichos requisitos ó de alguno de ellos.

VIII. Fijar los lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior y para la circulación de vehículos, dentro de los recintos fiscales ó fiscalizados y señalar dentro de dichos recintos las áreas restringidas para el uso de aparatos de telefonía celular, ó cualquier otro medio de comunicación; así como ejercer en forma exclusiva el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas.

IX. Inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte ó tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional.

X. Perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten en los casos a que se refiere el artículo 151 de esta Ley.

XI. Verificar durante su transporte, la legal importación ó tenencia de mercancías de procedencia extranjera, para lo cual podrá apoyarse en el dictamen aduanero a que se refiere el artículo 43 de esta Ley.

XII. Corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías declarado en el pedimento, u otro documento que para tales efectos autorice la Secretaría, utilizando el método de valoración correspondiente cuando el importador no determine correctamente el valor en términos de la sección mencionada, ó cuando no hubiera proporcionado, previo requerimiento, los elementos que haya tomado en consideración para determinar dicho

valor, ó lo hubiera determinado con base en documentación ó información falsa ó inexacta.

XIII. Establecer precios estimados para mercancías que se importen y retenerlas hasta que se presente la garantía.

XIV. Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación.

Para ejercer las facultades a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría podrá solicitar el dictamen que requiera, al agente aduanal, al dictaminador aduanero ó a cualquier otro perito.

XV. Determinar las contribuciones y aprovechamientos omitidos por los contribuyentes ó responsables solidarios.

XVI. Comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan.

XVII. Exigir el pago de las cuotas compensatorias y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas dichas cuotas, los impuestos al comercio exterior y los derechos causados.

XVIII. Determinar el destino de las mercancías que hayan pasado a ser propiedad del Fisco Federal.

XIX. Dictar, en caso fortuito ó fuerza mayor, naufragio, ó cualquiera otra causa que impida el cumplimiento de alguna de las prevenciones de esta Ley, las medidas administrativas que se requieran para subsanar la situación.

XX. Establecer marbetes ó sellos especiales para las mercancías ó sus envases, destinados a la franja ó región fronteriza, que determine la propia Secretaría, siempre que hayan sido gravados con un impuesto general de importación inferior al del resto del país, así como establecer sellos con el objeto de determinar el origen de las mercancías.

XXI. Otorgar, suspender y cancelar las patentes de los agentes aduanales, así como otorgar, suspender, cancelar y revocar las autorizaciones de los apoderados aduanales.

XXII. Dictar las reglas correspondientes para el despacho conjunto a que se refiere la fracción III del artículo 143 de esta Ley.

XXIII. Expedir, previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, reglas para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados ó acuerdos internacionales de los que México sea parte.

XXIV. Cancelar las garantías a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) y las demás que se constituyan en los términos de esta Ley. (fianzas ó depósitos en cuentas aduaneras).

XXV. Las que le sean conferidas en tratados ó acuerdos internacionales de los que México sea parte.

XXVI. Dar a conocer la información contenida en los pedimentos de importación que establezca la Secretaría.

XXVII. Establecer, para efectos de la información que deben manifestar los importadores ó exportadores en el pedimento que corresponda, unidades de medida diferentes a las señaladas en las leyes de los impuestos generales de importación y exportación.

XXVIII. Suspender la libre circulación de las mercancías de procedencia extranjera dentro del recinto fiscal, una vez activado el mecanismo de selección automatizado, previa resolución que emita la autoridad administrativa ó judicial competente en materia de propiedad intelectual, y ponerla de inmediato a su disposición en el lugar que las citadas autoridades señalen.

XXIX. Microfilmar, grabar en discos ópticos ó en cualquier otro medio que autorice la propia Secretaría, los documentos que se hayan proporcionado a la misma en cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

XXX. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades

Anexo III: Autoridades Aduaneras

Autoridad Aduanera Reglamento Interior SAT	Atribuciones
Junta de Gobierno del SAT Artículo. 3°	Opina, coadyuva, y somete a consideración con la SHCP en la elaboración de políticas aduaneras necesarias para formular y ejecutar el Plan Nacional de desarrollo y los programas Sectoriales
Presidencia del SAT Artículo. 5° , Artículo. 7°	Proporcionar información requerida por la SHCP para evaluar y diseñar la política aduanera. Proponer los criterios de interpretación administrativa y de aplicación de las leyes, acuerdos, decretos, tratados internacionales y demás disposiciones aduaneras.
La Administración General de Recaudación Artículos 29, 30	Tramitar y resolver solicitudes de contribuyentes por devolución de cantidades pagadas indebidamente; vigilar que los contribuyentes y responsables solidarios cumplan con la obligación de presentar declaraciones; llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución; ordenar y practicar el embargo precautorio de mercancías que no se demuestre su legal estancia en el país; ordenar visitas domiciliarias para certificación de origen; determinar la clasificación arancelaria de las mercancías, el cumplimiento de las restricciones no arancelarias y la verificación durante su transporte; determinar el Valor en Aduana de las mercancías, aplicar las cuotas compensatorias; condonar recargos; llevar los padrones de importadores; autorizar a empresas para que presten el servicio de consolidación de carga; fungir como autoridad competente en la aplicación de los acuerdos, convenios ó tratados de los que México sea parte en materia aduanera en asuntos de intercambio de información.
La Administración General de Auditoría Fiscal Federal Artículo 31	Verificar el cumplimiento de las restricciones ó regulaciones no arancelarias, ordenar y practicar embargo precautorio de mercancías ó de su transporte cuando no se acredite su legal importación, tenencia ó estancia en el país. determinar el Valor en Aduana de las mercancías, aplicar las cuotas compensatorias
La Administración General Jurídica de Ingresos Artículo 32	Otorgamiento de franquicias y exenciones; de regímenes temporales de importación y exportación, de criterios arancelarios; de consultas; de autorizaciones y prórrogas; participar en el diseño de formas oficiales; cancelar las patentes de agente aduanal y las autorizaciones de apoderado aduanal;
La Administración Especial Jurídica de Ingresos Artículo 33	Resolver consultas reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones fiscales, incluyendo la emisión de resoluciones de clasificación arancelaria y de precios estimados, así como disposiciones para residentes en el extranjero, Estados extranjeros, organismos internacionales, , embajadas, consulados, agentes diplomáticos, y consulares; acreditamiento de impuestos pagados en el extranjero. Ordenar el pago de mercancías almacenadas en recintos fiscales bajo la custodia de las autoridades aduaneras, que se hubieran extraviado
La Administración General de Aduanas Artículo 34	Proponer políticas y programas relativos al desarrollo de la franja fronteriza del país, al fomento de las industrias de exportación, regímenes temporales de importación ó exportación y de depósito fiscal para someterse al ensamble y fabricación de vehículos por la industria automotriz terminal; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior; emitir su opinión respecto a los precios estimados que la SHCP fije por mercancías objeto de subvaluación; representar al SAT en los eventos internacionales en materia aduanera; proponer el establecimiento ó supresión

	de aduanas y secciones aduaneras; expedir los acuerdos de expedición de patente de agente aduanal y las autorizaciones de apoderado aduanal para empresas, almacenes generales de depósito e industria automotriz; llevar el registro de agentes y apoderados aduanales y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones; ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de mercancías y declarar en su caso que han pasado a propiedad del fisco federal. Ordenar las verificaciones en transporte ó tenencia en recintos fiscales ó fiscalizados, ordenar y practicar el embargo precautorio; clausurar establecimientos de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías nacionales y extranjeras libres de impuestos; practicar exámenes a las mercancías de comercio exterior para determinar su naturaleza y funciones; normar y planear la operación aduanera en las salas aduanales en aeropuertos internacionales; autorizar la entrada ó salida de mercancías por lugar no autorizado, en día u hora inhábil; vigilar que se cumpla el retorno de exportaciones temporales; elaborar, practicar, calificar y revisar los exámenes para obtener patente aduanal, autorización de apoderado aduanal ó de dictaminador aduanero.
Los Administradores Regionales de Aduanas Artículo 40	Ordenar las verificaciones en transporte, tenencia en recintos fiscales ó fiscalizados ó en domicilio del contribuyente de la legal estancia de mercancías de comercio exterior; ordenar y practicar el embargo precautorio; vigilar los recintos fiscales; ordenar y practicar visitas domiciliarias; clausurar establecimientos de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías nacionales y extranjeras libres de impuestos; practicar exámenes a las mercancías de comercio exterior para determinar su naturaleza y funciones; normar y planear la operación aduanera en las salas aduanales en aeropuertos internacionales; autorizar la entrada ó salida de mercancías por lugar no autorizado, en día u hora inhábil; vigilar que se cumpla el retorno de exportaciones temporales; elaborar, practicar, calificar y revisar los exámenes para obtener patente aduanal, autorización de apoderado aduanal ó de dictaminador aduanero; determinar el valor en aduana de las mercancías
Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Artículo 41	Ordenar las verificaciones en transporte, tenencia en recintos fiscales ó fiscalizados ó en domicilio del contribuyente de la legal estancia de mercancías de comercio exterior; ordenar y practicar el embargo precautorio de mercancías; ordenar auditorías; determinar el valor en aduana de las mercancías aplicar cuotas compensatorias; llevar el registro de los representantes legales de los contribuyentes
Las Aduanas Artículo 42	Efectuar el almacenamiento y controlar las mercancías de comercio exterior y ejercer autoridad en materia de abandono de las mismas; habilitar horas de entrada ó de salida, maniobras ó almacenamiento de mercancías de comercio exterior; vigilar el cumplimiento de requisitos no arancelarios; aplicar las exenciones de impuestos al comercio exterior; ordenar las verificaciones en transporte; aceptar las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior; realizar embargos precautorios; aplicar la legislación aduanera, revisar los pedimentos y documentos presentados por los contribuyentes, dirigir y operar las salas de servicios aduanales en aeropuertos internacionales; establecer la naturaleza, origen, estado y demás características de las mercancías de comercio exterior, practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, ó en el domicilio del contribuyente; determinar los impuestos al comercio exterior, así como aplicar las cuotas compensatorias, determinar el valor en aduana de las mercancías

Anexo IV: Manifestación de Valor en Aduana

Hoja ___ de ____

Nombre(s) y Domicilio(s) del(os) vendedor(es) en el Extranjero

Nombre, Domicilio y RFC del Importador	Nombre Agente Aduanal y No. Patente

Número(s) de facturas con fechas de expedición

Existe Vinculación Si_____ No _____
En caso de existir vinculación, esta influye en el valor de transacción en los términos previstos en el artículo 69 de la Ley Aduanera Si _____ No_____
Esta Manifestación es para el total de las mercancías _____ Por cada tipo de mercancías_____
Método de Valoración Utilizado:

Valor de Transacción de las mercancías	_____
Valor de Transacción de las mercancías idénticas	_____
Valor de Transacción de mercancías similares	_____
Valor de Precio Unitario de Venta	_____
Valor Reconstruido	_____
Valor Determinado conforme a lo establecido por el Artículo 78 de la Ley Aduanera	

Cargos comprendidos en el valor de transacción	
Comisiones y gastos de corretaje, Salvo las comisiones de compra	_____
Costo de envases ó embalajes	_____
Gastos de embalaje	_____
Mano de obra	_____
Materiales	_____
Gastos de Transporte	_____
Gastos de Seguro	_____
Manejo, carga y descarga	

Esta manifestación se presenta: Por una operación _____ Por el período de seis meses _____
Los datos se declaran bajo protesta de decir verdad

Nombre, Firma y RFC del representante legal Fecha de Elaboración

Anexo V: Mercancías exentas

Mercancias exentas del pago de impuestos al comercio exterior, artículo 61 de la Ley Aduanera:

I. Las exentas conforme a las leyes de los impuestos generales de importación y de exportación y a los tratados internacionales, así como las mercancías que se importen con objeto de destinarlas a finalidades de defensa nacional ó seguridad pública.

II. Los metales, aleaciones, monedas y las demás materias primas que se requieran para el ejercicio por las autoridades competentes, de las facultades constitucionales de emisión de monedas y billetes.

III. Los vehículos destinados a servicios internacionales para el transporte de carga ó de personas, así como sus equipos propios e indispensables.

IV. Las nacionales que sean indispensables, a juicio de las autoridades aduaneras, para el abastecimiento de los medios de transporte que efectúen servicios internacionales, así como las de rancho para tripulantes y pasajeros, excepto los combustibles que tomen las embarcaciones de matrícula extranjera.

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

VI. Los equipajes de pasajeros en viajes internacionales.

VII. Los menajes de casa pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados ó deportados, que los mismos hayan usado durante su residencia en el extranjero, así como los instrumentos científicos y las herramientas cuando sean de profesionales y las herramientas de obreros y artesanos, siempre que se cumpla con los plazos y las formalidades que señale el Reglamento. No quedan comprendidas en la presente exención las mercancías que los interesados hayan tenido en el extranjero para actividades comerciales ó industriales, ni los vehículos.

VIII. Las que importen los habitantes de la franja fronteriza para su consumo, siempre que sean de la clase, valor y cantidad que establezca la Secretaría mediante reglas.

IX. Las que sean donadas para ser destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública ó de servicio social, que importen organismos públicos, así como personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta, siempre que cumplan con los siguientes requisitos: a) Que formen parte de su patrimonio; b) Que el donante sea extranjero; c) Que cuenten con autorización de la Secretaría; d) Que, en su caso, se cumpla con las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.

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

XI. Las remitidas por Jefes de Estado ó gobiernos extranjeros a la Federación, estados y municipios, así como a establecimientos de beneficencia ó de educación.

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

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

XIV. Las destinadas a instituciones de salud pública, a excepción de los vehículos, siempre que únicamente se puedan usar para este fin, así como las destinadas a personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta. En estos casos deberán formar parte de su patrimonio y cumplir con las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.

XV. Los vehículos especiales ó adaptados y las demás mercancías que importen las personas con discapacidad que sean para su uso personal, así como aquellas que importen las personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta que tengan como actividad la atención de dichas personas, siempre que se trate de mercancías que por sus características suplan ó disminuyan su discapacidad; permitan a dichas personas su desarrollo físico, educativo, profesional ó social; se utilicen exclusiva y permanentemente por las mismas para esos fines, y cuenten con la autorización de la Secretaría. Tratándose de vehículos especiales ó adaptados, las personas con discapacidad podrán importar sólo un vehículo para su uso personal cada cuatro años. Las personas morales a que se refiere el primer párrafo de esta fracción podrán importar hasta tres vehículos cada cuatro años. En ambos casos, el importador no podrá enajenar dichos vehículos sino después de cuatro años de haberlos importado.

XVI.- La maquinaria y equipo obsoleto que tenga una antigüedad mínima de tres años contados a partir de la fecha en que se realizó la importación temporal, así como los desperdicios, siempre que sean donados por las empresas maquiladoras ó con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a organismos públicos ó a personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles para efectos del impuesto sobre la renta. Además, las donatarias deberán contar con autorización de la Secretaría y, en su caso, cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias.

Anexo VI: Certificados de Origen

Tipo de Documento	Mercancías	Características
Certificado de País de Origen	Calzado, Confecciones y Textiles	Formato Oficial: Formalizado cuando el origen sea de los países indicados en el Anexo VI.(Bangladesh, Chipre, Corea, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Macao, Malasia, Pakistán, Singapúr, Sri Lanka y Tailandia Para países que no son miembros de la OMC, además deben venir acompañados con un Certificado de Inspección, emitido por Buró Veritas, SGS ó Inspectorate y certificado por el Consulado Mexicano.
Constancia de País de Origen	Para el resto de productos, en todo caso, ó para textiles, Confección y Calzado, cuando sea para consumo en las Franjas Fronterizas del País	Libre formato, ó carta protestada y protesta en la factura, que indique: Generales y registros del exportador e importador; y Descripción General de los bienes y el país de origen de los mismos.
Certificado de Origen de los tratados de Libre Comercio	Para productos "originarios" de los países con los que México haya suscrito un TLC	Según las disposiciones de cada uno de los Tratados de Libre Comercio
Certificado de Origen y Cupo Legalizado elaborados de acuerdo al TLCAN	Todo producto del Anexo 300 B del TLCAN, se destacan los productos Textil, Confección y Calzado	Según las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Fuente: Reyes Díaz-Leal, Eduardo. Semáforo Aduanal Camino hacia la Fiscalización, Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, México 1997, Pág. 31

Anexo VII: Cuadro comparativo

Orden	Aduana de los ochenta	Aduana Actual	Aduana del siglo XXI
Autoridad	Dirección de Aduanas	Autoridad Aduanera	Autoridad Aduanera y Sistema de Administración Tributaria
Revisor	Vista Aduanal	Reconocedor y Dictaminador	Dictaminador
Revisión (sistema)	Revisión al 100 por ciento de los embarques	Selección Aleatoria Electrónica	Selección Aleatoria y manual por estadísticas
Revisión	Revisión aduanal: valor, clasificación, permisos, impuestos, cantidades, pedimento.	Revisión Aduanal: cantidad, descripción, identificación	Revisión Aduanal: valor y derechos aduanales, marcación, sellos, facturación, cantidad, vinculación y mercancías ilegales.
Pedimento	Pedimento por operación	Pedimento consolidado para ciertas operaciones	Pedimento consolidado con mayor generalidades
Lugar de despacho	Despacho aduanal en aduana	Despacho aduanal en lugares especiales autorizados	Despacho aduanal en otros lugares como el servicio portal mexicano
Procedimiento	Pedimento, revisión y pago	Pedimento, pago y revisión	Revisión, pedimento y pago
Mecanismo de clasificación	Clasificación arancelaria mediante NABALADI (aplicación parcial)	Clasificación arancelaria mediante SACD (aplicación Universal)	Mayor designación SACD a las operaciones mexicanas
Clasificación	Clasificación arancelaria con aprobación de la pericial	Clasificación con apoyo del consejo de clasificación	Clasificación arancelaria provisional.
Intermediario oficial	Agente Aduanal	Agentes y Apoderados Aduanales	Agentes y Apoderados Aduanales comunes y gestores calificados
Función del intermediario	Agente Aduanal gestor	Agente Aduanal representante legal	Agencia Aduanal servicios integrales
Responsabilidad	Agente Aduanal	Compartida entre Agente y Contribuyente	Limitada del Agente Aduanal y amplia para contribuyentes
Ejemplo de la simplificación	Obligación de descargar en pedimentos de exportación las importaciones temporales	Opción de no descargo	No descargo e indicación de clave aduanal de retornos. Aplicación de claves específicas por cada tipo de operación.

Lugar de reconocimiento	Revisión en zona fiscal	En zona del semáforo fiscal	Dictamen en recinto fiscalizado
Aplicabilidad	Aduana solo para mexicanos	Aduana aplica también para no residentes pero en depósito fiscal	Aduana para todo mundo pero con fianza
Función	Aduana recaudadora de impuestos, documentos y autorizadora del despacho	Aduana recaudadora y reconocedora	Aduana de control del procedimiento para importar y exportar (registradora de operaciones)
Apoderados	Apoderado Aduanal Limitado	Apoderado Aduanal con poder general	Apoderado Aduanal simple
Base en importación	Valor normal	Valor en Aduanas	Valor de deducción fiscal
Base para vinculados	Valor normal aún para empresas vinculadas	Valor de transacción de idénticas para vinculadas.	Valor precio de transferencia para vinculadas
Base para exportación	Valor factura	Valor comercial	Valor de ingreso acumulable
Instrucciones	Carta de instrucciones	Carta de encomienda	Poder legal
Ubicabilidad del contribuyente	Registro Nacional de Importadores y exportadores	Padrón de importadores y Padrón Sectorial (parcial)	R.F.C. Padrones Sectoriales y fianza.
Otros Padrones	Transportistas individuales	Padrón de Transportistas (4)	Transportistas registrados y enlazados con el sistema de cómputo oficial.
Internacionalización	Depósito Industrial	Recintos fiscalizados (3) con autorización para elaborar, transformar ó reparar	Almacenes Aduanales Industrializados

Fuente: Reyes Díaz-Leal, Eduardo. Hacia adonde va la aduana, Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, México 1997, Pág. 133

Anexo VIII: Infracciones y Sanciones Relacionadas con la Operación de los Agentes Aduanales.

Infracción	Sanción
Omitir el pago total ó parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse; cuando se descarguen subrepticiamente mercancías extranjeras de los medios de transporte, aun cuando sean de rancho ó abastecimiento; Cuando se destinen las mercancías por cuya importación fue concedida alguna franquicia, exención ó reducción de contribuciones ó se haya eximido del cumplimiento de alguna regulación ó restricción no arancelaria, a una finalidad distinta de la que determinó su otorgamiento	130% al 150% de los impuestos al comercio exterior omitidos. Cuando sea cometida por pasajeros, del 80% al 120% del valor comercial de las mercancías.
Hacer la importación sin permiso de las autoridades competentes ó sin la firma electrónica en el pedimento que demuestre el descargo total ó parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero ó sin cumplir cualesquiera otras regulaciones ó restricciones no arancelarias.	$2,000.00 a $5,000 00
Hacer la importación ó exportación de mercancías prohibidas ó cuando las maquiladoras y empresas con programa PITEX importen mercancías que no se encuentren amparadas por su programa, y cuando no se asienten los datos de identificación individual de las mercancías.	70% al 100% del valor comercial esté prohibida. 100% al 130% del valor comercial cuando las maquiladoras y empresas con programa PITEX realicen las importaciones temporales.
Cuando se importen mercancías bajo la condición anterior pero estos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente, ó cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales ó sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno, ó se introduzcan ó extraigan del país mercancías ocultas ó con artificio, y cuando no se acredite con la documentación aduanal la legal estancia ó tenencia de las mercancías en el país ó cuando las mercancías extranjeras destinadas al régimen de depósito fiscal no arriben en el plazo autorizado al almacén general de depósito ó a los locales autorizados.	70% al 100% del valor comercial de las mercancías.
Cuando se extraigan ó se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales ó fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad ó por las personas autorizadas para ello, y cuando se encuentren en la franja ó región fronteriza del país, mercancías que deban llevar marbetes ó sellos y no los tengan.	100% al 150% del valor comercial de las mercancías declaradas.
Cuando en la importación, exportación ó retorno de mercancías el resultado del mecanismo de selección automatizado hubiera determinado reconocimiento aduanero y no se pueda llevar a cabo éste, por no encontrarse las mercancías en el lugar señalado para tal efecto, y cuando se encuentren fuera de la franja ó región fronteriza del país, mercancías que lleven los marbetes ó sellos y no los tengan.	5% al 10% del valor declarado de las mercancías.
Cuando se introduzcan ó se extraigan mercancías del territorio nacional por aduana no autorizada y cuando se exhiban para su venta mercancías extranjeras sin estar importadas definitivamente ó	10% al 20% del valor declarado ó del valor comercial de las mercancías, el que sea

sujetas al régimen de depósito fiscal, con excepción de las muestras ó muestrarios.	mayor.
Circular en vehículos dentro de los recintos fiscales sin sujetarse a los lineamientos de circulación establecidos por las autoridades aduaneras.	$1,500.00 a $2,000.00.
Exceder el plazo concedido para el retorno de las mercancías importadas ó internadas temporalmente.	$500.00 a $750.00 si el retorno se hace en forma espontánea, por cada periodo de quince días ó fracción que transcurra desde la fecha de vencimiento del plazo hasta que se efectúe el retorno. El monto no excederá del valor de las mercancías..
Retirar mercancías del recinto fiscalizado autorizado para operar el régimen de elaboración, transformación ó reparación con una finalidad distinta de su exportación ó retorno al extranjero.	30% al 50% del valor comercial de las mercancías
Cuando las mercancías causen abandono, cuando se señala en el pedimento el nombre, domicilio fiscal ó la clave del registro federal de contribuyentes de alguna persona que no hubiera solicitado la operación de comercio exterior ó cuando se levante un PAMA pero el infractor no cumpla con las regulaciones y restricciones no arancelarias dentro de los treinta días siguientes a la notificación del PAMA.	Las mercancías pasarán a ser propiedad del Fisco Federal
Omitir presentar a las autoridades aduaneras, ó lo hagan en forma extemporánea, los documentos que amparen las mercancías que se importen ó exporten, u omitir presentar los documentos ó informes requeridos por las autoridades aduaneras dentro del plazo señalado.	$1,000.00 a $1,250.00 en caso de omisión y de $500.00 a $750.00 por la presentación extemporánea.
Presenten los documentos a que se refieren los dos puntos anteriores, con datos inexactos ó falsos u omitiendo algún dato que altere la información estadística	$700.00 a $1,000.00 por cada documento
Omitir presentar ó se haga extemporáneamente, los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando se hayan obtenido dichos documentos antes de la presentación del pedimento.	50% al 65% del valor comercial de las mercancías.
Presentar información estadística de los pedimentos que se formulen, grabada en un medio magnético, con información inexacta, incompleta ó falsa	$1,000.00 a $1,500.00 por cada medio magnético.
Transmitir en el sistema electrónico ó consignar en el código de barras impreso en el pedimento ó en cualquier otro medio de control información distinta a la declarada en dicho documento ó cuando se presenten éstos al módulo de selección automatizado con el código de barras mal impreso. Omitir imprimir en el pedimento, ó en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado, el código de barras y presentar el pedimento en el módulo de selección automatizado sin la certificación del pago del módulo bancario ó sin la firma del agente aduanal ó su mandatario ó del apoderado aduanal y omitir portar los gafete en los recintos fiscales.	$1,500.00 a $2,500.00

Omitir declarar en la aduana de entrada al país, que se llevan consigo cantidades en efectivo ó en cheques, ó una combinación de ambas, superiores al equivalente en la moneda ó monedas de	10% al 20% de la cantidad que exceda al equivalente en la moneda ó monedas de que

que se trate a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América	se trate a veinte mil dólares sin que exceda a dos mil dólares.
Presentar el pedimento que ampare la mercancía que se importe omitiendo el nombre ó la clave de identificación fiscal del proveedor ó del exportador y usar un gafete de identificación del que no sea titular ó permitir que un tercero utilice el gafete de identificación propio.	$500.00 a $1,000.00 por cada documento
Omitir ó asentar datos inexactos en relación con el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas.	2% al 10% del valor comercial de las mercancías.
Omitir presentar las mercancías con los precintos, etiquetas, cerraduras, sellos y demás medios de seguridad exigidos por la Ley ó el Reglamento ó violar los medios de seguridad, y cuando los agentes aduanales dejen de cumplir con el encargo conferido	$2,000.00 a $2,500.00
Cuando los remitentes no anoten en las envolturas de los envíos postales el aviso de que contienen mercancías de exportación ó cuando sean mercancías de procedencia extranjera que envíen de la franja ó región fronteriza al resto del país.	$500.00 a $750.00
Cuando los recintos fiscalizados autorizados para operar el régimen de elaboración, transformación ó reparación, hubieran entregado las mercancías en ellos almacenadas y no cuenten con copia del pedimento en el que conste que éstas fueron retornadas al extranjero ó exportadas, según corresponda.	$30,000.00 a $45,000.00
A los Agentes ó Apoderados Aduanales, cuando no coincida el número de candado oficial manifestado en el pedimento ó en la factura, con el número de candado físicamente colocado en el vehículo ó en el medio de transporte que contenga las mercancías	$500.00 a $1,000.00
Utilizar una clave confidencial de identidad equivocada	$10,000.00 a $15,000.00
Utilizar una clave confidencial que haya sido revocada ó cancelada. Falsificar ó alterar el contenido de algún gafete de identificación.	$20,000.00 a $30,000.00
Realizar cualquier trámite relacionado con el despacho de mercancías, portando un gafete para visitante.	$10,000.00 a $15,000.00
Utilizar en las áreas expresamente señaladas por las autoridades aduaneras como restringidas, aparatos de telefonía celular y cualquier otro medio de comunicación.	$3,000.00 a $4,000.00
A quien dañe los edificios, equipo y otros bienes que se utilicen en la operación aduanera. Introducir al recinto fiscal vehículos que transporten mercancías cuyo peso bruto exceda el que al efecto señale la Secretaría mediante reglas.	$4,000.00 a $5,000.00 así como reparación del daño causado.