



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

IMPORTANCIA DE LA POLITICA ADUANAL DENTRO DEL
PROCESO DE INTEGRACION DE MEXICO A LA DINAMICA
GLOBAL (2006-2012)

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
PRESENTE A:
VICTOR HUGO VALDEZ ROMERO

ASESOR:

LIC. RODOLFO ARTURO VILLAVICENCIO LÓPEZ



MÉXICO

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

CON AMOR DEDIDCO ESTE TRABAJO

A Sara Romero y Luis Valdez por la vida y amor que me dieron.

A Iris por ser mi fuente de energía.

A Ek y Zoe por cambiar el sentido de mi vida y hacerla muy feliz.

A Velia, Luis y Oscar por el cariño que nos une en todo momento

AGRADECIMIENTOS

-Agradezco al Lic. Rodolfo Villavicencio López, Por el apoyo, la dirección brindada y sobre todo su paciencia para la realización de este trabajo.

-A la Universidad Nacional Autónoma de México, por la educación y formación que recibí en un ambiente de libertad.

IMPORTANCIA DE LA POLITICA ADUANAL DENTRO DEL PROCESO DE
INTEGRACION DE MEXICO A LA DINAMICA GLOBAL (2006-2012)

Introducción	1
1. Antecedentes	7
2. El Desarrollo de La Política Aduanal Mexicana en un Contexto Global 1988-2000.	11
2.1. El Proceso De Apertura Comercial y El Papel de La Aduana En México	12
2.2. Cambios en la Ley aduanera de 1992	14
2.3. Incorporación de México a Foros Internacionales de Comercio (GATT, OMA y OMC) y su impacto en la política aduanal.	17
3. Cambios Estratégicos en La Política Aduanera en El Siglo XXI	21
3.1. Estrategia de Empresas Certificadas	21
4. Importancia de la Política Aduanera en el Comportamiento del Comercio Internacional de México (2006-2012)	29
4.1. Facilitación Aduanal	31
4.1.1. Los Carriles Exprés	32
4.1.2. Los Despachos Aduanales	32
4.1.3. La Firma electrónica	33
4.1.4. La Revisión en Origen	33
4.1.5. La consulta de Clasificación y la Toma de Muestras	34
4.1.6. Existencia y defraudadores de padrones de importación	35
4.1.7. El recinto fiscal estratégico	36
4.2. Importancia de las Auditorias	37
4.3. La Aduana Modelo	39
Conclusiones	42
Bibliografía	47

INTRODUCCION

El objeto de esta investigación es examinar los efectos de la política aduanera en el desempeño del comercio internacional durante los primeros seis años del siglo XXI en los Estados Unidos Mexicanos y su importancia dentro del proceso de integración a la dinámica global para el 2012. La política aduanera tiene la misión de propiciar un clima de confianza respecto a las expectativas de aceptación de las innovaciones jurídicas, tecnológicas y de proceso en el manejo de importaciones y exportaciones por parte de los actores del comercio exterior en México.

En la actualidad vivimos en un mundo en el que la globalización desempeña un papel fundamental en el desarrollo y la relación de los países. Existen diferentes procesos de integración en donde las fronteras comerciales y políticas están día con día desapareciendo para formar parte de un mundo más integrado y diverso.

México inicia el proceso de apertura después de la crisis de 1983 cuando el país necesita cambiar la política económica, la política exterior y aduanal implementando un amplio proceso de liberación económica a través de una apertura de fronteras y una disminución de la intervención del Estado en la economía. Estos procesos fueron realizados en México aceleradamente y actualmente formamos parte de uno de los bloques económicos más fuertes el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y contamos con 12 tratados de libre comercio con países tan diversos como Japón, Bolivia, Israel y Costa Rica.

Siendo México la economía latinoamericana con más tratados de libre comercio firmados, la aduana se vuelve un punto clave para que la política aduanal cumpla con sus objetivos: disminuir el tiempo, el papeleo excesivo, la revisión ocular y la corrupción.

Definiremos la política aduanera como el conjunto de directrices integrales para la administración, control y regulación de la operación de embarques que entran y salen de México a través de sus diferentes aduanas. Los objetivos esenciales de la política aduanera son aumentar su productividad, elevar la confiabilidad, contribuir a la simplificación administrativa y detener los fraudes aduanales.

El objetivo de la política aduanal está dirigido a una aduana moderna, cuyo principal fin no sea el de detener el contrabando sino el de facilitar el comercio internacional dada su importancia para nuestra economía, considerando que formamos parte de un bloque comercial completamente libre de impuestos.

Para sustentar los objetivos de la política aduanal se establecieron los siguientes principios básicos:

- Uso de la tecnología y procesamiento de información.
- Difusión y claridad del marco jurídico vigente.
- Elevación de los castigos y consecuencias jurídicas
- Simplificación administrativa.
- Flexibilidad en la aplicación de las normas,
- Reducción sustantiva de las revisiones durante y posterior al despacho.

La misión de la aduana es controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales.

La eliminación de las cuotas compensatorias, la eliminación de aranceles de nuestro socio comercial más importante los Estados Unidos de Norte América en conjunto con la aplicación de tecnología de punta en la mayor parte de las aduanas de mundo, nos llevan a un mercado global que hará que las normas reguladoras se vayan verdaderamente disminuyendo y se elimine parte importante del contrabando.

La simplificación administrativa y documental coadyuvará a la disminución de contrabando; ya que cuando se tienen tantos permisos, procesos, pasos, firmas e impuestos por pagar, los contrabandistas tienen un margen de utilidad interesante que les permite estar en ese negocio; la simplificación genera operaciones eficientes con costos competitivos dentro del marco legal.

La política aduanera comenzó a funcionar de forma efectiva en el año 2000, cuando se reconoció la necesidad de controlar físicamente la mercancía y de equilibrar

este control con el fomento del comercio exterior como pieza clave para el desarrollo de México. Fue justo en ese año cuando se reconoció que era necesario equilibrar el modelo de una aduana fiscal con el de una aduana de control físico sin que por ello se tuvieran que revisar los casi 7 millones de embarques anuales que cruzan por nuestras 48 aduanas del país¹.

El derecho aduanero, tal y como lo conocemos ahora, es el resultado de los cambios vertiginosos que ha sufrido la política comercial de nuestro país a partir de 1986, fecha que marca el inicio de una profunda transformación que llevó a México a insertarse como un actor destacado en la economía internacional. Al ingresar, al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se inicia una profunda transformación de las políticas comerciales y de las disposiciones jurídicas que regulan el comercio y la aduana. Después abandona la política de sustitución de importaciones, que por más de 35 años fue el motor del crecimiento económico del país, ante la evidencia de su agotamiento y de los magros resultados que se habían obtenido en términos de eficiencia y de competitividad internacional.

Junto con la adhesión de México al GATT, el gobierno mexicano suscribió acuerdos internacionales que enfrentaron a nuestros legisladores a la necesidad de actualizar y modernizar el marco jurídico sobre el que se desarrolla el comercio exterior ya que si bien es cierto, que en general se ha aceptado que los acuerdos, convenios o tratados internacionales suscritos por el ejecutivo federal, con aprobación del senado, se incorporan al derecho mexicano con la jerarquía de ley suprema de toda la unión que les otorga el artículo 133 de la constitución federal, también es cierto que tradicionalmente el Congreso de la Unión se ha visto en la necesidad de legislar intensamente para armonizar el Derecho nacional con los compromisos adquiridos por el Gobierno Federal a través de la suscripción de acuerdos internacionales.

El comercio internacional sitúa a México ante una realidad de competencia para la cual necesitamos implementar leyes que permitan una mejor inserción de este en el desarrollo de negocios a nivel global bajo esquemas certificados y simplificados.

¹ Eduardo, Reyes Díaz-Leal, Política Aduanera de México, México, Editorial Bufete Internacional, 2004, Pag. 36

Estas políticas públicas se pueden entender bajo el concepto de competitividad sistémica, el cual consiste en que un desarrollo industrial exitoso no se logra por medio de factores en el nivel micro de las empresas y macro de condiciones económicas, sino que también se necesitan aplicar medidas específicas por parte del gobierno e instituciones no gubernamentales, encaminadas a fortalecer la competitividad de las empresas. El concepto de competitividad sistémica está integrado por los niveles analíticos micro, meso, macro y meta que afectan a las empresas en el plano local, regional, nacional y supranacional².

Con los mercados y sus participantes en constante cambio, ya no existe la posibilidad de que las empresas establezcan una permanente ventaja competitiva no solo ante sus rivales tradicionales, sino, ahora se presentan nuevas empresas transnacionales que entran a competir a mercados internacionales.

La ventajas competitivas es el trabajo de Michael Porter, quien expone su teoría en la trilogía de libros “Estrategia Competitiva”, 1980; “La Ventaja Competitiva”, 1985; “La Ventaja Competitiva de las Naciones”, 1990. Según Porter, el factor determinante del éxito, tanto nacional como internacional, de la empresa reside es su posicionamiento estratégico. A su vez ofrece un modelo para su análisis mediante un diamante (o rombo) en el cual muestra la interacción de cuatro condiciones, las cuales generalmente deben ser favorables para que una industria o empresa de un país pueda obtener una ventaja global. Estas condiciones aparecen en la figura 1:

DIAMANTE DE MICHAEL PORTER

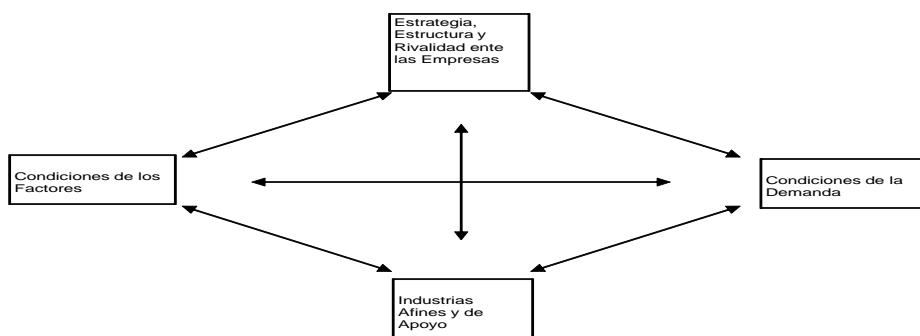


FIGURA 1 Fuente: Michael, Porter I, *Competitive Advantage Of Nations*, Nueva York, Free Press, 1990, Pag. 72.

² René, Villarreal, *La Competitividad Sistémica: Conceptos y Condiciones en México*, México, Océano, 2002. Pag. 356.

Del entorno empresarial se pasa al ámbito de las políticas públicas ya que el diseño y puesta en operación de estrategias globales de los gobiernos son fundamentales para apuntalar la capacidad competitiva de determinadas actividades económicas o de grupos o conglomerados de empresas en el mercado mundial. En la nueva arquitectura económica del mundo, la estrategia de ventajas competitivas se presenta no como una opción sino como un imperativo del mercado.

De esta manera, la globalización pasa de un término aplicado en la microeconomía a la macroeconomía y la política. Se pasa de las reglas de la buena gestión privada al establecimiento de políticas económicas o a la redefinición de las instituciones nacionales como lo es la política aduanal de México.

La globalización es un fenómeno de simultaneidad mundial de flujos de información que se ha generalizado en todos los sectores de las actividades económicas y sociales. La innovación tecnológica significó el paso al sistema numérico de sonidos, textos e imágenes que se transmiten a la velocidad de la luz por medio de un código único, transformando radicalmente la producción, el trabajo, la educación, el tiempo libre, las actividades privadas y en el extremo las relaciones personales, de todos aquellos que están incluidos en la red de redes de información conocida como la Internet.

En la actualidad, la política aduanal ha incorporado estrategias claras rumbo a una desregulación y tecnificación en sus procesos. No obstante, la tecnificación aún no se consolida en México como una estrategia clara de desarrollo debido a su alto costo de inversión.

El trabajo se divide en IV capítulos. Comenzando el capítulo I con un estudio histórico de la política económica seguida durante las décadas de los sesentas, setentas e inicios de los ochenta como referente histórico del tema el cual describe la estrategia seguida por los gobiernos del periodo Sustitutivo de Importaciones en México.

El capítulo II analiza desde el contexto global el desarrollo de cambios en la política aduanal que permitieron a México insertarse en el intercambio mundial de mercancías a través de organismos, tratados, leyes y reglamentos, enfatizando su impacto dentro del procesos de apertura de México ante la comunidad internacional

El capítulo III se destaca por los elementos que integran las innovaciones en los controles aduanales evaluando su desempeño en los participantes del comercio internacional en México.

Finalmente en el capítulo IV distinguimos el papel de la tecnología en la creación de procesos más eficientes en el comercio internacional. Destacamos el papel de las auditorías como una herramienta fiscal sólida para conseguir un mayor control de los embarques sin interrumpir el flujo requerido en una economía dinámica como la mexicana.

1. ANTECEDENTES

El "modelo de sustitución de importaciones" en México inició en 1940. En su primera fase del modelo, se controló fuertemente la importación de bienes de consumo pero permitió la importación de bienes de capital. México vio llegar maquinaria y equipo extranjero para comenzar su industrialización basado en su mercado doméstico.

Por parte del Estado mexicano se utilizaron diversos mecanismos para impulsar la inversión nacional como:

- Exenciones y disminuciones de impuestos.
- Aumento y facilidades al crédito privado.
- Promoción de actividades industriales.
- Apoyo a la inversión privada en el campo.
- Incremento de los créditos públicos.
- Promulgación de la Ley de fomento de industrias de la transformación.
- Aumento de aranceles y otorgamiento de subsidios.
- Control de organizaciones obreras y campesinas.
- Control de salarios.

La estrategia industrializadora pretendía en una primera etapa impulsar la producción de bienes de consumo para después avanzar con la de bienes intermedios y finalmente completar el ciclo con la producción interna de capital. El aislamiento del mercado interno alentó la producción nacional de manufacturas, pero también creó un sector industrial poco eficiente, incapaz de sobrevivir sin el tejido de protección. La falta de competitividad industrial le hacía depender de la protección y de las divisas generadas en otros sectores. La política económica privilegió al sector industrial brindándole apoyos de todo tipo. La inversión pública se orientó a la infraestructura. La

industrialización generó déficit comercial creciente y una estructura industrial altamente dependiente de la protección.

En los años sesenta surgieron indicios de que la economía no estaba marchando bien, había que tomar medidas correctivas y atender a ciertos grupos sociales. Los factores fundamentales se relacionaron con la competitividad del aparato productivo, el dinamismo y diversificación en todos los sentidos, del aparato exportador.

El proteccionismo estatal provocó calidad y precios poco competitivos, encubría ineficiencia con altas tasas de ganancia. La protección industrial no tuvo un sentido exportador que la hiciera competitiva internacionalmente y protegió la ineficiencia. El límite del abrigo había sido roto. Dada esta situación el crecimiento de la industria estaba en relación directamente proporcional al crecimiento del mercado interno, que era limitado.

El proceso de industrialización vía sustitución de importaciones concedió un alivio temporal que era imperativo moderar para que el proceso no resultara ineficiente; impidió competir en el campo internacional y por tanto, obtener las divisas necesarias para sostener el proceso de crecimiento.

Consideremos además que el Estado dio un gran apoyo a los industriales con políticas proteccionistas por medio de subsidios, exenciones, control de la fuerza de trabajo y una política fiscal regresiva; sin embargo, las políticas proteccionistas, al imponer defensas exageradas respecto a la competencia internacional, propició que el mercado nacional tuviera monopolios, altos precios, producción de mala calidad y sin garantía. Por consiguiente, el sector industrial salió favorecido por las ganancias y no correspondió al esfuerzo propuesto debido a que el Estado no pudo captar una proporción adecuada de esas ganancias, vía impuestos y tampoco los empresarios respondieron con la inversión en su propio sector.

Más tarde, los déficit comerciales de 1974 y 1975 provocaron fuertes incrementos en las restricciones al comercio exterior, sobre todo en 1975 cuando se elevaron los aranceles por lo que se siguió fortaleciendo a la industria nacional y se contribuyó a obtener mayores ingresos vía la recaudación de impuestos en las aduanas.

La política aduanal era de total restricción al comercio exterior impactando las importaciones y exportaciones. La sustitución se realizó fundamentalmente en las industrias de sustancias químicas, derivadas del petróleo, caucho, plástico, abonos, fertilizantes, productos farmacéuticos, jabón, detergentes y cosméticos.

La política aduanal estuvo dirigida a proteger la incipiente planta industrial del país, contribuyendo a su desarrollo y fortalecimiento. El gobierno estableció una política proteccionista basada en altos aranceles; Sin embargo, los aranceles no fueron el único instrumento proteccionista implementado por el gobierno mexicano. Otra herramienta de la política aduanal restrictiva que el gobierno utilizaba para proteger la industria era el permiso previo de importación. Que para algunos fue el instrumento de mayor importancia en la política aduanal desde 1947. El permiso previo es simplemente un control por parte del gobierno para manejar perfectamente la entrada de cualquier producto, así como las cantidades que se necesitan en el país. Pero no únicamente controlaba las cantidades sino también el producto, por ejemplo, los importadores de autos no podían importar autos completos, las llantas tenían que ser producidas en el país.

Así que el conjunto de factores como la falta de estímulos a la exportación, el déficit en balanza comercial, la deuda externa, la baja en los precios internacionales del petróleo, la disminución en las reservas internacionales, la falta de crecimiento y desarrollo, la protección a la industria y la generación de monopolios ineficientes y sin competitividad son las principales causas de la crisis de 1982.

Los beneficios de este proteccionismo fueron menores que los costos, dado que el gobierno mexicano no quería formar parte de organismos internacionales de comercio como el GATT o de los procesos liberales que se estaban dando, principalmente por que los mayores beneficiados eran los burócratas del gobierno que tenían el control de la economía de México en sus manos y eran ellos los que decidían el rumbo del país.

Los costos fueron indudablemente para la sociedad y para la economía de México, sobre todo porque se tenían déficits recurrentes en la década de los setentas, ya que no existían los incentivos necesarios para exportar, además la corrupción en cuestiones comerciales podía ser grande, debido al excesivo control que existía. Las

empresas producían productos de mala calidad que la sociedad mexicana estaba prácticamente obligada a consumir y las empresas no era competitivas, por lo que la crisis fue inevitable en la década de los ochentas.

El tipo de cambio a través del Período de Sustitución de Importación se mantuvo estable en su primer etapa y permitió el crecimiento de la economía; sin embargo, una vez agotado a principios de los años ochenta su ajuste y variación generaron crisis en la economía nacional y en consecuencia al comercio exterior del país. El impacto devaluatorio no generó crecimiento en las exportaciones al abaratar la producción nacionales mercados exteriores; el mecanismo en 1984 en México era rígido y controlado por el estado;³

El comercio exterior, en su conjunto se encontraba muy atrasado en su participación dentro de la economía nacional. Resultado del férreo sistema proteccionista seguido por décadas en México⁴. No obstante, el cambio de modelo económico no se puede entender como un cambio de visión del Estado Mexicano, sino a una necesaria inclusión de México en el contexto internacional, que lo llevaron a abrirse a un mercado global fuertemente competitivo. La apertura no fue una concesión de la clase gobernante de los ochentas, fue más bien una necesidad de supervivencia del Estado para dar una viabilidad financiera al país. Siempre con el aval y soporte del petróleo.

³ Sergio Walter, Sosa Barajas, *La sustitución de Importaciones en el crecimiento económico de México*, Editorial Tlaxcallan. Pag.96

⁴ *Ibidem*. Pag. 68

2. EL DESARROLLO DE LA POLITICA ADUANAL MEXICANA EN UN CONTEXTO GLOBAL 1988-2000.

El neoliberalismo es la doctrina en que se sustenta el nuevo modelo de acumulación y dominio del capital, la cual se abrió paso a partir de los procesos de reestructuración capitalista de los años setentas y ochentas del siglo XX.

México comenzó a salir de un modelo proteccionista a uno neoliberal; sin embargo, no fue del todo una política que haya sido libremente escogida por los mexicanos. En América Latina, el neoliberalismo se extendió de la mano de la crisis de la deuda que estalló a raíz de la crisis de pago de México a principios de los años ochenta. Con la crisis había suficientes razones o problemas particulares para decidir entrar a este modelo como un escape a la situación financiera, crediticia y de endeudamiento en la que se encontraba.

El modelo neoliberal se base en cuatro ejes fundamentales: a) la desregulación económica y los procesos de privatización que le acompañan; b) el estricto control y reducción del nivel salarial; c) la apertura externa y la liberalización de los flujos (de mercancías y capitales, no así de la mano de obra externos; d) la preferencia por los intereses del capital financiero. Políticas económicas que en la actualidad conocemos bajo el nombre de neoliberalismo y que serían implementadas con mayor pureza en países como Inglaterra, Estados Unidos y Chile.

El cuadro 1 tiene como objetivo contrastar los dos modelos económicos en los que la economía mexicana se ha desarrollado en los últimos 40 años. Son nueve los temas que se comparan y en cada uno se explica que postura toma el estado con base en el modelo económico. El análisis permite encontrar diferencias claras que permiten explicar el nivel y profundidad de los cambios que se tuvieron que implementar para movernos de un modelo sustitutivo de importaciones a uno neoliberal.

Este capítulo tiene como objetivo estudiar los cambios que se presentaron durante el proceso de apertura económica, los ajustes en las leyes así como su

implementación. Encontraremos como los tratados internacionales fueron incorporados a nuestra legislación nacional así como su impacto y valor para nuestra competitividad internacional.

TABLA COMPARATIVA DE MODELOS MACRO ECONOMICOS		
	SUSTITUCION DE IMPORTACIONES	NEOLIBERAL
PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	CONTROL INTERVENCIONISTA	COMPLEMENTARIO REGULADOR
PAPEL DEL MERCADO	CONTROLADO PARTICIPACION MINIMA	DEJAR HACER DEJAR PASAR
PRINCIPAL FUENTE DE CRECIMIENTO	MERCADO DOMESTICO	MERCADO EXTERNO
PAPEL DEL SECTOR EXTERNO	RESIDUAL COMPLEMENTARIO	NECESARIO FUNDAMENTAL
POLITICA COMERCIAL	PROTECCIONISTA	APERTURA
PAPEL DEL COMERCIO EXTERIOR	POCO IMPORTANTE COMPLEMENTARIO	BASICO Y FUNDAMENTAL
PAPEL DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA	NULA	INDISPENSABLE
ACUERDOS Y TRATADOS COMERCIALES	NULOS	INDISPENSABLES
POLITICA ADUANERA	RESTRICTIVA Y COMPLEJA	ESTRATEGICA Y SENCILLA

CUADRO 1: Fuente: <http://www.nafin.com/portalnfi/files/pdf/Economia0104.pdf>

1.1. EL PROCESO DE APERTURA Y EL PAPEL DE LA ADUANA EN MÉXICO.

En 1986 México se comprometió a cumplir con todos los compromisos adquiridos con el mundo ya que al incorporarse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) aceptó su compromiso de apertura gradual y madura del comercio exterior. Además compartió una serie de regulaciones o limitaciones para que se implementaran reglas de comercio exterior; como es el Código de Valoración aduanera, el antidumping; reconociendo su política de apertura y globalización total a ciertos plazos.

En 1988 se incorporó al Consejo de Cooperación Aduanera, que mas tarde se convierte en la Organización Mundial de Aduanas, adquiriendo compromisos de cooperación en la evolución aduanera en el país y de aceptar las reglas que de ahí emanaran. Con esta incorporación, se aceptó la utilización del Sistema Armonizado de Clasificación y Codificación de Mercancías, base de la actual tarifa del impuesto general de importación y exportación

En 1989 se reglamentaron los flujos de inversión extranjera. Los aranceles comenzaron a disminuir y se redujo el permiso previo de importación. Se comenzó a negociar un tratado de libre comercio con estados unidos y Canadá.

EL Tratado de Libre Comercio de América del Norte marca el desenvolvimiento de la política neoliberal, México experimentó el libre flujo de mercancías y una notoria especialización por primera vez, generando un intercambio mayor hacia los Estados Unidos.

Con la entrada en vigor del TLCAN, en 1994 se creó el área de libre comercio más grande del mundo, teniendo cerca de una tercera parte del Producto Interno Bruto mundial, es decir 11.4 billones de dólares.⁵ Los datos positivos son definitivamente el crecimiento obtenido en las exportaciones, que en 1993 alcanzaron 51,866 millones de dólares y para el 2000 se alcanzó la cifra record de 166,455 millones de dólares. La inversión extranjera directa saltó de 3,000 millones de dólares anuales a 12,000 millones de dólares para el año 2000.

El crecimiento exponencial de las operaciones de exportación entre el año 1993 y 2000, explica un arranque de operaciones fuertemente ligadas al comercio exterior como maquiladoras y ensambladoras automotrices. Pero no solo ellas también se incorporan en este crecimiento de empresas del sector industrial y comercial que inician operaciones de comercio exterior bajo el Tratado de Libre comercio de América del Norte.

⁵ Luis, Herrera-Lasso (Coordinador), *México ante el Mundo: tiempo de definiciones*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2006, Pág. 37.

En la aduana también se dan cambios internos en sus estructuras con el objetivo de adaptarse a los cambios requeridos con la apertura comercial. Mediante el decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 4 de enero de 1990, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, con funciones meramente fiscales. Ya que en los siguientes años la facultad fiscalizadora tomaría mayor trascendencia.

El 25 de enero de 1993 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas y se estableció la jurisdicción de 45 aduanas en el país. Este cambio es importante ya que define mejor las actividades de la propia aduana que por sí misma no es la institución que otorga permisos o certificados, tampoco es la receptora directa de impuestos al comercio exterior, mas que nada su función es el control y revisión de los requisitos legales para la importación y exportaciones de bienes al territorio nacional.

En 1994 se separaron de la Resolución que establecía reglas fiscales de carácter general (Resolución Miscelánea Fiscal) las reglas de Comercio Exterior. Ya que por su grado de especialidad y cantidad fue necesaria esta segmentación como un elemento de importancia dentro de las operaciones de comercio exterior. El objetivo de las reglas es darle un soporte operativo a los cambios realizados en Leyes y Reglamentos de Aduanas.

2.2. CAMBIOS EN LA LEY ADUANERA DE 1992.

Al ingresar al GATT establece el compromiso de mantener las fronteras abiertas, y ponerle un límite al tope máximo del arancel de importación y dar un trato nacional a los productos importados (eliminar permisos y otros impuestos que no se apliquen a los productos mexicanos).

La Reforma de 1992 presentó cambios importantes, se cambió el sistema de valoración de mercancías; este implicaba la declaración del contribuyente que

establecía su base en consideración del valor de transacción que había pagado. El cambio le dio al importador la responsabilidad de la valoración aduanera, se emitieron reglas de cálculo con métodos de valoración claramente explicados, por el caso de que no existiera una transacción o cuando ésta estuviera afectada por condiciones comerciales o de vinculación que alteraran al precio regular de venta.

La vinculación entre vendedor y comprador se entendió como un proceso normal de los negocios, por lo que se eliminó el porcentaje de ajuste que la autoridad le determinaba a cada importador vinculado, se le dio la libertad de analizar si su vinculación afectaba el valor en aduanas de las mercancías para que, en su caso, se estableciera el valor conforme a los métodos alternos publicados en la Ley Aduanera de 1992.

Asimismo en el sistema de aduanas se señala que el importador tiene la obligación de entregar un manifiesto de valor al agente aduanal determinando el tipo de adquisición que se hizo, la existencia de vinculación y el método de valoración que el importador determinó como el correcto. Esta obligación es clave en los cambios legales ya que se desregula al gobierno para determinarlos y se transfiere la responsabilidad al importador para autoregularse.

Contra el manifiesto de valor, el agente aduanal le exige al importador los documentos necesarios para que sea el agente aduanal quien determine la base gravable habiendo comprobado lo dicho por el importador. Es decir, si este señaló en el manifiesto que se trata de una compra-venta y que no existe vinculación, el agente aduanal debe solicitar la factura y el mecanismo de pago, así como una carta que le asegure al Estado Mexicano que no existe vinculación.

Con la factura el agente aduanal debe darse cuenta del lugar de compraventa y puede exigir los comprobantes de transporte, maniobras y seguros a los que haya lugar para que sea el mismo agente aduanal quien determine los incrementables. Un sistema de autocumplimiento, orientado a que el agente aduanal reconocido por el gobierno como el profesional de las aduanas avale las operaciones de comercio exterior realizadas con su patente aduanal.

El cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias deben demostrarse mediante copia simple del permiso o en caso de etiquetas, se anexan al pedimento respectivo. La autoridad ha cambiado su pensar y exige que las etiquetas estuvieran colocadas en los productos

Para las exportaciones se estableció el valor comercial sin fletes ni seguros internacionales como base para el impuesto de exportación. Aunque las exportaciones están exentas de arancel con el propósito de incentivar al sector exportador del México.

La Ley de Comercio Exterior estableció la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación toda regulación, restricción no arancelaria o cualquier otro mecanismo de control, en términos de la fracción arancelaria.

De esta manera toda persona puede conocer sus obligaciones tributarias, documentales, permisionarias, procesales o prohibitivas en el momento en el momento en que conozca la clasificación arancelaria de las mercancías objeto del despacho.

La implementación del semáforo fiscal fue una reforma importante. Anteriormente se revisaban todos los embarques, el nuevo sistema contrajo la posibilidad aleatoria de revisión únicamente al 10% de los embarques. Sin embargo, la revisión seguía teniendo muchos vicios de burocratismo y corrupción. Aunque solo se estaba revisando el diez por ciento de las operaciones, en ese universo de embarques sometidos a revisión surgían demoras y atrasos importantes con costos a cuenta de los importadores y exportadores. Lo cual generaba un descontento entre los participantes del comercio exterior.

El segundo reconocimiento fue establecido y fue realizado por dictaminadores, en su concepción el proyecto contemplaba sustituir el reconocimiento practicado por los verificadores por el de los dictaminadores. Con lo que se pretendía que el segundo reconocimiento pasaría a ser el primero. Pero el proyecto fue desechado al ser el dictaminador parte de una empresa privada cuando debería ser una acción soberana del gobierno imposible de ser traspasada o encomendada a una persona de la iniciativa privada.

Los agentes aduanales tenían la facultad de trabajar en las 47 aduanas que en ese momento existían. Una vez formulados los pedimentos se grababan en un disco flexible y se le entregaban a la autoridad una vez por semana. Los agentes aduanales eran seleccionados por sus clientes por operación, por lo que se les tenía que otorgar una carta de encomienda que en ciertas ocasiones podía ser por semestre y hasta en copia simple.

Posteriormente se vio la necesidad de hacer una reforma integral a la ley que venía regulando la operación aduanera, publicándose una nueva Ley Aduanera el 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1 de abril de 1996, reformada mediante publicación del 30 de diciembre del mismo año.

En 1998, nuevamente se reformó la Ley Aduanera, en el sentido de revisar y fortalecer los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero, que representa una competencia desleal para la industria nacional, el comercio formalmente establecido y el erario público.

2.3. INCORPORACION DE MEXICO A FOROS INTERNACIONALES DE COMERCIO (Organización Mundial de Aduanas, Organización Mundial de Comercio) Y SU IMPACTO EN LA POLITICA ADUANAL.

En 1984 llega al poder el primer grupo de políticos con una visión de apertura y desregulación de la economía mexicana, el grupo político denominado “tecnócratas” comienza a mover la participación de México exclusivamente del plano político y económico a organismos de comercio internacional. Fue en 1986 a través de su incorporación al GATT que se empieza a construir el soporte legal y operativo en busca de la estandarización de procesos, códigos y acuerdos; con el objetivo de dar mayor liberación y fluidez a las operaciones de comercio exterior.

Con su política aduanera y bajo un sistema económico más abierto, además de la exposición al mercado global, se obligaría realizar cambios en su postura ante los

organismos internacionales así como en sus estructuras de recaudación y control del comercio exterior.

En mayo de 1988 se incorporo al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que tienen por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional. Esta incorporación es trascendental ya que México adquiere el compromiso de usar el sistema armonizado de clasificación de mercancías; aplicado en todos los países incorporados. Por lo que un producto será identificado y clasificado igual en Francia, Sudáfrica y México. El sistema armonizado de clasificación fue implementado en la Ley Aduanera de 1992 y la ley de impuestos de importación y Exportación. Así un acuerdo internacional fue traducido en una ley domestica de aplicación federal.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay celebradas entre 1986 y 1994 que incluyeron una importante revisión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Fueron el soporte para las establecer las normas de la Organización Mundial de Comercio. Muchos de esos acuerdos fueron trasladados a la ley aduanera de 1993.

Las normas que se generaron en el GATT constituyen el principal compendio de normas de la OMC en lo referente al comercio de mercancías. La Ronda de Uruguay permitió establecer nuevas normas sobre el comercio de servicios, los aspectos pertinentes de la propiedad intelectual, la solución de diferencias y el examen de las políticas comerciales. El cuerpo de normas completo consta de unas 30.000 páginas, que recogen alrededor de 30 acuerdos, así como los respectivos compromisos (llamados “Listas de compromisos”) contraídos por los distintos miembros en esferas específicas, por ejemplo la reducción de los tipos arancelarios o la apertura de los mercados de servicios.

Los pilares sobre los que descansa este sistema multilateral de comercio son los acuerdos. Estos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional, son esencialmente contratos que garantizan a los países miembros importantes derechos en relación con el comercio y que, al mismo tiempo, obligan a México a mantener sus políticas comerciales dentro de unos límites convenidos en beneficio de todas las partes.

Aunque los acuerdos son negociados y firmados por los gobiernos, tienen por objeto ayudar a los exportadores e importadores a llevar adelante sus actividades con la tranquilidad que están protegidos por sus gobiernos. Este es un aspecto fundamental para la política aduanal ya que los usuarios de las aduanas deben ser motivados a incrementar sus operaciones bajo un esquema legal de apertura con derechos y obligaciones claras. México plasmó estos acuerdos en la Ley de Comercio Exterior para darles su importancia federal.

Gracias a estos acuerdos México y los miembros de la OMC conducen un sistema de comercio no discriminatorio que precisa sus derechos y obligaciones. Todos los países reciben garantías de que en los mercados de los demás países se otorgará a sus exportaciones un trato equitativo y uniforme y todos ellos se comprometen a hacer otro tanto con las importaciones dirigidas a sus propios mercados. El sistema ofrece además a los países en desarrollo cierta flexibilidad en lo que respecta al cumplimiento de sus compromisos.

Los anexos de la OMC se centran en sectores específicos, como la agricultura y los textiles, y en cuestiones concretas, por ejemplo el comercio de Estado, las normas de productos, las subvenciones o las medidas antidumping.

México ha hecho uso cada vez más de medidas de contingencia, principalmente medidas antidumping, aunque el número de iniciaciones de nuevas investigaciones ha disminuido a raíz de la depreciación de la moneda y la explosión de las exportaciones. No obstante, el sistema de defensa del comercio de México es uno de los más activos del mundo ya que actualmente mantiene en vigor unas 90 medidas antidumping. Por tanto, las medidas antidumping se han convertido en un obstáculo al comercio potencialmente significativo, a pesar de que México aplica una cláusula de interés general. Estas medidas menoscaban la liberalización general que se ha llevado a cabo desde mediados de 1980 y reducen la eficiencia económica, especialmente porque muchas veces se han dirigido contra productos primarios y bienes intermedios.

Se ha registrado también un aumento significativo del número de normas obligatorias; se han planteado algunas cuestiones acerca de las nuevas prescripciones de

marcado y etiquetado. México no es signatario del Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública y esto limita la participación en las licitaciones públicas nacionales a los proveedores y mercancías del país. También mantiene varios planes de intervención en el sector del automóvil, que han sido notificados de conformidad con las disposiciones del acuerdo sobre las medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio de la OMC. Los socios de México en el TLCAN se beneficiarán de la liberalización tanto de la contratación pública como del régimen de inversiones, pero estos beneficios no alcanzarán necesariamente a los demás interlocutores comerciales.

Por otra parte, el Acuerdo de la OMC sobre propiedad intelectual, consiste en una serie de normas que rigen el comercio y las inversiones en la esfera de las ideas y de la creatividad. Esas normas establecen cómo se deben proteger en los intercambios comerciales como el derecho de autor, las patentes, las marcas de fábrica o de comercio, las indicaciones geográficas utilizadas para identificar a los productos, los dibujos y modelos industriales, los esquemas de trazado de los circuitos integrados y la información no divulgada, por ejemplo los secretos comerciales, aspectos todos éstos conocidos como “propiedad intelectual”.

Cabe señalar que somete sus diferencias a la OMC cuando se estima que se han infringido los derechos que les corresponden en virtud de los acuerdos. Las opiniones de los expertos independientes designados especialmente para el caso se basan en la interpretación de los acuerdos y de los compromisos individuales contraídos por los países.

El sistema alienta a los países a que solucionen sus diferencias mediante la celebración de consultas. Si esto no surte efecto, pueden iniciar un procedimiento detalladamente estructurado que consta de varias fases e incluye la posibilidad de que un grupo especial de expertos adopte una resolución al respecto y el derecho de recurrir contra tal resolución alegando fundamentos jurídicos.

Para promover la transparencia, aumentar la comprensión de las políticas adoptadas por los distintos países y evaluar su repercusión. México se somete a un examen de sus políticas comerciales y aduanales. Muchos miembros también ven en estos exámenes un análisis constructivo de sus políticas.

3. CAMBIOS ESTRATEGICOS EN LA POLITICA ADUANERA EN EL SIGLO XXI

3.1 Estrategia de Empresas Certificadas

Las autoridades son parte importante dentro de la nueva apertura del comercio exterior, por ello fueron necesarios cambios internos en sus estructuras ya que el volumen y sofisticación de las operaciones se incrementaron de forma exponencial en el último lustro del siglo XX, a continuación explicaremos su estructura, funciones y estrategias adoptadas para acoplarse al nuevo entorno de operaciones de comercio internacional en México.

El servicio de administración tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la SHCP con carácter de autoridad fiscal, con autonomía de gestión, presupuestal y técnica para la emisión de sus resoluciones. El SAT es el encargado de aplicar las leyes fiscales y aduaneras con la finalidad de que las personas físicas y morales contribuyan proporcionalmente y equitativamente al gasto público, fiscalizar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones. Su objetivo es generar y propiciar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria y aduanal federal. Dentro de esta entidad encontramos diversas unidades administrativas dentro de las cuales para nuestro estudio destacan las siguientes:

- Jefe del SAT
- Administración General de Aduanas
- Administración General de Grandes Contribuyentes
- Administración General de Recaudación
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal
- Administración General Jurídica
- Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal

La Administración General de Aduanas como parte integrante del SAT, se estructura por un titular de la administración general, 10 administraciones centrales, 48 aduanas y aproximadamente 180 puntos de servicios dentro de las cuales se encuentran secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales⁶.

Los principales objetivos y valores de la aduana mexicana son: modernizar el sistema aduanero; integrar procesos que permitan fortalecer el servicio con infraestructura para mejorar las instalaciones y la introducción de tecnología de punta para competir a nivel mundial.

El combate al contrabando se ha vuelto uno de los puntos que más atención le ha prestado la aduana, mediante la óptima detección y solución de irregularidades aplica controles más estrictos en el sistema aduanero apoyados con la colaboración nacional e internacional. La detección del contrabando disminuye la velocidad de revisiones y genera retrasos importantes a otros actores del comercio exterior.

Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero es prioridad del gobierno a través de la continua profesionalización del personal y la difusión de procesos para ofrecer al usuario un servicio íntegro y transparente.

Los valores que busca la aduana son: el servicio de calidad, Honestidad, Confianza, seguridad, certeza, productividad, compromiso, principios éticos de los servidores públicos, Lealtad, integridad, probidad, imparcialidad, justicia, responsabilidad, respeto, vocación de servicio y excelencia

Con la política económica de apertura comercial de nuestro país basada en un modelo de exportaciones y la celebración de numerosos tratados comerciales suscritos por México con otros países, la ha redefinido dándole mayor importancia. Si bien la aduana mexicana ha visto disminuir su recaudación de impuestos al comercio exterior por la consolidación de aranceles y el establecimiento de tasas arancelarias preferenciales de las mercancías que se importan y exportan, las aduanas siguen representando una importante fuente de ingresos de impuestos internos como: Impuesto

⁶ Pedro, Trejo Vargas, *El Sistema Aduanero de México*, México, editorial Virgilio Vallejo, 2003, Pag. 126.

al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), El Impuesto Sobre automóviles Nuevos (ISAN) y las Cuotas Compensatorias (CC).

Pero es una idea errónea de lo que la aduana representa, en la actualidad 9.95 de cada 10 fracciones arancelarias están sujetas al pago de un arancel, del derecho aduanero, del IVA y al registro del contribuyente en el padrón de importadores sea general o sectorial.

México ha reducido sus obstáculos no arancelarios pero ha aumentado el uso de medidas de contingencia principalmente medidas antidumping y el número de normas oficiales mexicanas. México también mantiene cierto número de medidas de apoyo a las exportaciones, principalmente en el sector de las manufacturas, que se han suprimido gradualmente de conformidad con el TLCAN.

El cuadro 2 nos presenta el estado actual de las fracciones arancelarias, nos indica la cantidad de fracciones que están libres del pago de arancel y cuantas tienen que sujetarse a regulaciones y restricciones no arancelarias:

CONCEPTO	CANTIDAD O TIPO	CARACTERISTICAS
TOTAL DE FRACCIONES ARANCELARIAS	12091	22 SECCIONES 98 CAPITULOS MAS 1 SIN UTILIZAR 5032 PARTIDAS 8000 SUBPARTIDAS APROXIDAMAMENTE
FRACCIONES QUE GOZAN DE EXENSION POR CUALQUIER CIRCUNSTANCIA: TLC, PROSEC, REGLA OCTAVA O FRONTERA	12054	99.60% EL ARANCEL PROMEDIO EN MEXICO CON TLC ES DEL 0.85% Y EXCLUYENDO EL TRATO PREFERENCIAL, ES DECIR PARA LOSTERCEROS PAISES ES DEL 9.77% PROMEDIO PONDERADO
FRACCIONES ARANCELARIAS SUJETAS A ALGUNA REGULACION O RESTRICCION NO ARANCELARIA	4014	33.20% AUN CUANDO ESTA CIFRA PARECE GRANDE, NO LO ES DEBIDO AL DESGLOSE DEL TIPO DE R/RNA, PUES EXISTEN DIVERSOS

Cuadro 2: Fuente Reformas a las reglas de carácter general 2007 Eduardo Reyes Díaz-Leal

La aduana mexicana ha incrementado el número de sus operaciones aduaneras debido a la propia apertura de la economía del país, pues el comercio exterior representa en la actualidad aproximadamente el 60% del Producto Interno Bruto (PIB).⁷

⁷ Pedro, Trejo Vargas, *El sistema aduanero de México*, México, Editorial Virgilio Vallejo, 2003, Pág. 110.

La aduana evoluciona mejorando sus formas y métodos de operación basada en una administración inteligente de factores de riesgo y con una armónica interacción con los demás integrantes del sistema aduanal mexicano; agentes aduanales, almacenes, transportistas, importadores y exportadores.

La aduana mexicana con su estructura, leyes y reglamentos son la parte total del sistema aduanal mexicano y de la política aduanal. Su preparación para enfrentar las nuevas realidades del comercio internacional le han requerido un grado de especialización y análisis de toda la información que generan a diario y mediante herramientas que permiten medir en donde se están generando mayores problemas y les exige diseñar esquemas novedosos para enfocar sus esfuerzos para resolverlos. Sin embargo, la percepción del resto de los participantes en el sistema aduanero no refleja este trabajo.

La autoridad aduanera no es la que determina la cantidad de permisos, autorizaciones, registros, ni siquiera los impuestos que deban pagarse, sino únicamente establece la estrategia adecuada para que esas regulaciones se cumplan. Su objetivo principal es supervisar que se cumplan todos los requisitos y pagos establecidos en las Leyes, reglamentos y reglas vigentes, de ahí su nombre de administradores a los responsables de las aduanas.

La falta de confianza en los usuarios de las aduanas es el problema más grave que enfrenta el sistema aduanal mexicano, no es casual ya que los niveles de corrupción y delincuencia organizada en México generan que la confianza sea el punto más vulnerable de nuestro comercio internacional, por ejemplo en el pago de cuotas compensatorias en textiles:

La comprobación de origen de textiles se hacía con el certificado que cada país había diseñado y bajo la normatividad que juzgó pertinente. Como este mecanismo era sumamente vulnerable se instituyó el 30 de mayo de 1994 el anexo III que es un formato hecho en México que se impuso a más de 13 países de origen y procedencia que nos acercará a conocer la verdad sobre la fabricación de textiles, calzado y confección.

Como el certificado se comenzó a falsificar, la autoridad decidió implementar el Valuanet⁸, mecanismo mediante el cual una empresa certificadora visita al proveedor para calificar la capacidad de esa producción y determinar si los valores declarados en la aduana mexicana eran los reales.

Según Eduardo Reyes esta es la causa del endurecimiento de la aduana, ésta es la razón del porque el sistema de 1992 basado en la auto determinación de los usuarios y la pre-fiscalización de los agentes aduanales pudo deteriorarse a un sistema lleno de complicaciones y riesgos para los usuarios de la aduana, provocando una insensibilidad de las autoridades.⁹

La percepción de los importadores respecto a la actitud defensiva que toma la autoridad aduanera es producto de las acciones anti contrabando que se han venido practicando y de la necesidad de hacer cumplir la ley al pie de la letra.

El propósito de este capítulo es estudiar el desarrollando de un sistema paralelo, uno mucho más sensible a las circunstancias de un despacho aduanal pulcro y que apoya mucho más la facilitación y menos al control físico y aun cuando existan errores por omisión o por acción se tomen como accidentes del dinamismo del comercio exterior.

En este sistema paralelo se aceptan errores, se reducen multas, se liberan embarques que bajo un sistema duro hubieran quedado en embargos, con créditos altos y la posibilidad, desde luego, que el representante legal termine en la cárcel. Establece procedimientos simplistas que agilizan los tiempos en tránsito en la aduana y se regresa la confianza al usuario en base a que es inocente hasta que se demuestre lo contrario.

La certificación surge como una necesidad de la autoridad por segregarse a los actores del sistema aduanal mexicano, con base en un estudio de riesgo en 2003 la autoridad detectó que si hay forma de diferenciar a los usuarios que siguen las reglas y actúan siempre de buena fe en sus operaciones de comercio exterior y los que tratan de

⁸ Sistema que utiliza la aduana mexicana para descubrir operaciones fraudulentas utilizando facturas, certificados y cualquier otro documento falso o alterado.

⁹ Eduardo, Reyes Díaz-Leal, *Política Aduanera de México*, México, Editorial Bufete Internacional, 2004, Pag. 92

evadir el pago de impuestos o de alguna forma las regulaciones y restricciones no arancelarios. Junto al incremento en el volumen de las operaciones de importación y exportación, bajo el esquema anterior resulta imposible revisar todos y cada uno de los embarques que cruzan por nuestras aduanas pero hay metodologías que permiten segmentar a los usuarios mediante toda la información depositada en los pedimentos más los reportes fiscales que se declaran anualmente ante las autoridades hacendarias. El cruce de datos es la clave para poder generar una mejor estrategia y una política aduanal más científica y fiscal con mayores alcances que lo que se puede obtener de una revisión física de los embarques.

Las empresas certificadas se originaron en el seno del congreso nacional de la industria maquiladora, de ellos salió la idea y los mecanismos de implementación. La aduana adoptó la idea y la implementó. El Congreso la valoró dando por resultado una figura que viene a resolver una buena parte de la complejidad aduanera.

El 11 de octubre de 2002, la cuarta publicación de reformas a las reglas de carácter general aplicables a comercio exterior, adicionaron reglas para darle entrada, a las empresas certificadas aun y cuando la ley aduanera no contemplaba la figura y como un ejercicio de la autoridad aduanera de prueba y error.

Las reglas establecían las condicionantes para que las empresas obtuvieran su certificación. Como requisito mínimo ser importador de más de 530 millones de pesos en el último semestre fiscal¹⁰, la obligación de notificar cualquier cambio que pudiera afectar la relación fiscal de la empresa solicitante y estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

El 30 de diciembre de 2002 se emite el decreto que reforma a la ley aduanera del 30 de diciembre de 2002 y adicionó los artículos 100-A, 100-B Y 101-A a este cuerpo jurídico, para establecer el registro de empresas certificadas, dándose certeza jurídica al

¹⁰ Eduardo, Reyes Díaz-Leal, *Política aduanera de México*, México, Editorial Bufete Internacional, 2004, Pag. 89.

usuario y sobre todo, reconociendo la necesidad de dar un tratamiento especial a los que no son malos y necesitan confianza para operar sus negocios internacionales.¹¹

Los beneficios obtenidos por estos usuarios van de simplificación administrativa como despacho domiciliario a la exportación, no necesitan depositar mercancías en recintos fiscalizados en aduanas marítimas, esto implica el despacho el mismo día de llegada; utilización de pedimentos consolidados en importaciones temporales y en toda exportación mediante mecanismo simplista; registro en 3 días de padrones sectoriales (afirmativa ficta); desistimientos mediante escrito libre, sin necesidad de utilizar pedimento; aplicación de una sola tasa PROSEC (Programas Sectoriales) en el pedimento cuando se tiene 2 o más tasas de este tipo para una misma mercancía por pertenecer a diversos sectores industriales.

En operaciones aduanales son autorizadas en forma exclusiva como la rectificación de pedimentos en origen (durante 3 meses) y en cantidad hacia arriba (durante 30 días hábiles), toda vez que el semáforo hubiera determinado desaduanamiento libre, no declaran la descripción y cantidad en las importaciones temporales de material de empaque, la regularización de temporales vencidas a través de la formulación de 2 pedimentos, sin importar la fecha entrada y pudiendo aplicar las tasas preferenciales de origen o de PROSEC, la aplicación de tasa preferenciales al momento del cambio de régimen y en exportaciones virtual para retornar mercancías temporales lo podrán hacer presentando pedimento de importación definitiva a nombre de otra empresa pudiendo aplicar origen para los bienes hechos en nuestro país

Estas operaciones aduanales cuentan con la reducción del impacto de las consecuencias jurídicas aduanales por ejemplo: Liberación de embargos precautorios ocasionados por mercancías no declaradas en el pedimento cuando no rebasen el valor de 15 mil dólares, si se trata de una importación definitiva o temporal se permite la regularización al régimen declarado en el pedimento, si se tratara de una temporal cuya mercancía ilegal no se encuentra contemplada en el programa de fomento, se autoriza su retorno al extranjero, la reducción de la multa por falta de pedimentos por mercancía no declarada en un 50%, haciendo mas justa la aplicación de esta medida pecuniaria y la

¹¹ Jorge, Moreno Castellanos, *Comercio Exterior Sin Barreras*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2003, Pág. 139.

reducción de Rojos del 10% al 3% del total de embarques en el sistema y están exentos de activar por segunda ocasión el semáforo fiscal

Actualmente este registro es solo para los grandes contribuyentes dejando discriminados al resto de los usuarios de la aduanas de este segundo sistema. Pero la elección fue decidida porque los grandes fueron buenos candidatos para probar los mecanismos novedosos de facilitación, primero porque es difícil que se presenten trampas, segundo porque no van a desaparecer y seguirán siendo candidatos de la fiscalización como mecanismo para identificar infracciones y tercero porque ellos representan la mayor parte del comercio exterior mexicano.

Con la metodología de Pareto que dice que en toda situación el 20% de las causas origina el 80% de los problemas, la autoridad detectó que el 80% del volumen de operaciones va a regularse con empresas certificadas, enfocándose al 20% restante en dónde no hay una certeza en el cumplimiento y desempeño de los importadores.¹²

La nueva era del sistema aduanal mexicano exige compromiso reflejado en los despachos, ya que sería la única forma de ir discriminando usuarios que por sus antecedentes, no representan un riesgo para el país. Esta discriminación proviene de la calidad de la gente que utiliza la aduana, pero no sólo me refiero a los importadores o exportadores sino también a sus agentes aduanales y transportistas.

Cuando una persona realiza un trámite para obtener la certificación, conforme los requisitos establecidos en la ley, debe relacionar a los agentes aduanales y transportistas con los que desea trabajar, si alguno de ellos está mal catalogado por la autoridad, es rechazado en el registro conducente. La autoridad considera que un trinomio perfecto esta entre el cliente, su agente aduanal y el transportista, cuando los tres son formales y respetuosos de las normas, la operación tienen que salir perfecta, lo cual no debe preocupar al estado.

¹² Jorge, Moreno Castellanos, *Comercio Exterior Sin Barreras*. México, Ediciones Fiscales ISEF, 2003, Pág. 139.

4. IMPORTANCIA DE LA POLITICA ADUANERA EN EL COMPORTAMIENTO DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE MÉXICO (2006-2012)

El presidente, Felipe Calderón, anunció el Programa de Apoyo a la Economía, el cual comprende 10 medidas temporales para impulsar la actividad económica, la inversión y el empleo en México. Anotamos el tercer punto de este plan para entender la trascendencia y el rumbo que lleva la política aduanal.

“3.- Simplificación de trámites para el comercio exterior, menos aranceles, regulación para productos no arancelarios y mayores trámites electrónicos.”¹³

Ante este panorama de apertura hay dos elementos que debemos considerar para saber que la aduana se abrirá y pasara todo al área fiscal, justamente son los 2 elementos que provocaron las mayores operaciones de contrabando.

- i. Cuotas Compensatorias.- las cuotas establecidas en 1993 contra China particularmente, tienden a desaparecer, no solo porque China ya no es una economía centralizada además se incorporo a la Organización Mundial de Comercio en donde México se comprometió a eliminarlas para el año de 2007. Actualmente se están evaluando para determinar cuales serán las primeras en eliminarse a menos que realmente se compruebe que hay un daño a la industria nacional, pero tarde o temprano deben desaparecer.
- ii. Impuestos al Comercio Exterior, una tasa del 35% de Impuesto General de Importaciones como lo pagan las confecciones no originarias es elevada, sobre todo cuando se compara con una 0% cuando el bien si es originario. Sin embargo los aranceles tienden a bajar en nuestro país.¹⁴

El gobierno ha venido trabajando en un esquema de reducción de impuestos al comercio exterior para mercancía no originaria de los tratados de libre comercio ya que por la entrada en vigor de los artículos 303º del TLCAN, del 14 del TLCUE y del 15 del

¹³ Felipe, Calderón Hinojosa, *eluniversal.com.mx*. México, 3 Marzo 2008.

¹⁴ Eduardo, Reyes Díaz-Leal, *Política Aduanera de México*, México, Editorial Bufete Internacional, 2004, Pág. 125.

TLCAELC. Estos artículos de cada tratado implica que los insumos no originarios que sean utilizados en la fabricación de bienes que se exporten a los países con los que si tenemos tratados están obligados a pagar los aranceles de importación, esto fue una medida inteligente para estimular el abastecimiento de insumos de la región.

Por ejemplo, al vender una camisa cuyo costo es de \$100 dólares con tela de Singapur y es utilizada para exportar a Estados Unidos tendría un costo más los impuestos, si el arancel es de 20%, el costo será de \$120 dólares en los Estados Unidos de Norte América.

Ahora que pasa si la misma camisa la maquilamos en México con la misma tela de Singapur, tendremos que incluir el costo del arancel que es de 35% para telas, más la mano de obra, y que obtienen un costo de \$110 dólares. No se le puede dar origen TLCAN y al exportarse a Estados Unidos tendrá un costo de \$132 dólares. Estaremos en desventaja en competencia de precios.

Los Estados Unidos tienen una tendencia clara a eliminar los aranceles para todos los productos de cualquier origen, entonces ¿cuál será el beneficio de comprar una camisa mexicana con tela asiática y una asiática?

Si productores mexicanos utilizan insumos de importación en sus producciones, como es obvio, al pagar estos impuestos estaremos en desventaja competitiva con el resto del mundo a pesar de contar con un tratado de libre comercio con el país que cuenta con el mercado de consumo más grande del mundo.

México al igual que nuestro principal socio comercial debe reducir los aranceles de todos los productos debido a que si no lo hacemos no seremos competitivos en los Estados Unidos poniendo en riesgo 70% de nuestras exportaciones no petroleras eje de nuestro crecimiento y madurez económica.

El objetivo de este capítulo es profundizar en los cambios implementados por la administración general de aduanas con la misión de agilizar los cruces a través de las aduanas del país. Sin perder de vista su compromiso de revisión de los embarques, pero a través de auditorías posteriores al cruce de la mercancía por la aduana ¿Cómo? y ¿Con

que objetivos? Son las respuestas que encontraremos en este estudio. Además nos adentraremos en el futuro posible y deseable de la aduana en México para los siguientes años.

4.1 FACILITACION ADUANAL

Otra función primordial de la aduana es el fomento al comercio exterior, entendiéndose como el mecanismo para promover las importaciones y exportaciones del país e inclusive se detengan innecesariamente. La aduana se enfoca en detener únicamente las importaciones que presenten anomalías con relación en lo que la normatividad refiere. Aquí se presenta como una regresión la complicación originada por diversos permisos, autorizaciones, registros y avisos que, dicho sea de paso, no son originados por la aduana mexicana en lo general, sino por otras dependencias del gobierno federal que han considerado imponer medidas restrictivas distintas de las contribuciones.

Por ejemplo, los permisos de salud provienen de un decreto de la secretaria de salud, los avisos automáticos provienen de la Secretaría de Economía, los precios estimados provienen de la Secretaria de Hacienda y así hay otros, por ello el nombre técnico de la aduana es “administración general de aduanas”, porque se dedica a administrar los mecanismos para el cumplimiento de sus funciones.

La identificación y segmentación de importadores le ha permitido a la autoridad diseñar más sus estrategias y tener un universo menor que controlar. Ya que administrar, para su fiscalización y seguimiento a 6 millones de registros fiscales es una labor titánica ya que muchos de ellos solo tiene la idea o voluntad de importar. Hoy se tienen identificados a 130 mil registros realizando operación de comercio exterior ante la aduana.

La presencia de los padrones marca la tendencia de la simplificación dentro de la política aduanera en el registro, para el padrón general el tiempo estimado es de 11 días y para el padrón sectorial esperan que sea de 30 días, cuando antes podían tardar meses o años.

Hay otros elementos de la facilitación que está buscando la política aduanal en el inicio del siglo XXI, que nos permiten asegurar que hay una estrategia definida de apoyo al comercio exterior y su simplificación.

4.1.1 LOS CARRILES EXPRES

Los Estados Unidos promovieron los registros de las empresas BASC¹⁵ y CT-PAT¹⁶ mediante los cuales, las empresas registradas reciben un trato especial en sus propias aduanas, este trato especial es un carril rápido llamado FAST.

¿Cómo se liga esta facilidad en las aduanas americanas en las aduanas de México? Por ejemplo una exportación lenta en México hace inservible la creación de esos carriles en los Estados Unidos. Así que se decidió incorporar esa estrategia en México, por lo que se implementaron los carriles expés que pueden usar empresas transportistas registradas en el CT-PAT, así como las empresas certificadas bajo nuestra legislación.

4.1.2 LOS DESPACHOS ADUANALES

El detonador de la complicación en las aduanas fue el contrabando de ciertas mercancías detectadas por la autoridad; se logro identificar el flujo de los bienes sensibles (como se les llama); determinando que la entrada de los mismos no se realiza por todas las aduanas, por lo que se establecieron aduanas específicas para ese tipo de bienes muy susceptibles al contrabando.

Además, para hacer más transparentes los movimientos se invitó a representantes de cámaras y asociaciones a presenciar los despachos con el objeto de que se sirvieran de asesores y evitaran la corrupción

¹⁵ BASC (Business Anti-Smuggling Coalition) es un Acuerdo de Cooperación voluntaria, entre las empresas y la Aduana de EE.UU. Las Empresas inscritas al programa BASC deben cumplir con estándares de seguridad, selección de personal y procedimientos logísticos-operativos en embarques y tráfico internacional de mercancías. Implica apoyo de autoridades aduaneras tanto de EE.UU. como de México para la detección de contrabando

¹⁶ CT-PAT (Customs Trade Partnership Against Terrorism) es una iniciativa conjunta entre el gobierno americano y el sector privado cuyo objetivo es construir relaciones de cooperación que fortalezcan la seguridad de toda la cadena de suministro y la seguridad en las fronteras

La mayor parte de los despachos aduanales se realizan por la tarde. Después de las 13 horas, dejando sin mucha actividad a la aduana por la mañana y complicando la operación por la tarde, así que se les limitó el despacho hasta las 2 de la tarde con ello se gana el poder tener más tiempo de atención a estos embarques que, en lo general son sujetos al reconocimiento aduanero, balanceando la carga de trabajo en beneficio de usuarios y autoridad.

4.1.3 LA FIRMA ELECTRONICA

La tecnología llegó a las aduanas, autenticar movimientos y actores es una tarea primordial en esta evolución. El código fiscal de la federación estableció la obligación de implementar la firma electrónica avanzada con lo cual se logra simplificar la gestión ante gobierno, pero a la vez autenticar las firmas de los declarantes y evitar el uso de documentación falsa o apócrifa.

Los sistemas de la aduana están enfocados en la emisión de alertas para los involucrados, como agentes aduanales, importadores y exportadores en lo general y el personal adscrito en las aduanas, reciban notificaciones electrónicas que alerten irregularidades o problemas a fin de que cada uno en la esfera de sus funciones apliquen las medidas respectivas que eviten caer en ellos, eliminando errores o falsedades involuntarias que se castigan duramente.

4.1.4. REVISION EN ORIGEN

Uno de los problemas durante el despacho de mercancías es la precisión en la declaración aduanera sobre los bienes a importar o exportar, en los términos de cantidad y descripción. Por lo que desde 1991 se implementó la figura de revisión en origen, que le permite a los importadores de mercancías con valor superior a los 7 millones de dólares por año, obtener el registro del despacho de mercancías de las empresas, que les da el derecho de llenar y declarar en el pedimento con base en la información proporcionada por los proveedores, evitando así el reconocimiento previo y que el pedimento este firmado bajo protesta de decir verdad.

Se trata de un mecanismo de simplificación con blindaje de multas, si la declaración es fallida, por datos incorrectos del proveedor, el importador por conducto de sus agente aduanal rectificara el pedimento para incrementar o disminuir las mercancías tanto en cantidad como en descripción y en la medida que no evadan permisos y autorizaciones, no estará sujeto a sanción alguna, no obstante que el error sea descubierto por la autoridad durante el despacho o durante los 10 días hábiles posteriores al despacho.

4.1.5 LA CONSULTA DE CLASIFICACION Y LA TOMA DE MUESTRAS

La consulta de clasificación y la toma de muestras durante el despacho es un tema importante dentro del proceso de importación de mercancías en virtud que de ella emanan todas las obligaciones que habrán de cumplir para la importación o exportación de los bienes. El envío de muestras al laboratorio central que en la práctica detenía los embarques hasta que el laboratorio contestara y en su caso confirmara que lo declarado correspondía a la mercancía presentada en la aduana. Esta revisión generaba retrasos importantes que afectaban las cadenas de distribución de los importadores; en ocasiones provocando procedimientos administrativos en materia aduanal y provocando embargos precautorios.

La administración central de aduanas ordenó, a través de sus medios internos ya no efectuar este tipo de prácticas. La toma de muestras ya no detiene el flujo de la importación; en caso que se presenten sanciones serán aplicables en contra del contribuyente en su domicilio en fecha posterior al despacho.

Por otra parte, también creó la dependencia para confirmar o rectificar las fracciones arancelarias de difícil clasificación. Aunque poco común, existen mercancías que pudieran caer en dos o más fracciones arancelarias. Para evitar contrariedades, los agentes y apoderados aduanales pueden promover consulta ante la autoridad competente, cuyos resultados surtirán efectos en todo el país, quitándole la ambigüedad, cuando menos a esta norma.

4.1.6 EXISTENCIA Y DEFRAUDADORES DE PADRONES DE IMPORTACION

Era práctica de la autoridad dudar de la existencia misma del importador, aun cuando se tenía el padrón general y sectorial. Ante esta duda la autoridad de la aduana detenía el embarque, notificaba a la central la incertidumbre, ésta se tomaba su tiempo para verificar físicamente el domicilio y emitía reporte de conformidad. Recibida esta confirmación la aduana se tomaba su tiempo para liberar las mercancías, lo que podía ocurrir en un plazo de 10 días.

Ahora el procedimiento ha cambiado, en caso de duda se consulta a la central en el mismo día del despacho o máximo al día siguiente, ésta verifica el domicilio físicamente sólo en caso en que no haya habido una verificación previa, en un plazo máximo de 3 días y así lo reporta a la aduana que tienen que liberar el embarque de inmediato, entendiéndose el mismo día de la confirmación o máximo al día siguiente.

En la designación del Agente Aduanal, se detectó que había defraudadores que utilizaban el padrón de importadores de contribuyentes que no estaban enterados de esas operaciones. Estos defraudadores se acercaban a un agente aduanal con documentación apócrifa haciéndose pasar como los legítimos importadores. Los agentes aduanales dando por buena esa documentación, realizaban el despacho y solo se percataban del engaño ante un PAMA o incidencia o cuando el importador descubría el fraude y lo denunciaba.

El 80% de los procedimientos de suspensión de patentes aduanales en el año 2003 se originaron justamente por esa anomalía, pues es obligación del agente aduanal el cerciorarse de la existencia del cliente.¹⁷

A partir de 2004 se ideó que los importadores en línea directa con la autoridad autorizaran a sus agentes aduanales a través de una designación prácticamente electrónica. Ahora los contribuyentes tienen que notificar por escrito a la autoridad

¹⁷ Eduardo, Reyes Díaz-Leal, *Política Aduanera de México*, México, Editorial Bufete Internacional, 2004, Pág. 129.

central su deseo de que X o Y agente aduanal los represente legalmente y por su parte los agentes aduanales deben aceptar vía electrónica la designación.

Bajo este esquema se acabaron las anomalías del robo del padrón y se indujo a que los contribuyentes pensarán muy bien a que agente aduanal nombraban para sus despachos ilimitadamente hasta que el mismo contribuyente desee enviar otra misiva para revocar el poder. Así se demuestra el deseo de la autoridad por unir los esfuerzos de los contribuyentes con los de sus agentes aduanales, sin dejar margen de error al abuso por parte de unos y otros.

4.1.7 EL RECINTO FISCAL ESTRATEGICO

El nuevo régimen del recinto fiscalizado estratégico permite la introducción de mercancías a los recintos aprobados para este régimen sin revisión previa y mediante una declaración simplista que, cuando se trata de mercancías exentas de regulaciones de salud humana, animal o ecológica, se trasmite electrónicamente.

Este régimen tiene muchas bondades pues permite la causación del impuesto y la determinación de sus obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias hasta el momento de la extracción del almacén y no del cruce de la línea divisoria internacional como en los demás regímenes, así como la presentación de declaraciones aduaneras provisionales permitiendo, al igual que en la revisión en origen, declarar sobre el contenido de una factura emitida por el proveedor. Además permite la deducción automática de las compras internacionales, la participación de extranjeros, la exención del IVA con motivo de la enajenación mientras que el bien este en el recinto.

Estos son ejemplos claros de la facilitación aduanera: procesos, políticas, normas, regímenes, estrategias; todas ellas buscan un comercio exterior más transparente. Con la presencia de actores certificados en una aduana tecnificada integralmente la aduana aportaría elementos para la competitividad mundial de México.

Estos esquemas de facilitación se suman a los mecanismos que venían operando desde los años 90's como las operaciones virtuales, los cambios de régimen, el anexo 24, programa de control automatizado de temporales, los

aranceles preferenciales para la franja y región fronteriza, las consultas de clasificación arancelaria, las tasas arancelarias establecidas en los programas de promoción sectorial son parte del sistema aduanal mexicano para facilitar el comercio exterior.

4.2 IMPORTANCIA DE LAS AUDITORIAS

La aduana debe como objetivo sustantivo, diferir sus revisiones del punto de entrada o salida de mercancías a la contabilidad de los contribuyentes. Lo fiscal es mejor que lo físico, lo físico implica retrasos, costos, riesgos y maniobras, lo fiscal se hace en el escritorio, con papeles y aún cuando implica la inversión en tiempo y esfuerzo para el contribuyente no implica el riesgo de pérdida en su negocio.

El pedimento y sus anexos contienen mucha información de cada embarque, si existió una compra venta, la ruta logística internacional y nacional, en qué país se fabricó, quien es el importador, su dirección, tipo de contribuyente, requerimientos arancelarios y no arancelarios que se cumplieron hasta la estrategia aduanera que utilizó el importador.

El pedimento contiene toda la información proporcionada por el importador en virtud de que el pedimento es hecho por el agente aduanal que conoce de leyes, claves y procedimientos; la información está homologada en su presentación, por lo que un estudioso de la materia aduanera es capaz de identificar el contenido de la información de las operaciones aduanales de cada pedimento.

Las auditorías buscan dos objetivos:

- Comprobar que las operaciones se hicieron en apego a derecho
- Identificar elementos que permitan al cliente perfeccionar su operación internacional¹⁸

¹⁸ Eduardo, Reyes dóaz-Leal, *Política Aduanera de México*, México, Editorial Bufete Internacional, 2004, Pag. 121.

La autoridad busca la identificación de infracciones que conlleven a la imposición de multas y la obtención de información que permita configurar las futuras auditorías. También resulta una fuente importante de ingresos en momentos en los que sin una reforma fiscal integral resulta clave para el gobierno realizar revisiones de gabinete a los usuarios del sistema aduanal mexicano y aumentar sus ingresos vía auditorías bien planeadas, ejecutadas y defendidas legalmente ante posibles actos de revocación de los importadores.

Enlisto los beneficios de que lo aduanal se vuelva fiscal para el gobierno federal:

- a) Evita retrasos y costos innecesarios durante el despacho aduanal
- b) Mantiene el control fiscalizador o controlador de la autoridad hacendaria, evitando se infrinja la Ley.
- c) Se apoya a las cualidades que necesitamos tener para ser competitivos en los negocios internacionales.
- d) La evolución de la documentación aduanera que se demuestra con el pedimento único que contienen mucho más información pre-procesada que le ayuda a la automatización de la aduana.

Los aranceles y las cuotas compensatorias tienen una clara tendencia a eliminarse o bien estar en tasa 0%, la proveeduría esta certificándose a través de programas, normas, regulaciones y restricciones no arancelarias son electrónicas, el contrabando y la evasión de impuestos al comercio exterior pierde sentido al no poder ofrecer productos a bajo costo en mercados informales.

Podemos concluir que cuando el gobierno le da más peso a las auditorías posteriores al cruce de las mercancías y al mismo tiempo 80% de las operaciones de comercio exterior son realizadas por empresas certificadas. Al final la cantidad de operaciones en búsqueda de anomalías u omisiones en los requerimientos fiscales y regulatorios de los importadores y exportadores va a ser menor y le va a permitir ser más eficiente en sus investigaciones y castigos.

4.3 La Aduana Modelo

México tiene programada la presentación de la “aduanan modelo”, que significa una aduana cibernética llena de controles automatizados que se controlan a partir del manejo y transmisión de información. Por ejemplo en un embarque de tela fabricada en Singapur al que organismos certificados le pegan un chip que contiene el historial de la mercancía y del embarque, tanto país de origen, ruta logística, cantidad, peso y certificación del contenido, al llegar a la aduana modelo de nuestro país, el chip es leído y compulsado electrónicamente al momento en que el contenedor es colocado en una exclusiva de doble barra que no dejará salir al camión hasta que la compulsión electrónica se haga.

Se procesa la información, se coteja con lo físico encontrado, se certifica con el país de origen, se toman fotografías, se identifican las partes y de estar todo bien y considerando que el importador existe, el embarque sale de la aduana sin que ser humano lo hubiera tocado, amenazado, orientado o implicado. Los rayos X o gamma aseguraron la No presencia de armas, explosivos o drogas y la certificación del proveedor y del importador aseguran la no existencia de elementos del terrorismo o contrabando.

El decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 31 de Marzo de 2008 por el presidente Felipe Calderón, explica la intención del gobierno de encaminar sus esfuerzos hacia la aduana modelo. La Secretaría de Economía implementará las acciones necesarias para eliminar, simplificar o automatizar los trámites que se realizan ante sus representaciones federales, para lo cual pondrá en operación lo siguiente:

- I. Un sistema digital de emisión inmediata de certificados de origen para exportar a la República de Colombia al amparo del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, Colombia y Venezuela, sin perjuicio de que dicho sistema también se implante tratándose de otros países con los que México tenga suscrito tratados comerciales, y
- II. Un sistema digital de registro de domicilios en los que realizan operaciones las empresas que cuenten con programa al amparo del Decreto para el Fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de noviembre de 2006.

Los sistemas a que se refiere este artículo operarán durante las 24 horas del día, los 365 días del año. En todas las representaciones federales de la Secretaría de Economía estará disponible una computadora con acceso a Internet y un servidor público que auxiliará y asesorará a las empresas sobre el uso de los sistemas.

La Secretaría de Economía establecerá una ventanilla digital para trámites electrónicos, a fin de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operen instrumentos, programas y, en general, resoluciones derivadas de una restricción o regulación no arancelaria y que se encuentren interconectadas electrónicamente con dicha dependencia y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, esta aduana futurista requiere recursos técnicos y humanos, una fuerte inversión y mantenimiento. Además se tienen que adecuar Leyes, reglamentos, Formatos, certificados, permisos etc.... en forma electrónica. Sabemos que se esta trabajando en ello pero en la realidad se requiere de una labor titánica para poder implementar este modelo en todas las aduanas del país. Todo el sistema aduanal mexicano debe prepararse rumbo a este futuro pero desafortunadamente no es prioridad en los presupuestos estatales.

El beneficio se traduciría en operaciones más veloces con menores costos sin perder el control fiscal, en ello debería poner el gobierno una estrategia de mayor calado

que lleve tiempos y objetivos claros. No solo un plan emergente ante una crisis sino toda una política gubernamental para lograrlo.

CONCLUSIONES

El estudio de las leyes, reglamentos y reglas de comercio exterior son una fuente de información, que permite establecer claramente la existencia de la política aduanal en México. Su continua evolución evidencia el conjunto de directrices integrales para el apoyo y regulación de la operación aduanera de México.

La coincidencia entre los estudiosos de la materia como Eduardo Reyes Díaz-Leal y Jorge Moreno, que encuentran en los cambios de leyes y procedimientos aduanales un objetivo común: simplificar la aduana. La simplificación en si misma ha llevado un proceso evolutivo de 20 años.

Este estudio nos permite asegurar que el tema aduanero en México ha sido de los pocos tópicos que han avanzado como tema político y económico al margen de los estancamientos en temas de reformas estructurales. Es cierto no se ha tocado la Ley de Comercio Exterior y la Ley Aduanera en los últimos 15 años, pero al menos si se reformaron en el momento adecuado. Sin embargo, sus reglas de aplicación diaria en la operación si han sido actualizadas y en otros casos derogadas por ineficiencia o simple inoperancia real.

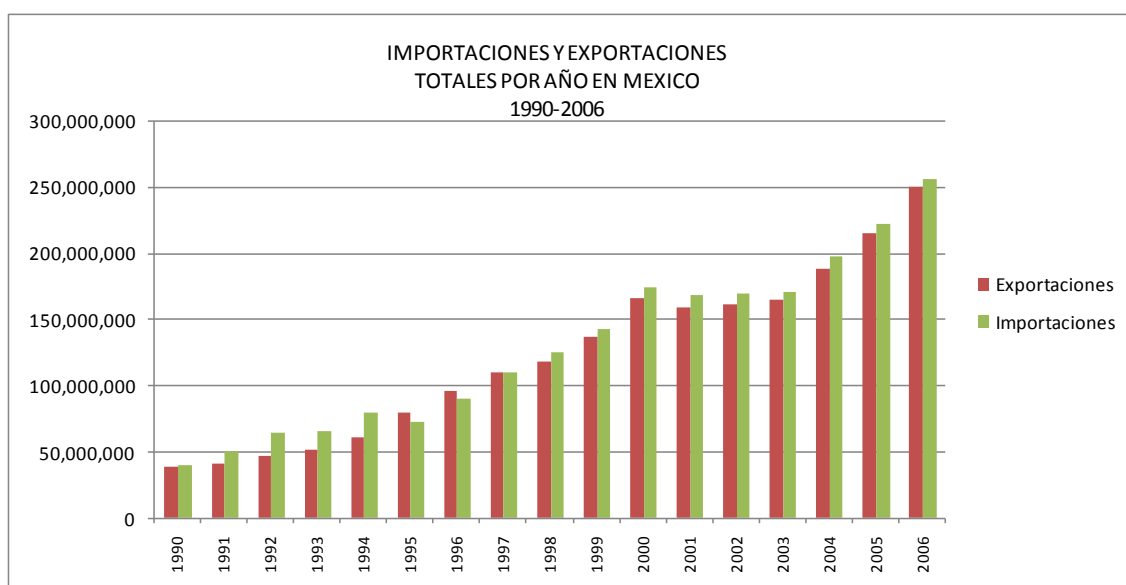
Esta dinámica que ha alcanzado la política aduanera no es un tema menor, cuando la comparamos con temas de energía o educación. Encontramos que el tema aduanero es vital para la competencia del país a nivel internacional. No podíamos darnos el lujo de atrasar reformas y cambios en nuestras leyes en un nuevo entorno global de competencia, especialmente de China.

La modernización de la política aduanal de México si influyó en el crecimiento del comercio internacional siendo parte de un conjunto de políticas públicas de apertura de la economía mexicana. En especial la aduanera tiene un impacto inmediato ya que sus cambios se trasladan a la operación diaria una vez publicados en el diario oficial de la federación.

Otro dato importante que encontré en esta investigación es el trabajo conjunto que hace la aduana con los importadores a través de sus cúpulas empresariales, lograron

acuerdos importantes como la certificación de empresas, idea propuesta por el congreso nacional de la industria maquiladora y que termino integrada en la Ley Aduanera. La certificación de empresas es pilar fundamental de la política aduanal de este sexenio. No es fácil encontrar estos casos en la política nacional, pero aunque no es la operación deseable si ha sido la posible en la práctica.

El cuadro 3 nos explica los montos de importación y exportación a partir de 1993. Se puede ver el crecimiento de 1994 al año 2000, el crecimiento pasó de \$ 65,366.50 a \$ 174,457.80 millones de dólares resultado de la apertura de fronteras al comercio. Pero del año 2000 al 2003 se puede ver un estancamiento claro en las operaciones de comercio exterior en \$170,000 millones de dólares promedio. De ahí se generan 3 puntos de crecimiento de 2004 a 2006 en continua curva ascendente.



Cuadro3:Fuente:http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/impmx_e.htm

¿Cómo explicamos este comportamiento? A partir de la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994 las importaciones crecieron progresivamente debido a un efecto de llenado de canal, pasamos de un comercio exterior cerrado a uno de libre importación. Ahora este crecimiento no hubiera sido posible soportarlo sin haber realizado los cambios en la política aduanera, el marco legal y regulatorio por el que pasó el crecimiento fue el de los cambios registrados en materia aduanal. ¿Que eran perfectibles en su implementación? por supuesto, pero no frenaron el crecimiento; al

contrario lo acompañaron con cambios en las reglas de carácter general en materia de comercio exterior sin perder su control.

Los cuatro años de estancamiento del 2000 al 2003, se explican por causas bien identificadas, primero el TLCAN inicia la operación de acuerdo a su artículo 303º, que obliga a que las materias primas e insumos no pertenecientes a la región pagaran impuestos si eran destinados al mercado TLCAN. Este impacto desaceleró al sector maquilador en México, generó salidas importantes de industrias ensambladoras y desplomó el crecimiento del comercio exterior de México.

En el contexto exterior, en 2001 Estados Unidos presentaba una caída clara en su crecimiento económico, acababan de salir de un conflicto pos electoral fuerte y se sumó el atentado de septiembre de 2001 a las torres gemelas en New York. Las condiciones para hacer más negocios con nuestro principal socio fueron pésimas.

Sin embargo, en lo que México sí pudo influir fue en su política aduanera ya que en estos años se crea un programa de apoyo a las empresas afectadas por la activación del artículo 303º del TLCAN conocido como programa sectorial (PROSEC). Los programas sectoriales se enfocaron a disminuir los aranceles y reducir los costos por concepto de impuestos cargados a materiales no originarios de la región TLCAN.

Incluidos todos los mencionados en el capítulo 4.1. la estrategia fue reactivar el crecimiento del comercio exterior, lo que se consiguió a partir del año 2004. Sin embargo, el reto no está solo en el indicador de crecimiento de las operaciones de importación y exportación.

México enfrenta un grave problema de posicionamiento económico internacional. La existencia de tratados de libre comercio, la pertenencia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (en inglés, Asian Pacific Economic Cooperation, APEC) que constituyen un envidiable esquema institucional de relaciones económicas con el exterior, no parece haber sido suficientes para avanzar al ritmo de los cambios en la economía internacional y de las exigencias internas. Ciertamente el ajuste de estrategia en la política aduanal está estrechamente ligado a los ajustes internos, pues

no obstante los grandes activos con los que cuenta México en su relación con el exterior, esto no se ha reflejado en suficiente crecimiento económico, generación de empleo y reducción sustantiva de la pobreza.

No cabe duda de que el reto más importante que debemos enfrentar los próximos años está en el ámbito económico y social. Al reto del crecimiento, el empleo y la capacidad productiva se suman 50 millones de personas insuficientemente integradas al desarrollo económico y social del país. A pesar de los datos sin precedente en la balanza comercial de los últimos años (Importaciones y Exportaciones). Los recursos no parecen haber sido suficientes o adecuadamente canalizados para atender el reto.

Sin embargo, en el concepto de competitividad México, está reprobado. La competitividad de México en los mercados internacionales durante el periodo 2000-2007 ha caído considerablemente, lo que implica que México está siendo desplazado por otras economías emergentes como Singapur, Corea, China e India, entre otras. De acuerdo al WEF, en materia de competitividad México pasó del lugar 32 en el año 2000 al 52 en 2007 entre 131 países ver cuadro 4.

Este resultado se debe a que la empresa mexicana, además de enfrentar sus propios desafíos internos de competitividad, tiene que enfrentar un entorno macroeconómico, gubernamental y político-social negativo para la competitividad empresarial.

El gobierno no ha logrado desprenderse de actos de corrupción ocurridos en las aduanas del país. Tenemos casos como la importación de químicos vinculados a grupos de narcotráfico que cruzaban las aduanas con libre desaduanamiento, así como empresas favorecidas en sus revisiones de comercio exterior vinculadas a grupos de poder político de México.

Las acciones de modernización emprendidas en la política aduanal son las correctas pero vamos muy despacio en comparación con otros países, los cambios comenzaron hace 22 años y seguimos buscando llegar a una aduana modelo, ¿cuántos años más nos faltan para llegar a ese objetivo? ¿El cambio será a tiempo? Los gobiernos y la clase política tienen que entender que deben trabajar bajo esquemas de

eficiencia y competitividad rápidamente de lo contrario podremos perder nuestra ventaja geográfica, logística y comercial.

Índice de Competitividad Global ^{1/} en Países Seleccionados, 1996-2007

(Lugar que ocupa cada país en una lista de 60 países)

País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estados Unidos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Singapur	2	2	2	2	2	3	8	4	2	3	3	2
Hong Kong	3	3	3	7	9	4	13	10	6	2	2	3
Luxemburgo	8	12	9	4	3	2	2	2	9	10	9	4
Dinamarca	5	8	8	8	12	15	6	5	7	7	5	5
Suiza	9	7	7	6	7	8	5	9	14	8	8	6
Islandia	22	15	11	11	10	10	11	8	5	4	4	7
Holanda	7	6	4	5	4	6	4	13	15	13	15	8
Suecia	14	16	17	14	14	11	12	12	11	14	14	9
Canadá	12	10	10	10	8	9	7	6	3	5	7	10
Austria	16	20	22	19	18	14	15	14	13	17	13	11
Australia	21	18	15	12	11	12	10	7	4	9	6	12
Irlanda	22	15	11	11	5	7	9	11	10	12	11	14
China	26	27	24	29	24	26	28	29	24	31	18	15
Alemania	10	14	14	9	13	13	17	20	21	23	25	16
Finlandia	15	4	5	3	6	5	3	3	8	6	10	17
Taiwan	18	23	18	18	17	16	20	17	12	11	17	18
Malasia	23	17	20	27	26	28	24	21	16	28	22	23
Japón	4	9	18	18	21	23	27	25	23	21	16	24
Bélgica	17	22	23	22	19	18	19	18	25	24	26	25
Chile	13	24	26	25	30	27	22	26	26	19	23	26
India	38	41	41	39	41	42	41	50	34	39	27	27
Francia	20	19	21	21	22	25	25	23	30	33	30	28
Corea del Sur	27	30	35	38	29	29	29	37	35	29	32	29
España	29	25	27	23	25	24	23	27	31	38	31	30
Tailandia	30	29	39	34	31	34	31	30	29	27	29	33
Colombia	33	42	44	43	45	44	42	45	41	47	34	38
Portugal	36	32	29	28	28	32	33	39	39	45	37	39
Italia	28	34	30	30	32	33	24	41	51	53	48	42
Rusia	46	46	46	47	47	43	44	54	50	54	46	43
México	42	40	34	36	33	36	43	53	56	56	45	47
Brasil	37	33	37	35	38	40	37	52	53	51	44	49
Argentina	32	28	31	33	42	45	48	58	59	58	47	51
Venezuela	45	45	43	45	46	49	46	59	60	60	53	55

^{1/} Índice elaborado por el International Institute for Management Development (IMD) considerando una lista de 60 países, World Competitiveness Yearbook.

Cuadro 4: Fuente: elaborado por el centro de estudios de las finanzas públicas de la H. cámara de diputados con datos del IMD

Si no entendemos que el solo cambio por si mismo no genera la sinergia positiva de crecimiento económico, sino un plan bien estructurado de adonde queremos llevar nuestra política comercial específicamente el comercio exterior. Nos quedaremos con buenas políticas pero sin un soporte macroeconómico de competitividad nacional que se refleje en un crecimiento continuo de nuestra economía.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Roca, Felipe, Trámites y documentos en Materia aduanera, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2005, pp.262.
- Cabeza García, Luis, *Procedimientos de Auditoria para la Revisión de Operaciones de Comercio Exterior*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2003, pp. .
- García Fonseca, Cándido, Elementos de Comercio Exterior: Guía para Estudiantes y Profesionistas, México, Editorial Trillas, 2004 pp. .
- Herrera-Lasso, Luis (Coordinador), México ante el mundo: tiempo de definiciones, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2006, pp.VI-401 .
- Hidalgo, Carlos F., Introducción a Los Negocios Internacionales, México, Editorial Limusa, 1995, pp.
- Ledesma, Carlos Alberto, Nuevos Principios de Comercio Internacional: Para Actuar en Economías Globalizadas, Argentina, ediciones Macchi, 1997, pp.373.
- Luc De Wolf, Luc y Sokol, José, Manual para la Modernización de Aduanas, Bogotá , Banco Mundial, 2005, pp.
- Marquez Sosa, Juan Carlos, Comercio Exterior, argentina, Ediciones Eudecor, 1997, pp.336.
- Moreno Castellanos, Jorge, Comercio Exterior Sin Barreras, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2003, pp. XXVII-291.
- Ossa Scaglia, Fernando, Economía Internacional Aspectos Reales, Bogotá, Editorial Alfaomega, 2002, pp.322.
- Porter, Michael, The competitive Advantage of Nations, New York, The Free Press, 1990, pp. XIII-902.
- Quintana Adriano, Elvia Argelia, El Comercio Exterior de México: marco jurídico, estructura y política, México, Editorial Porrúa, 2003, pp.
- Reyes Díaz-Leal, Eduardo, Glosario de Comercio Exterior, México, Editorial Bufete Internacional, 2007, pp. 113.
- Reyes Díaz-Leal, Eduardo, Política Aduanera de México, México, Editorial Bufete Internacional, 2004, pp. 146.
- Reyes Díaz-Leal, Eduardo, Aduanas Operación en México, México, Editado por Universidad en Asuntos Internacionales, 1994, pp.230.
- Rohde Ponce, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano, México, Editorial ISEF, 1999, pp.543.
- Trejo Vargas, Pedro, El Sistema Aduanero de México, México, Editorial Virgilio Vallejo, 2003, pp. XII-470.
- Villarreal, René, La Competitividad Sistémica: Conceptos y Condiciones en México, México, Océano, 2002, pp. 356.
- Villarreal, René, La Contrarevolución Monetarista Teoría, política económica e Ideología del Neoliberalismo, México, Ediciones Océano, 1984, pp.559.
- Villarreal, René, México 2010, México, Editorial Diana, 1988, pp.399.
- Yip, Georges, Globalización Estrategias Para Obtener Una ventaja competitiva, Bogotá, Editorial Norma, 1993, pp.X-331.
- Zepeda Salinas, Erick, Nuevos Regímenes Aduaneros 2003 y su Relación con el Artículo 303 del TLCN, México, Editorial ISEF, Primera 2001 y última 2003, pp.284.