

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE Y LA OPERACIÓN ADUANERA EN MÉXICO

Emilio Romano Mussali

SUMARIO: 1. *Antecedentes de la política aduanera en México.* 2. *La "Nueva Aduana" de México.* 3. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte.* 4. *Expectativas.*

1. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA ADUANERA EN MÉXICO

En el transcurso de los últimos años, nuestro país ha experimentado cambios profundos en su política aduanera, algunos de manera gradual y otros de fuerte impacto, pero todos en beneficio del comercio exterior.

La política de sustitución de importaciones, vigente en el periodo 1946-1970, había obligado a la aduana a constituirse en un elemento de protección a la industria nacional. Durante estos años y, como consecuencia de esta política, México conformó un sistema que recurrió a la utilización de aranceles como instrumento de política económica. Dicho mecanismo se complementó con la utilización de permisos previos, precios oficiales y otras medidas no arancelarias.

La dinámica de la actividad económica, así como la constante búsqueda de salidas a los excedentes en la producción, motivó la participación de México como país miembro en el Tratado de Montevideo (1960). Con la constitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), los países de la región intentaron crear un sistema de integración comercial que tendría como finalidad establecer los mecanismos para la liberalización del comercio en el área.

Dentro de los trabajos de este foro se creó un sistema uniforme de nomenclaturas para Latinoamérica que siguió el sistema de clasificación de Bruselas, se diseñó el método de valoración de Bruselas y se uniformaron los aranceles aduaneros "ad-valorem". Adicionalmente,

se homologaron regímenes aduaneros y se logró la incorporación al Tratado de Bruselas de la mayor parte de los países de la región.

La ALALC permitió adoptar un lenguaje común aduanero pero en el intercambio de productos no se obtuvo el avance esperado y, como resultado de ello, se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como un nuevo organismo tendiente a modernizar sustancialmente el marco regulatorio en esta materia. Al amparo de esta Asociación se celebraron diversos acuerdos de alcance parcial que constituyeron el primer antecedente de acuerdos comerciales, los cuales otorgaron preferencias arancelarias para importaciones de productos originarios de los Estados Contratantes.

Durante el periodo 1946-1970, México contaba con aranceles elevados que fluctuaban en relación con el grado de elaboración de los bienes, llegando a alcanzar niveles hasta del 100 por ciento. El 95 por ciento de la tarifa del impuesto general de importación estaba sujeta a algún tipo de control, ya sea a través de cuotas, licencias o permisos de importación, por lo que el papel de la aduana se encontraba muy minimizado.

En los años setenta se integró un programa de promoción a las exportaciones que comprendía la importación de insumos libre de impuestos, el otorgamiento de créditos a la exportación y la expedición de certificados de devolución de impuestos; a partir de este momento, México empezó a participar en forma decisiva en el comercio internacional y a preparar su plataforma productiva hacia este objetivo. La ruptura del modelo de protección industrial y de sustitución de las importaciones se presentaba como necesaria e inevitable.

El proceso de apertura comercial se inició formalmente en 1985 con la reducción de los requerimientos de permisos previos a la importación y la simplificación de las tarifas a la importación y exportación. En esta etapa se liberó del requisito de permiso previo a casi el 60 por ciento de las fracciones que hasta entonces se encontraban sujetas a dicho requisito y finalmente, en 1988, se eliminaron los precios oficiales.

Para 1986, el desarrollo comercial del país encontró nuevos cauces con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). A partir de este momento las exportaciones de nuestro país han crecido considerablemente, de tal manera que éstas se duplicaron en los últimos cinco años y se espera que para 1994 se dupliquen nuevamente respecto del nivel alcanzado en 1992.

Actualmente, el arancel máximo en México es de 20 por ciento, con un promedio de alrededor del 10 por ciento y sólo el 1.5 por ciento de los productos requieren permisos de importación.

En tan sólo unos años, México se ha convertido en el segundo país que mayores productos manufacturados adquiere de los Estados Unidos de América. Es muy probable que en el corto plazo pasemos a ser el segundo socio comercial de ese país, superando a Japón y estando sólo por debajo de Canadá. Tomando en cuenta que la aduana es el punto de contacto de los productos mexicanos con el exterior y ante el incremento de la interdependencia de nuestro comercio con el extranjero, la operación eficiente de la aduana se presenta como una de las más altas prioridades para lograr el éxito de la política económica de nuestro país y, con ello, la elevación del nivel de vida de los mexicanos.

2. LA "NUEVA ADUANA" DE MÉXICO

Tradicionalmente la aduana en México había estado operando con una dirección centralizada sin una supervisión sistemática, lo que había propiciado la existencia de una diversidad de criterios en la aplicación de la Ley por parte de las autoridades y un alto grado de discrecionalidad e incertidumbre jurídica para los importadores y exportadores. Los procedimientos para el despacho de las mercancías eran complicados y costosos, ya que implicaban largos periodos de almacenamiento y la práctica del reconocimiento a discreción de la autoridad, respecto de todas las mercancías de importación, acrecentaba aún más el problema.

El registro de información estadística era rudimentario, toda vez que la captura era manual, y los datos con los que se contaba eran inexactos e inoportunos. Existía un Registro Nacional de Importadores y Exportadores que no cumplía con sus objetivos debido a la mala calidad de la información que proporcionaba.

A partir de 1980, se inició una reforma sustancial a la administración y operación de las aduanas para adaptarlas al proceso de apertura económica del país. Esta reforma tenía como objetivos agilizar los procesos; reducir los trámites y el costo de las operaciones; sistematizar los procedimientos y lograr una mayor precisión en la estadística de comercio exterior, haciendo más ágil el despacho de las

mercancías, incrementando con ello la recaudación en este rubro y otorgando seguridad jurídica a los importadores y exportadores.

A partir de 1982, con la entrada en vigor de la Ley Aduanera, se introdujeron cambios importantes a la reglamentación de las actividades de comercio exterior en lo referente al despacho aduanero, siendo una de las más significativas la relativa a la autodeclaración, que permite al importador determinar y pagar sus impuestos antes del despacho de las mercancías.

Posteriormente se introdujeron otros cambios de importancia como la introducción del sistema de selección aleatoria el cual, mediante un proceso electrónico, determina las mercancías que se sujetarán a revisión aduanera o a desaduanamiento libre. Con esto se redujo la discrecionalidad de las autoridades aduaneras, se agilizó el despacho de las mercancías y se otorgó una mayor seguridad jurídica al particular, sin limitar las facultades de comprobación de la autoridad, quien siempre puede verificar con posterioridad al despacho el cumplimiento de las obligaciones en materia de comercio exterior. Esta reforma redujo notablemente el tiempo para la internación de las mercancías y los costos de operación.

Con el objeto de facilitar el registro de las operaciones de comercio exterior y de contar con información precisa y oportuna, se hizo necesario establecer un mecanismo para que los agentes aduanales hicieran la entrega periódica en medios magnéticos de la información detallada respecto de las transacciones en las que intervienen. En enero de 1990, se implantó un sistema computarizado de captura para la obtención de datos de las operaciones de comercio exterior, denominado CADEPA (Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal), mediante el cual los agentes o apoderados aduanales, la aduana y el módulo bancario de recaudación, proporcionan en medios magnéticos la información de las operaciones en que intervienen y la envían periódicamente a la Administración General de Aduanas, en donde se valida y concentra.

Existen también dos sistemas de comunicación informática, el Sistema Integral de Recaudación (SIR) y el Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI). Este último, que ya se encuentra operando en diversas aduanas del país y está en vías de incorporarse en todas ellas en breve plazo, permite la obtención y utilización de la información sobre operaciones de comercio exterior en forma actualizada, exacta y oportuna, a través de la comunicación permanente "en

línea" de todas las terminales de cómputo que participan en el despacho de las mercancías con la unidad central de la Secretaría.

Se introdujo el segundo reconocimiento aduanero como medida adicional para garantizar la transparencia del proceso de verificación de las mercancías en la aduana. Esta segunda revisión se encuentra a cargo de particulares con la suficiente experiencia y solvencia económica y moral, que son autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para desempeñar esta importante función que consiste en realizar una segunda verificación selectiva de las mercancías y de los datos asentados en el pedimento.

Las medidas descritas son sólo unas cuantas de las que se han tomado y que han logrado transformar a la aduana de México hasta llegar a lo que muchos han empezado a llamar "la nueva aduana". El flujo ágil de las mercancías a través de las fronteras, el mejor control y seguimiento de las operaciones, además de una mayor recaudación que en 1992 produjo ingresos por 11,983.3 millones de nuevos pesos por concepto de importaciones y por 37.9 millones de nuevos pesos en exportaciones, son los resultados principales del cambio. El concepto del despacho de las mercancías que surgió como un conjunto de procedimientos formales y exhaustivos, ha sido sustituido por la utilización de mecanismos basados en la automatización, autoliquidación y verificación selectiva.

El proceso de modernización de la aduana y de su incorporación al contexto internacional responde a una nueva realidad de las relaciones comerciales entre México y el resto del mundo, en las que la aduana deja de conceptualizarse como una "fortaleza" o un resguardo de las fronteras, para pasar a ser un instrumento de control selectivo, de recaudación de las contribuciones al comercio exterior, e incluso en un incentivo para el comercio internacional, a través del establecimiento de mecanismos simplificados, de la eliminación de trámites innecesarios y de la agilización en el tránsito de las mercancías entre las fronteras.

3. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) representa un nuevo reto para las aduanas de los tres países signatarios. Los cambios que se han efectuado en la aduana de México facilitarán significativamente la instrumentación de las medidas contenidas en

el Tratado, especialmente el de la aplicación de las reglas de origen, que por su complejidad y trascendencia requerirán de un mayor esfuerzo para lograr su asimilación y así poder llevar a cabo una verificación efectiva de su cumplimiento.

A. Reglas de origen

Las reglas de origen del TLC tienen por objeto establecer las bases conforme a las cuales se determinará si un producto puede ser considerado como originario de la región y, por lo tanto, tiene derecho al tratamiento arancelario preferencial contenido en el mismo. Con ello, se garantiza que sólo los productos de la región obtengan el trato preferencial.

Con este propósito, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se diseñaron reglas de origen específicas para cada uno de los productos contenidos en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación. Las reglas de origen del TLC se basan en el criterio de cambio de clasificación arancelaria, estableciendo en ocasiones el requisito adicional de contenido de valor regional.

En el marco del Tratado, se considera a un bien como originario del territorio de una de las partes cuando:

- a) el bien es obtenido en su totalidad o producido enteramente en el territorio de una o más de las Partes;
- b) el bien se produzca enteramente en territorio de una o más Partes, exclusivamente a partir de materiales originarios; o
- c) cada uno de los materiales no originarios que se utilicen en la producción del bien sufra un cambio de clasificación arancelaria conforme a lo dispuesto en el Anexo 401, como resultado de la transformación que haya sufrido en territorio de una o más de las Partes;
- d) cumpla, en su caso, con el requisito de contenido de valor regional.

El TLC, en su Anexo 401, contiene las reglas específicas de cambio de clasificación arancelaria y los requisitos mínimos de contenido de valor regional para cada fracción arancelaria. El requisito de cambio de clasificación arancelaria se basa en la identificación de componentes considerados como esenciales en la elaboración de un producto, que deben provenir de la región para que este último se considere como originario. La regla general de cambio de clasificación establece que cada uno de los materiales no originarios utilizados en la produc-

ción de un bien debe sufrir el cambio de clasificación arancelaria descrito en el Anexo 401.

Por otro lado, el TLC establece los requisitos de contenido de valor regional mínimo que debe cumplir un bien para considerarse como originario de la región cuando la regla de origen que le sea aplicable así lo establezca. Para calcular el contenido de valor regional se prevén dos métodos, el método del valor de la transacción y el de costo neto, que involucran dos factores, el valor del bien final y el de sus insumos no originarios.

El valor de transacción es el precio pagado o por pagar al productor del bien de que se trate, calculado con base "free on board" (FOB), con los ajustes que establece el Código de Valoración en Aduanas del GAT. El cálculo del costo neto del bien se obtiene de disminuir al costo total de producción del bien, los costos por concepto de regalías, promoción de ventas, empaque y embarque.

Por regla general, el productor o exportador podrá elegir el método mediante el cual se ha de determinar el contenido de valor regional de un bien. Sin embargo, se establecieron algunas excepciones a esta regla cuando no existe valor de transacción o éste no sea admisible conforme al Código de Valoración del GATT, así como para algunos productos, tales como autopartes y máquinas procesadoras de palabras. Tratándose de productos de la industria automotriz, el valor de las autopartes que se importen de terceros países se debe identificar a lo largo de la cadena productiva, para así calcular con mayor precisión el contenido regional en estos productos.

La instrumentación de estas reglas implicará para los importadores, exportadores, productores, agentes aduanales y autoridades, el conocimiento del Sistema Armonizado y del Código de Valoración Aduanera del GATT, así como el manejo de contabilidad y principios de costos. Resultará de especial importancia para una correcta determinación de origen, que los principios del Código de Valoración Aduanera del GATT, recién adoptados en México, así como la clasificación arancelaria de las mercancías con base en el sistema armonizado, se interpreten y apliquen de manera uniforme entre los países que forman parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

B. Reglas especiales

En el Tratado se acordaron cuatro supuestos adicionales que permitirán que un producto califique como originario aun cuando no cumpla los requisitos señalados en el Anexo 401.

a) Bienes desensamblados y bienes clasificados junto con sus partes. Tratándose de productos clasificados en el mismo rubro que sus partes, así como para productos cuyos componentes se importan sin ensamblar y que se clasifican bajo la misma fracción arancelaria que el producto ensamblado, se permite que califiquen como originarios, siempre y cuando cumplan con un contenido regional mínimo.

b) Declaración de materiales intermedios.

Como regla general, al determinar el origen de un producto final, el productor deberá considerar los materiales adquiridos como totalmente originarios o como totalmente no originarios, aun cuando puedan tener una parte de contenido regional y otra de contenido extrazonal.

Por el contrario, el productor integrado que utilice materiales de fabricación propia en la elaboración de un bien sujeto a requisito de contenido regional, únicamente podría acumular la proporción del material correspondiente a los insumos y procesos llevados a cabo en la región.

Para evitar la disparidad entre el tratamiento aplicable a productos integrados verticalmente frente a los que no lo están, se acordó permitir al productor contabilizar un material de fabricación propia de la misma manera que si fuera adquirido, al declararlo como material intermedio. No obstante lo anterior y para evitar el abuso de esta disposición, sólo puede designarse un material intermedio para cada producto.

c) Acumulación

Como se mencionó en el punto anterior, al determinar el origen de un producto final el productor considerará los materiales adquiridos de sus proveedores como totalmente originarios o como totalmente no originarios, independientemente de que contengan o no un valor regional incorporado.

Con el objeto de evitar que el productor se vea obligado a ignorar el contenido regional incorporado en los materiales no originarios utilizados en la producción del bien, se permitirá que el productor acumule la producción de sus proveedores con la propia, a fin de tomar en

cuenta todos los procesos llevados a cabo por sus proveedores en la región.

d) Regla "De minimis"

Conforme a esta cláusula, el Tratado permitirá que un producto sea considerado como originario aun cuando algunos de los materiales empleados en su producción no cumplan con el requisito de cambio de clasificación aplicable, siempre que el valor de tales materiales no exceda del 7 por ciento del costo total del bien.

C. Administrador del Tratado

Por lo que se refiere a la administración del Tratado, resaltan por su importancia los siguientes puntos:

a) El establecimiento de un proceso de certificación común para los tres países

El Tratado prevé la instrumentación entre las tres Partes de un formato uniforme de certificado de origen. Este formato tiene por objeto acreditar que un bien que se exporta de uno de los países de la región a otro, califica como originario y es acreedor al tratamiento preferencial.

El certificado podrá amparar una o más importaciones de un determinado tipo de bien efectuadas en el periodo que se señala en el documento, que no podrá ser mayor de un año, teniendo una vigencia máxima de cuatro años a partir de la fecha de su expedición.

El exportador del bien será el responsable de la emisión del certificado y para su elaboración podrá basarse ya sea en su propio conocimiento de que el bien califica como originario, en una manifestación escrita del productor, o bien, en una certificación expedida voluntariamente por el productor del bien.

El exportador deberá proporcionar el certificado de origen al importador que pretenda solicitar un trato arancelario preferencial y deberá entregar una copia del mismo a la autoridad aduanera cuando ésta así lo solicite.

b) El establecimiento de mecanismos para verificar el origen de las mercancías

Conforme al TLC, la autoridad aduanera del país destinatario de los bienes será la responsable de efectuar la revisión de los certificados expedidos por los exportadores o productores del extranjero.

Esta facultad permitirá la entrada de autoridades aduaneras de un Estado Parte a las instalaciones de un productor en algún otro Estado, con el objeto de determinar si un bien importado al amparo de las preferencias arancelarias negociadas califica efectivamente como originario de la región.

Las verificaciones del origen de un bien se efectuarán principalmente mediante cuestionarios y visitas de verificación, los cuales permitirán revisar los libros y registros contables así como, en su caso, las instalaciones en donde se lleve a cabo la producción del bien. Para facilitar esta función, se ha acordado la elaboración en los próximos meses de un Manual de Auditoría común para los tres países.

Las visitas referidas anteriormente se sujetarán para su realización a una serie de requisitos formales que deberán cumplirse por la aduana del país del importador que efectúe la verificación. Cabe señalar que en ningún caso se podrán ejercer actos de autoridad en el país del exportador. Para poder realizar una visita se requerirá, adicionalmente, el consentimiento previo de la aduana del país de exportación y del mismo exportador.

El Estado que efectúe la verificación deberá proporcionar al exportador o productor del bien sujeto a verificación, una resolución escrita en la que determine si el bien califica como originario. Dicha resolución deberá incluir las consideraciones de hecho y de derecho que fundamenten la determinación, la cual podrá ser recurrible ante una autoridad administrativa distinta a la que emitió la misma y en los tribunales del país del importador.

El Tratado contempla como una obligación de las partes el mantener la confidencialidad de la información comercial que se obtenga, conforme a lo establecido en su legislación interna y se establece que sólo podrá divulgarse a las autoridades responsables de la administración y aplicación de las disposiciones fiscales y aduaneras.

c) La expedición de dictámenes anticipados

Para facilitar la operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y dar certidumbre a los exportadores e importadores de los tres países, sus respectivas autoridades aduaneras emitirán dictámenes anticipados, los cuales serán obligatorios en tanto no cambien las circunstancias y condiciones imperantes en el momento de su expedición.

Los dictámenes anticipados serán resoluciones emitidas por las autoridades aduaneras del país importador con anterioridad a la importa-

ción de bienes a su territorio. A través de estos dictámenes la autoridad determinará, a solicitud del importador, exportador o productor en el territorio de las contrapartes, la aplicación de disposiciones en materia de cambio de clasificación arancelaria, contenido de valor regional, valoración en aduana, asignación de costos para el cálculo del costo neto de un bien o el de un material, origen o marcado de país de origen de un bien, así como el trato preferencial respecto de los bienes que se retornen al país después de haber sido exportados para su reparación o alteración.

En México ya existe la posibilidad de que los particulares efectúen consultas a las autoridades sobre la correcta aplicación de una disposición determinada a un caso concreto, así como sobre la clasificación arancelaria de mercancías; el Tratado introducirá nuevos enfoques, especialmente por lo que se refiere a la expedición, modificación o revocación de dictámenes anticipados y a la validación de metodologías para la determinación del contenido regional de un bien.

Los dictámenes anticipados constituyen un elemento decisivo para facilitar el intercambio comercial entre las Partes al amparo del tratamiento preferencial acordado y otorgar una mayor seguridad jurídica a los importadores, exportadores y productores de bienes, en virtud de que les permite conocer de antemano los criterios que aplicará la autoridad del país importador en la verificación de la correcta aplicación de los tratamientos preferenciales.

d) El establecimiento de medios de defensa

Un objetivo importante en la negociación del Tratado fue el de asegurar que los exportadores y productores de cualquiera de las tres Partes, recibieran el mismo tratamiento en materia de medios de defensa que los importadores del país al cual se destinan sus productos.

En el Tratado se acordó que cada una de las Partes deberá otorgar sustancialmente los mismos derechos de revisión e impugnación que otorga a los importadores en su territorio, a cualquier persona que haya firmado un certificado de origen, o bien, que haya sido objeto de una determinación de origen, de una resolución sobre marcado de origen o de un dictamen anticipado.

Además de los procedimientos de defensa previstos en el Capítulo XVIII del TLC, los productores y exportadores mexicanos tendrán acceso, por lo menos, a una revisión de carácter administrativo y a una judicial o cuasi-judicial de cualquier resolución dictada en rela-

ción a sus productos por parte de las autoridades del país de importación.

e) El establecimiento de un mecanismo de cooperación entre las Partes

El Tratado establece el compromiso de las Partes de notificarse mutuamente las resoluciones o determinaciones de origen que hayan expedido o estén en vías de aplicar, relacionadas con clasificación arancelaria, valoración, asignación de costos o cualquier otro asunto que pudiera afectar la determinación de origen de un bien y de esta forma asegurar la interpretación uniforme de las reglas de origen.

Asimismo, las Partes se comprometen a cooperar en el intercambio de estadísticas sobre importación y exportación de bienes, la armonización de la documentación empleada, la normalización de los elementos de información, la aceptación de una sintaxis internacional de datos y el intercambio de información y documentación aduanera.

f) Elaboración de Reglamentaciones Uniformes

Tomando en consideración la complejidad de las disposiciones de los capítulos IV (Reglas de Origen) y V (Procedimientos Aduanales) del TLC, las tres Partes acordaron elaborar conjuntamente reglamentaciones uniformes que contengan las reglas de interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en los capítulos mencionados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en colaboración con las autoridades aduaneras de los Estados Unidos de América y Canadá, están elaborando las reglamentaciones uniformes y se espera concluir las en unos cuantos meses más para que puedan ser aplicadas por los tres países a partir de la entrada en vigor del Tratado.

4. EXPECTATIVAS

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte ofrecerá a los fabricantes nacionales mejores condiciones para el acceso de sus productos a un mercado de alrededor de 362 millones de personas. Con ello se permitirá el mejor aprovechamiento de los recursos y de los procesos productivos de la región y se reducirá la discrecionalidad en la aplicación de medidas arancelarias y no arancelarias de protección a la entrada de bienes de los Estados Partes.

Por otra parte, el Tratado hará necesario revisar los procedimientos, sistemas y mecanismos para el intercambio de información de cada

país, uniformando las prácticas y los criterios existentes, con el objeto de lograr una mayor integración en el despacho y facilitar el comercio entre la región. Las aduanas de México, Estados Unidos de América y Canadá han introducido procesos automatizados y de simplificación a fin de facilitar el despacho de los productos, disminuir los costos de operación para los importadores y para la aduana y mejorar el nivel de cumplimiento de la ley una vez que entre en vigor el TLC.

Si bien la legislación aduanera mexicana se encuentra a la altura de las necesidades que plantea este nuevo acuerdo comercial, la operación e instrumentación de las reglas de origen requerirán de grandes esfuerzos, tanto de capacitación, como de difusión, ya que aun cuando no son una novedad para los importadores, exportadores, agentes aduanales y autoridades en México, la trascendencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el grado de detalle que se alcanzó en el texto de las reglas contenidas en dicho instrumento, establecen un marco regulatorio del comercio entre los países de América del Norte muy distinto al que habíamos estado acostumbrados a utilizar hasta esta fecha.