

## REFORMAS A LA LEY ADUANERA

Una vez más y en el contexto del paquete fiscal que anualmente el Ejecutivo federal somete a la aprobación del Congreso, la Ley Aduanera fue objeto de reformas, derogaciones y adiciones que se publicaron el 20 de diciembre de 1991, en el *Diario Oficial de la Federación*.

A continuación describimos y analizamos las más importantes:

1) *Manejo, almacenaje y custodia de mercancías (artículos 8º, 8º-A y B, e inciso I del artículo 5º transitorio)*.

Desde el año pasado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó a los particulares mediante licitación pública, la prestación de estos servicios. Ahora dicho plazo se amplía a veinte años, prorrogables, y las cuotas a cobrar por dichos servicios se fijarán de común acuerdo por los particulares. Por otra parte, se somete a los prestadores de estos servicios a nuevos requisitos, entre los que destacan: garantía anual del interés fiscal equivalente al valor promedio de las mercancías almacenadas o contrato de seguro que cubra dicho valor; instalaciones específicas para uso de la SHCP en las que se pueda efectuar el despacho aduanero; instalar circuito cerrado de televisión, equipo de cómputo y de transmisión de datos enlazados con la SHCP; permitir almacenamiento de mercancías embargadas y almacenamiento gratuito de mercancías de importación (5 días) y de exportación (15 días).

También y como expresión de las tendencias privatizadoras de las funciones aduaneras, la SHCP podrá autorizar a empresas particulares que prestan servicios de procesamiento electrónico de datos, relacionados con el despacho aduanero y otras operaciones inclusive relacionadas con otras contribuciones. Las empresas o particulares que accedan a dichos servicios deberán cumplir algunos requisitos tales como: a) tener cinco años de experiencia en el rubro; b) tener un capital social pagado mínimo de 300 millones de pesos, y c) cumplir con las reglas de procedimiento de la convocatoria que la SHCP establezca en el *Diario Oficial de la Federación*.

Conviene destacar que en estas reformas se observa una creciente participación de los particulares en las actividades aduaneras, las que en

algunos países latinoamericanos han comenzado a concesionarse, como una forma de desregular y agilizar las operaciones de comercio exterior.

2) *Reexpedición de mercancías (artículo 25-B y II del artículo 5º transitorio).*

La reexpedición es aquella operación que tiene lugar cuando un producto o mercancía extranjera se encuentra en libre práctica en una zona libre o franja fronteriza y es internada al resto del territorio aduanero nacional pagando sus respectivos impuestos de comercio exterior. El precepto que comentamos señala que a los requisitos documentales de toda importación señalados en el inciso I del artículo 25, se deberán adjuntar copia del pedimento mediante el cual se efectuó la importación a zona libre o franja fronteriza, o cuando sea persona distinta del importador, factura que reúna los requisitos aduaneros y, además, los documentos que comprueben el cumplimiento en materia de restricciones o requisitos especiales (copias o fotocopias si se carece de los originales). Esta reforma intenta tener un control más estricto en las operaciones de reexpedición a fin de evitar el contrabando fronterizo tanto a nivel comercial como industrial.

3) *De los agentes y apoderados aduanales (artículos 26-A y 28, y fracción VI del artículo 5º transitorio).*

El actual artículo 26 señala la representación legal de los agentes y apoderados aduanales en relación con los importadores y exportadores en los trámites relacionados con el despacho de las mercancías. La adición del artículo 26-A amplía dicha representación a las actuaciones y notificaciones derivadas del acto del despacho, siempre que se celebren dentro del recinto fiscal o se trate de la resolución provisional o del acta de embargo del artículo 31 y 121 de la Ley Aduanera. Los representados podrán denunciar ante la autoridad aduanera dicha representación, siempre que se haya efectuado la notificación de la resolución o acta de embargo, en su caso, pues se pretende con ello mantener vinculados, a dichos actos administrativos, a los agentes o apoderados aduanales.

En relación con los agentes aduanales, nos parece pertinente comentar que los artículos 147 y 148 de la Ley que establecen las sanciones y eventual cancelación de la patente, sufren adiciones que amplían las posibilidades de incurrir en ellas, agregando varias nuevas conductas susceptibles de afectar el comportamiento de estos auxiliares de nuestro comercio exterior.

Por su parte, y como una de las hipótesis en que no se exige la presencia de los agentes o apoderados aduanales, se reforma el artículo 28 en su párrafo segundo, que logra una mayor claridad y que regula la

mercancía distinta al equipaje que traen pasajeros y que están obligados a declarar y pagar las respectivas contribuciones por mercancías diferentes al equipaje liberado y por monto de hasta 300 dólares. Ahora, el pasajero tiene la opción de solicitar a la autoridad se practique el reconocimiento de las mercancías o activar el mecanismo de selección aleatoria que determine si el reconocimiento se omite o practica. La reforma del precepto finaliza señalando la obligación de las empresas que prestan el servicio internacional de transporte de pasajeros, de proporcionar la forma oficial de declaración para las mercancías no integrantes del equipaje liberado o exento por pasajero.

4) *Mercancías sujetas a restricciones o requisitos especiales de importación o exportación pueden entregarse a los integrantes (artículo 33).*

Se trata de una reforma total de dicho precepto que apunta a permitir que las mercancías que al momento del despacho aduanero no hayan cumplido con determinadas restricciones (permisos de importación, guía ecológica, etcétera), puedan ser entregadas a los interesados, siempre que se cumplan con las disposiciones y requisitos establecidos en el artículo 123 de la Ley (orden de verificación, designación de dos testigos, acta de embargo y depositario en el propio interesado, etcétera). El nuevo texto es tajante en relación a que las mercancías prohibidas en ningún caso serán entregadas a los interesados.

Esta reforma se explica ante la nueva política comercial en turno, que facilite al máximo la libre circulación de mercancías, limitando exclusivamente la comercialización de los productos y mercancías prohibidas.

5) *Base gravable para mercancías reexpedidas de franja fronteriza y zona libre (artículo 38-A).*

Como sabemos, el artículo 38 en sus incisos *A, B, C* y *D* señala las fechas que rigen los pagos de cuotas, base gravable, tipos de cambios de moneda, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones en las importaciones (número I) y las exportaciones (número II).

La adición del artículo 38-A es la complementación a las derogaciones que se hacen a los incisos *E* y *F* referidas a las zonas y franjas fronterizas, señalando ahora que la base gravable para la reexpedición de mercancías de procedencia extranjera de las franjas fronterizas y zonas libres al resto del país, será la que rija en la fecha señalada en los incisos *a)* fondeo de la embarcación; *b)* cruce de la línea divisoria internacional; *c)* arribo de la aeronave al primer aeropuerto nacional, y *d)* vía postal según medio de transporte (litorales, fronterizas o aire). Esto es, la reexpedición se asimila a los principios de una importación normal para efecto de fijar la base gravable y su tiempo o momento.

El párrafo segundo de esta importante adición del precepto 38-A señala que si la reexpedición recae sobre la mercancía de procedencia extranjera que fue transformada o reelaborada en la zona libre o franja fronteriza y siempre que al nuevo producto le corresponda una fracción arancelaria diferente a la de la mercancía que originalmente se importó a la zona libre o franja fronteriza, las contribuciones a pagar serán sólo aquellas correspondientes a partes o componentes extranjeros que se hayan incorporado al producto final y la fracción arancelaria será la que señale la reexpedición en función de los incisos *A, B, C* y *D* de la parte I del artículo 38 en vigor.

Esta reforma está en relación directa con el futuro tratado trilateral de libre comercio, pues utiliza el llamado "salto arancelario" para equiparar los tratamientos arancelarios especiales que rigen tanto para las maquiladoras como para los territorios aduaneros especiales que nuestro derecho aduanero todavía contempla (franja fronteriza y zonas libres).

6) *Eliminación del subsidio a los fletes terrestres de países fronterizos (artículo 49, segundo párrafo del número II derogado).*

Hasta antes de esta importante derogación, el flete terrestre de Estados Unidos y Guatemala, desde la planta o fábrica de esos países a la Aduana de entrada mexicana, podía ser rebajado por la SHCP a efectos de determinar la base gravable de los productos que se importaban por dicha vía terrestre. En el caso de productos minerales y autopartes en que el flete incidía definitivamente en el monto gravable para el cálculo de los impuestos *ad valorem*, el monto de flete terrestre constituye un costo importante y que incluso la regla undécima general, hoy derogada, lo contempló como un subsidio de apoyo a los industriales nacionales. Hoy dichos fletes quedan incluidos en el valor normal de los productos importados de Estados Unidos y Guatemala, eliminándose el último subsidio expreso aduanero discrecional que contemplaba la Ley Aduanera. No cabe duda que dicha derogación es una evidencia más de nuestra futura disciplina de zona en implantación con Canadá y Estados Unidos.

7) *Cuentas aduaneras (artículo 58-A y 58-B).*

Para los contribuyentes que sean simultáneamente importadores y exportadores, los cuales pagan los impuestos de importación de productos que se exportan a través de las llamadas cuentas aduaneras para inversión en valores gubernamentales, se amplía el plazo a dieciocho meses, para la exportación, contados de la fecha de la importación de las materias primas e insumos (número I del mencionado precepto).

A dicha reforma se agregan varios incisos relativos a la forma como los contribuyentes que optan por las cuentas aduaneras, recuperan di-

chas cantidades y rendimientos en los términos que la SHCP indique vía reglas generales aplicables a las exportaciones efectivamente realizadas. El plazo de los dieciocho meses sirve para cambiar el régimen aduanero, si las mercancías no se exportan y el contribuyente decide venderlas en el mercado doméstico. Otro aspecto novedoso de estas reformas, es que los importadores que transfieran las mercancías a un tercero que paga los impuestos de importación vía cuentas aduaneras, se considerará que por dicho acto han materializado una exportación, sin perjuicio de utilizar por parte de los adquirentes, las modalidades del artículo 75 de la Ley, que abren la posibilidad de transformar sus mercancías en importaciones definitivas.

Aquí conviene mencionar el caso de las importaciones temporales destinadas a exposiciones efectuadas en 1991 que podrán transformarse en definitivas, previa autorización de la SHCP.

Finalmente, el nuevo artículo 58-B amplía el plazo de exportación hasta tres años, para mercancías distintas a las del inciso I del artículo 58-A, en cuyo caso los contribuyentes podrán recuperar también el monto de las cuentas aduaneras y sus rendimientos en la proporción y plazos contemplados en los artículos 44 y 45 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

8) *Traspaso de mercancías bajo programas de maquila y PITEX a terceros (artículo 87).*

Se trata de una reforma total que viene a clarificar la situación frecuente en que un tercero adquirente de productos importados temporalmente por una maquiladora o por una empresa con programa PITEX, transforma, elabora o repara, puede realizar el retorno al extranjero de una mercancía, debiendo formular el pedimento respectivo por medio de un agente o apoderado aduanal y observar las reglas de carácter general que la SHCP expida al respecto. En todo caso, deberá el último contribuyente atenerse a los requisitos que contempla el artículo 58-A, último párrafo, de la multicitada Ley Aduanera.

9) *Tipifica como infracción la importación de productos que deben cumplir la NOM y requisitos de etiquetado, marcas o leyendas de información comercial (artículo 127, fracción II, y fracción IX del artículo 5º transitorio).*

Esta adición viene a resolver un vacío legal contemplado en otras leyes, como la de Metrología y Normalización, en relación con importaciones de mercancías que carecen de toda norma, no obstante que los fabricantes nacionales deben acatarlas, ya sea vía normal oficial mexi-

cana obligatoria o requisitos de comercialización, que en productos textiles y electrónicos son frecuentes.

Ahora el importador debe anexar a los documentos de importación estas exigencias legales, con las cuales indirectamente se protege a la industria nacional. Por lo menos se equiparan en estas materias los productos nacionales a los de importación.

10) *Marinas turísticas y casas rodantes (artículos 63, 95, 95-A, y fracción VI del artículo 5º transitorio).*

A las marinas turísticas que ya se contemplaban en el inciso V de los regímenes aduaneros del artículo 63 se adicionan los campamentos de casa rodantes.

Por su parte, se adiciona un párrafo al artículo 95 referido a establecer una responsabilidad solidaria respecto a las contribuciones garantizadas, cuando las marinas son explotadas parcialmente por terceros.

También se adiciona un nuevo artículo 95-A que establece los requisitos que deben cumplir las personas que introduzcan al país casas rodantes y la eventual transformación de régimen temporal a definitivo.

Aquí es pertinente comentar cómo estos nuevos regímenes de importación temporal pueden ofrecer a los usuarios la ventaja de una explotación comercial reglada por la autoridad, posibilidad legal congruente con la nueva política comercial en vigor.

11) *Ampliación y control de depósito fiscal (artículos 97, fracción IV, 98 y 101 de la Ley Aduanera).*

Este régimen amplía su cobertura con la adición de la fracción IV consistente en productos que forman parte de un programa PITEX y que deben observarse además los requisitos establecidos en el Reglamento, debiendo ajustarse el movimiento de mercancías en depósito fiscal-PITEX a través del régimen de tránsito interno y bajo la responsabilidad del agente o apoderado aduanal en vigor.

También se flexibiliza el depósito fiscal en relación con los actos de conservación y exhibición, etiquetado, empaquetado, examen, demostración y toma de muestra, pagando en este último caso las contribuciones pertinentes a las muestras extraídas del depósito fiscal.

Finalmente, para el caso de las exposiciones internacionales es posible utilizar este régimen aduanero, cumpliendo requisitos que mediante reglas de carácter general determine la SHCP.

12) *Nuevos controles al tránsito de mercancías (artículos 102, 103 y 103-A, y fracción VI del artículo 1º transitorio).*

Como sabemos, el tránsito aduanero es un sistema que permite que las mercancías circulen con el mínimo de trabas en su trayecto y al mis-

mo tiempo ofrecer el máximo de garantías a los intereses fiscales y aduaneros.

Para ello, el nuevo artículo 102 somete a un riguroso control a las empresas importadoras y exportadoras que tienen acceso a este instrumento legal, exigiendo la obligación del registro o su inscripción al padrón respectivo.

Se exige un requisito de buena conducta fiscal a dichas empresas y hace extensiva una responsabilidad solidaria al respecto a las empresas transportistas y a los agentes aduanales que intervengan en el traslado de las mercancías sujetas al régimen de tránsito aduanero.

El artículo 103 señala en su nuevo texto la forma de operar de los agentes y apoderados aduanales al respecto.

13) *Zonas libres y franjas fronterizas (artículos 106, 107, 108, 116 y 117).*

Estas figuras aduaneras constituyen ficciones legales que diversifican el territorio aduanero nacional y que estimulan políticas industriales y mercantiles particulares y zonales.

Todas las reformas mencionadas en los artículos citados apuntan a homologar el tratamiento aduanero fiscal de dichos puntos geográficos con el resto de la economía nacional, requisito esencial para funcionar en la zona norteamericana de libre comercio en gestación.

De ahí que la reexpedición es asimilada a las importaciones ordinarias y todos los tratamientos específicos se derogan en tal sentido.

Por ello, bajo esta nueva premisa de igualación aduanera, estas reformas nos parecen inocuas y sin importancia práctica para los usuarios y operadores de nuestro comercio exterior.

Jorge WITKER