

NOTAS SOBRE EL NUEVO DERECHO ADUANERO LATINOAMERICANO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (Brasil y México)*. 1. *Estructura y características del SADC*. 2. *América Latina ante el SADC*. 3. *Las nuevas tarifas mexicanas*. A. *La nueva TIGI*. B. *Las seis reglas de interpretación de la tarifa (TIGI)*. C. *Las reglas complementarias mexicanas*. III. *El Código de Valoración del GATT (Argentina, Brasil, Chile y México)*. 1. *Panorámica del Código*. 2. *Procedimientos para determinar el valor en aduana*. 3. *Cuestiones de carácter general*. 4. *Aplicación del Código de Valoración en la región*. IV. *Consideraciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto de los procesos de integración regional destacan los esfuerzos por armonizar los instrumentos de política comercial, entre los cuales, los aranceles y tarifas aduaneras juegan un papel de efectos comerciales múltiples. Las aduanas son las dependencias oficiales que facilitan o impiden un libre flujo de mercancías y servicios entre territorios aduaneros distintos. De allí que la técnica de clasificar los objetos transportables, materias de intercambios mercantiles, la forma de valorar sus facturas o precios, los criterios de origen o nacionalidad de los productos, los *tips* de impuestos al comercio exterior y los procedimientos temporales o definitivos que acompañan a toda la importación o exportación, son variables que actúan definitivamente en la ampliación y desarrollo de las relaciones comerciales.¹

En América Latina la preocupación por "integrar" un lenguaje común a nivel aduanero comenzó con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1960 (ALALC), organismo éste de aspiraciones comerciales regionales que cumplió un papel modesto en su tarea original y que fue reemplazado por la actual ALADI desde 1980. Con todo, la ALALC logró en el ámbito aduanero sentar ciertas bases uniformes en nomenclatura (NABALALC); en extender la vigencia de los impuestos aduaneros *ad valorem* al ámbito regional; en propiciar la asimilación del valor normal como base gravable a las tarifas regionales y,

¹ Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho aduanero*, México, Porrúa, 1986.

finalmente, crear criterios de origen para los productos de la ALALC que tuvieran derecho a las limitadas preferencias tarifarias regionales. Dichos logros fueron reforzados, en su momento, por el Pacto Andino que, como acuerdo subregional, surge en los setenta bajo autorización de la propia ALALC.²

Estos antecedentes promisorios y que impactaron las legislaciones aduaneras latinoamericanas, sufren, sin embargo, en la década de los ochenta un retroceso importante; la propia ALADI hasta la fecha no ha podido retomar esa herencia técnica, encontrándose en la actualidad con un derecho aduanero regional disperso y asistemático.

En efecto, en materia de nomenclatura tarifaria, en 1988 sólo Brasil y México se han incorporado al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SADCM); Argentina, Uruguay, el Pacto Andino y Centroamérica aplican todavía un sistema clasificatorio heredado de la NABALALC o NABALADI, ya prácticamente obsoleto. Por su parte, en el campo de la valoración aduanera, Argentina, Brasil y Chile aplican el Código de la materia del GATT, mientras México inicia su implantación para 1990. El resto de la región aplica el sistema de valor normal o teórico, cuya complejidad y eficiencia aún no han sido probadas.³

Por último, en materia de criterios de origen para los productos, la ALADI ha dejado su determinación a los distintos acuerdos de alcance parcial que los países involucrados convengan, al margen de toda disciplina y objetividad en la materia.⁴

En síntesis, el panorama del nuevo derecho aduanero latinoamericano, es caótico e inorgánico y será tarea de los organismos regionales (ALADI, SELA, OEA, Pacto Andino, CARICOM) retomar los antecedentes mencionados e insertar las necesidades regionales en los cambios tecnológicos y *merciológicos* que el comercio internacional contemporáneo replantea ahora, en un contexto en que a los intercambios de objetos transportables (mercancías físicas) se suma el dinámico mundo de los servicios, intangibles que se negocian en la actual Ronda de Negociaciones del Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.⁵

² Seminario Interamericano del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, OEA y Dirección General de Aduanas de México, junio de 1987.

³ Witker, Jorge y Perezniето, Leonel, *Aspectos jurídicos del comercio exterior de México*, México, Nueva Imagen, 1980.

⁴ *Guía práctica del exportador e importador*, Argentina, 1988.

⁵ Riddle, Dorothy, *Service Led Growth, The Role of the Service Sector in World Development*, Nueva York, Praeger Publishers, 1986.

Ante estos cambios cualitativos que suceden a nivel mundial, América Latina debe reforzar su presencia, no con intenciones de aislamiento, sino de asimilar dichos avances y progresos a fin de incorporarse a la modernidad mercantil internacional, sin olvidar sus raíces, problemas, necesidades y realidades, que no coinciden con los existentes en los países de mayor grado de desarrollo económico y tecnológico. A ello responden las siguientes reflexiones.

II. EL SISTEMA ARMONIZADO DE DESIGNACIÓN Y CODIFICACIÓN DE MERCANCÍAS (BRASIL Y MÉXICO)

Se trata de una nueva nomenclatura para clasificar las mercancías que se negocian en el comercio internacional y de cuya transparencia y operatividad dependen los impuestos que gravan a las importaciones y exportaciones entre países.

Es un lenguaje *merciológico* que unifica mundialmente diversas nomenclaturas que regían los aranceles nacionales y que obstaculizaban la identificación de los objetos y mercancías, materia de las relaciones mercantiles y, en consecuencia, impedían una aplicación correcta y objetiva de los propios aranceles y tarifas.

La clasificación sistemática de las mercancías objeto del comercio exterior, no sólo conlleva al ejercicio legítimo de la autoridad para tener control de las transacciones comerciales entre países, sino se presenta como el mecanismo básico para establecer un lenguaje aduanero común aceptado internacionalmente que facilite el trabajo de importadores, exportadores, productores, transportistas, aseguradoras, agentes aduaneros y funcionarios públicos de fiscalización.

Por otra parte, la nomenclatura de los sistemas aduaneros coadyuva a la negociación de tratados y acuerdos comerciales, bilaterales y multilaterales, a su correcta aplicación e interpretación, así como a la recopilación objetiva de datos estadísticos confiables para evaluar las políticas comerciales anuales por países y regiones.

Los esfuerzos por uniformar un lenguaje *merciológico* son de larga data; destacan la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas y la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (NAB y CUCI) que con actualizaciones y reformas rigieron hasta la década de los ochenta, agotando sus posibilidades ante los avances tecnológicos y *merciológicos* contemporáneos.

América Latina, al impulso de la ALALC, propició la aplicación de la NAB que adaptada a las características de la región aún subsiste (Centroamérica), mientras el resto del continente implanta la aplicación

del SADC. Consecuentemente, Brasil en 1987 y México en 1988 incorporaron a sus tarifas este nuevo esquema clasificatorio siguiendo las corrientes modernizadoras del comercio internacional contemporáneo.

Argentina, Chile y el Pacto Andino efectúan conversiones técnicas y se aprestan a su aplicación para 1990.

1. *Estructura y características del SADC*

El SADC es un lenguaje clasificatorio de objetos transportables que sistematiza lógicamente familias o grupos de mercancías en torno de tres principios fundamentales: 1) identifica la composición o estructura material de los objetos en relación con su origen animal, vegetal y mineral; 2) clasifica los productos respetando estrictamente las cadenas productivas, de tal forma que las materias primas preceden a los productos semielaborados y procesados en una escala ascendente de capítulos, partidas, subpartidas y fracciones, y 3) el uso-destino y función de los objetos, cuando no es posible aplicar los anteriores principios, orienta el esquema clasificatorio, con lo cual facilita una aplicación uniforme y objetiva a las distintas aduanas nacionales.

A esta racionalidad lógica suma un carácter polivalente que le permite no sólo actuar como código tarifario, sino como instrumento para identificar los medios de transportes, los tipos de seguro y reaseguro, las empresas exportadoras y los destinatarios, y ser un instrumento confiable para las estadísticas del comercio internacional. Incluso en la Comunidad Económica Europea el SADC sirve para uniformar el sistema tributario comunitario detectando los procesos productivos integrados y para capturar evasores del impuesto al valor agregado a nivel comunitario.⁶

La estructura del SADC gira en torno a XXI secciones ordenadas progresivamente con números romanos, que sugieren lo que se agrupa en ellos para fines solamente indicativos. Las secciones se dividen en 96 capítulos, que forman parte de la codificación numérica y en orden progresivo de acuerdo con el grado de elaboración de los productos. Constituyen los primeros dos dígitos de todo el sistema. A continuación están 1,241 partidas definidas como grupo de mercancías determinadas por un texto y apoyadas por notas legales. Para que un grupo de productos llegue a conformar una partida, se exige que su comercio alcance más de 10 millones de dólares anuales. Se sitúan después de los dígitos de capítulo al que pertenecen y se identifican también

⁶ Varios, *Tratado de derecho comunitario europeo*, Madrid, Civitas, 1986, t. II.

por dos dígitos. Su secuencia va de lo más simple a lo más complejo, dependientes del capítulo que le da su ubicación primaria. Luego, y a nivel de los dígitos 5 y 6, están 5,019 subpartidas que constituyen el máximo desglose a observar por todos los países que siguen al SADC, permitiendo subpartidas de primer nivel y segundo nivel, debiendo utilizarse el 0 para cuando no hubiere productos que ameriten dicho lugar. Esto es, el sistema exige la aplicación rigurosa de los primeros seis dígitos. A partir de esos seis dígitos cada país puede crear tantas fracciones como su comercio exterior lo requiera; pero dichos desgloses deben respetar esos primeros capítulos, partidas y subpartidas.

Este esquema numérico que facilita el control y lenguaje informático (computarizado) se completa con notas de sección y de capítulos, seis reglas generales para la interpretación y, finalmente, notas de subpartidas y un voluminoso texto de notas explicativas que auxilian al usuario para identificar con propiedad e información técnico-científica la composición y características de los productos clasificados en la nomenclatura.

El SADC es administrado por un convenio internacional auspiciado por el Consejo de Cooperación Aduanera, suscrito en Bruselas el 14 de junio de 1983. Actualmente lo aplican Japón, la Comunidad Económica Europea y más de treinta países, incluyendo algunos de economía centralmente planificada. Estados Unidos espera aplicarlo en 1989 con ocasión de la aprobación de la Omnibus Trade Bill.⁷

2. América Latina ante el SADC

Como hemos afirmado, la región no ha participado en la elaboración de esta nomenclatura y no forma parte del Consejo de Cooperación Aduanera, salvo México, por lo que su participación ha sido nula. Con ello queda de manifiesto que el SADC carece de una versión latinoamericana y que los textos que siguen Brasil y México en sus tarifas, responden a la versión española, que siendo útil no contempla nombres y productos propios de la región.

Corresponde a la ALADI asumir urgentemente un papel al respecto, pues las controversias clasificatorias, tan frecuentes, requieren de soluciones reales y congruentes con los objetos que nuestros países comercializan, lejos de las expresiones en inglés y francés que hoy rigen en la nomenclatura del SADC.

Brasil, con fecha 1.º de enero de 1987, incorpora su tarifa de importación a este esquema y México lo aplica tanto en sus importaciones

⁷ Ver el *Exportador Mexicano*, México, núm. 83, octubre de 1988.

como exportaciones desde el 1o. de julio de 1988. Las siguientes líneas están destinadas a comentar las nuevas tarifas mexicanas.

3. *Las nuevas tarifas mexicanas*

A. *La nueva TIGI*

Como sabemos, las tarifas de importación están reguladas por la Ley del Impuesto General de Importación publicada el 12 de febrero de 1988 y que entró en vigor el 1º de julio del mismo año. En ella encontramos XXI secciones que abarcan el universo total de mercancías u objetos transportables que pueden ser objeto de comercio exterior y, en este caso, que pueden ser importadas legalmente a México. Ubicar y clasificar una mercancía de importación en forma adecuada y precisa implica:

- a) Pagar adecuadamente los respectivos impuestos *ad valorem*.
- b) Identificar las mercancías sujetas a permisos de importación, cuotas o cupos.
- c) Identificar las mercancías que requieran autorizaciones o permisos especiales (guía ecológica, franquicia sanitaria, certificado fitosanitario, etcétera).
- d) Detectar las mercancías que están sancionadas con cuotas compensatorias.
- e) Clasificar en forma autónoma y segura las mercancías que gozan de preferencias ALADI y/o SGP.

Ahora bien, la nueva nomenclatura mexicana (SADCM) corresponde además de las XXI secciones, 96 *capítulos*, mismos que se dividen en 1,241 partidas, que en algunos casos se subdividen en subpartidas, totalizando 5,019, más las fracciones mexicanas (11,950 fracciones).

Toda esta estructura está basada en dos grandes principios. En efecto, de los capítulos 1 al 83 los productos se organizan y agrupan según su composición o naturaleza; del capítulo 83 al 96 se agrupan según su uso, destino o función. Por otra parte, las agrupaciones o familias de mercancías se van articulando y ordenando en la nueva tarifa, según el grado de elaboración, con lo cual se respeta la cadena productiva a fin de adelantar en los capítulos, según avance el producto en sus grados de elaboración y procesamiento.

Por ejemplo, el capítulo 1 comienza con animales vivos (ganado en pie), sigue el capítulo 2 con carne y despojos comestibles, el capítulo 4 con productos comestibles de origen animal y el capítulo 5 con otros productos de origen animal, como crines, hueso, marfil, coral, etcétera.

Por su parte, en el capítulo 15 encontramos grasas y aceites, ceras de origen animal; en el capítulo 16 preparados de carne, de pescados, moluscos y otros invertebrados, tales como embutidos, jamones, etcétera. Es decir, se ha respetado en todos esos capítulos los dos principios descritos; esto es, naturaleza o composición *animal* y cadena productiva que va del animal vivo a los productos procesados en forma de jamones y embutidos.

En síntesis, para aplicar la nueva tarifa debemos responder a dos grandes interrogantes: ¿de qué está constituido el producto? Su composición, ¿es de origen animal, vegetal o mineral? y ¿para qué sirve? ¿en qué se utiliza? Si no nos sirviera, no fuera lógico o fuera mezcla de varios compuestos el producto respectivo.

B. *Las seis reglas de interpretación de la tarifa (TIGI)*

Para precisar el uso de la nueva nomenclatura, la TIGI tiene sus reglas fundamentales, sin las cuales es imposible arribar a una clasificación *merciológica* correcta.

En efecto, la primera regla sostiene que cada partida, su texto y sus respectivas notas legales son los que privan por sobre cualquier otra ubicación a nivel de capítulo o sección. Es decir, el texto y notas de cada partida es lo que se aplica sin considerar otros aspectos relacionados o analógicos que pudieran darse al momento de clasificar un producto.

La regla 2 sostiene que un artículo incompleto o sin terminar debe clasificarse en la partida que corresponde al artículo terminado. Ejemplo: un automóvil sin llantas y sin motor, se clasifica como automóvil. El inciso *b* de esta regla sostiene que cuando un producto está hecho de una materia identificable, el producto, si está mezclado o asociado a otros materiales, la materia identificada arrastra a todo el producto a la partida cuya naturaleza se identifica fácilmente.

La regla 3 está referida a que la partida más específica tiene prioridad sobre la genérica. Por ejemplo, si una partida se refiere a partes o accesorios de máquinas para lavar y otra clasifica los tornillos de acero inoxidable que se utilizan en las máquinas para lavar y otras máquinas, la partida tornillos inoxidables es más específica que la referida a accesorios y partes de la misma máquina para lavar. Igual sucede con artículos que integran surtidos o conjuntos acondicionados para la venta al por menor; por ejemplo, un aparato telefónico dotado de reloj, radio y una microtelevisión, aquí no cabe duda que tal producto debe clasificarse como aparato telefónico, pues ni el reloj, ni la radio,

ni la televisión son esenciales y el teléfono es lo que define el carácter esencial del producto en cuestión.

Esta misma regla 3, en su inciso *c*, señala que ante la imposibilidad de aplicar los principios anteriores, la mercancía debe clasificarse en la partida más avanzada del orden de numeración, prefiriendo el mayor grado de elaboración, según uno de los principios antes comentados.

La regla 4 recurre al complejo principio analógico que no satisface ni a la aduana y mucho menos a las empresas.

La regla 5 se refiere a los estuches y continentes de productos, que deben clasificarse con los productos contenidos en dichos estuches. Por ejemplo, los estuches de una cámara fotográfica se clasifican en la partida de las cámaras. También los envases temporales (empaques plásticos) siguen este principio, salvo los cilindros de acero que se usan para transportar líquidos químicos y que sirven para varios envíos, que deben clasificarse en la partida de productos de acero, al margen de su contenido.

Finalmente, la regla 6 establece que cuando las subpartidas tienen notas específicas deben preferirse a otras notas de la respectiva partida y que la comparación debe hacerse entre subpartidas de ese mismo nivel. Entre las novedades que cabe comentar está la regla 3 referida a mezclas, que se aplica sólo en los casos en que las partidas o capítulos no tienen criterios de mezclas específicos. Por ejemplo, la sección XI, referida a los textiles, varios capítulos (54, 58, 60 y otros), establece reglas de mezclas que, según la regla 1, deben aplicarse, *prima facie*, pues están en las notas legales de partidas específicas. Igual situación sucede con las aleaciones metálicas señaladas en la sección XV, en la que hay reglas específicas para la mezcla o aleación de metales.

C. *Las reglas complementarias mexicanas*

Las reglas anteriores operan mundialmente a nivel de capítulo, partida, subpartida, es decir, los primeros seis dígitos son de aplicación obligatoria para todos los países que adoptan el SADCM (75 países en 1988).

Por ejemplo, la 4101.10 significa: el capítulo 41 (pieles y cueros); partida 01 (cueros en bruto de bovinos o de equipo), subpartida 10 (pieles enteras de bovino con un peso unitario inferior o igual a 8 kilogramos para las secas, a 10 kilogramos para las frescas, saladas verdes o las conservas de otro modo).

Hasta aquí llega el SADCM que todos deben respetar y obviamente las tarifas mexicanas respetan.

Para desdoblarse la subpartida 10, la tarifa mexicana crea la fracción 01, referida a "pieles enteras de bovinos con un peso unitario inferior o igual a 8 kilogramos para las secas...". Luego crea otra fracción de un guión para "otros cueros y pieles de bovinos frescos o salados verdes".

Esto es, para las fracciones que desprenden de las subpartidas (seis dígitos) y avanzar a 7, 8 o más dígitos, México expide 10 reglas complementarias que forman parte de la TIGI.

En efecto, la 1a. regla establece que las seis reglas generales de interpretación deberán aplicarse en forma obligatoria a nivel de subpartida y de las fracciones que la integren.

La regla 2a. reproduce la ordenación románica para las secciones y señala la forma como las fracciones deben articularse y ordenarse.

La regla 3a. otorga fuerza legal a las notas explicativas que ha elaborado el Consejo de Cooperación Aduanera y constituye una fuente esencial de información, que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* en entregas diarias del 24 de mayo al 25 de junio de 1989.

La regla 5a. complementaria describe un listado de abreviaturas que se utilizan en la TIGI.

La regla 7a. se refiere a un tratamiento especial que se da a los envases en la TIGI.

Las otras reglas, incluyendo la importante regla 8a. para clasificar en una sola partida los productos desmontados que forman parte de un Programa de Fomento autorizado por SECOFI, describen circunstancias no importantes a nivel de este análisis.⁸

III. EL CÓDIGO DE VALORACIÓN DEL GATT (ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y MÉXICO)

La forma como cada aduana fija la base gravable para los efectos de aplicar los impuestos al comercio exterior, ha evolucionado desde 1950 a estos días, como derivación de la ambigua disposición del artículo VII del Acuerdo General de Aranceles y Comercio de 1948.

De esa disposición surge la definición del valor de Bruselas (1950-1953), que estructura el Consejo de Cooperación Aduanera para responder a los principios liberales o neoliberales con que se intentó re-

⁸ Carmona López, José Manuel, *Análisis comparativo del Sistema Armonizado y la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera*, México, 1988.

estructurar el comercio internacional en la década de los cincuenta (FMI, BIRFT, GATT, etcétera).

Al impulso de la ALALC, América Latina incorpora el esquema de Bruselas; para 1979, las tarifas y leyes aduaneras de la región aplican formalmente la noción teórica de un valor obtenido de operaciones en libre competencia: el llamado precio usual de competencia. Pese a esta vigencia formal de dicho esquema, el convenio de la definición del valor de Bruselas no es suscrito por la ALADI, de tal suerte que su aplicación ha sido y es más formal que real.

Simultáneamente, en el comercio internacional subsistían distintos esquemas de valoración. Estados Unidos de América aplicaba el "American Selling Price", que regulaba las importaciones con bases gravables arbitrarias. Otros países recurrían a precios oficiales, con lo cual los niveles arancelarios se alteraban al aplicarse sobre precios ficticios y arbitrarios.

En este contexto de disparidad valorativa en el comercio internacional se llega a la década de los ochenta; el Acuerdo General de Aranceles y Comercio logra, después de casi diez años de negociaciones, aprobar en la Ronda Tokio (1973-1979) un Acuerdo o Código de Conducta, que bajo el pretexto de reglamentar e interpretar el ambiguo artículo VII de su Carta Constitutiva, hoy ya rige en el 70% del comercio internacional (Estados Unidos, Comunidad Económica Europea, Canadá, etcétera).

Este Código de Conducta rige actualmente de hecho y de derecho en Argentina (1988), Brasil (1987), Chile (1985) y formalmente en México (1988).

1. *Panorámica del Código*

El Código enfrenta el problema de valorar las mercancías de importación con una noción positiva centrada en el *valor de transacción*, que es el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación, ajustado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8o. Generalmente, aunque no siempre, el valor de transacción se materializa en la factura, con lo cual las aduanas facilitan el tráfico comercial, reservándose, lógicamente, los recursos revisorios a fin de controlar el recaudo fiscal presente en toda operación de comercio exterior.⁹

⁹ Witker, Jorge, *Códigos de Conducta Internacional del GATT suscritos por México*, México, UNAM, 1988.

Este Acuerdo o Código de Conducta se estructura de la siguiente manera:

Introducción general.

Preámbulo.

Parte I. Normas de valoración en aduana (artículos 1-17).

Parte II. Administración del acuerdo, consultas y resolución de controversias (artículos 18-20).

Parte III. Trato especial y diferenciado (artículo 21).

Parte IV. Disposiciones finales (artículos 22-31).

Anexo I. Notas interpretativas (11 notas).

Anexo II. Comité Técnico de Valoración en Aduanas (23 apartados).

Anexo III. Grupos especiales (7 apartados).

Protocolo (8 apartados).

La introducción general traza el plan esquemático del Acuerdo, estableciendo que el "valor de la transacción" es el criterio número uno —el procedimiento primordial—, contenido en el artículo I; pero debe considerarse conjuntamente con el artículo 8, en el que se estudian los ajustes que deben llevarse a cabo respecto al precio pagado o por pagar.

Normalmente, cuando el valor en aduana no se puede determinar con arreglo a lo establecido en el artículo I —valor de transacción—, se deberán celebrar consultas entre la administración de aduanas y el importador, con objeto de establecer una base de valoración conforme a lo dispuesto en los artículos 2 o 3. Puede ocurrir, por ejemplo, que el importador posea información acerca del valor en aduana de mercancías importadas, idénticas o similares, y que la administración no disponga de manera directa de esta información en el lugar de importación. También es posible que la administración de aduanas tenga datos sobre ese valor y que el importador desconozca esta información. La celebración de consultas entre las dos partes permitirá el intercambio de información —con las limitaciones que impone el secreto comercial—, con el fin de establecer una base adecuada del valor en aduana.

Los artículos 5 y 6 contienen dos procedimientos para la determinación del valor en aduana, cuando éste no pueda establecerse conforme al valor de transacción de las mercancías importadas o de otras idénticas o similares. En virtud del apartado I del artículo 5, el valor de la aduana se fija sobre la base del precio al que se revenden las mercancías en el país de importación, en el mismo estado en que se importaron, a un comprador no vinculado con el vendedor, y si tales

mercancías han sido objeto de transformación después de importarse, el importador tiene derecho a que se valoren de acuerdo con las disposiciones del artículo 5. Según el artículo 6, el valor en aduana se establece sobre la base del costo de producción, de la mercancía que se valora. Tanto éste como el procedimiento anterior presentan ciertas dificultades, por lo que el importador puede elegir, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4, el orden de aplicación de los dos métodos.

El protocolo concede a los países en desarrollo la facultad de formular reservas a las opciones contenidas en los artículos 4 y 5, en el sentido de que serán las respectivas administraciones de dichos países quienes autoricen la aplicación de las citadas opciones.

El artículo 7 establece cómo se debe determinar el valor en aduana, cuando no sea posible hacerlo conforme a los procedimientos anteriores.

El preámbulo del Acuerdo enuncia unos principios de valoración, que eran ya muy conocidos, o que estaban en el ánimo de todas las partes contratantes.

a) Dar una mayor uniformidad a la aplicación del artículo VII del GATT.

b) La necesidad de un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración en aduana, que excluya la utilización de valores arbitrarios o ficticios.

c) Que, siempre que sea posible, se debe utilizar como base de valoración el valor de transacción de las mercancías que se importan.

d) Que la determinación del valor en aduana se debe basar en criterios sencillos y equitativos, que estén de acuerdo con los usos comerciales, y que los procedimientos de valoración tienen que ser de aplicación general, sin discriminaciones, según las procedencias u orígenes de las mercancías.

e) Que los sistemas de valoración no deben utilizarse para combatir el *dumping*, puesto que éste tiene su legislación especial, con arreglo a acuerdos de carácter internacional.

2. Procedimiento para determinar el valor en aduana

El Código ordena que el valor en aduana se debe basar, en la medida de lo posible, en el precio efectivamente pagado o por pagar —generalmente indicado en la factura comercial— por las mercancías que se valoran. Este precio, convenientemente ajustado, si hubiese lugar a ello, es lo que se denomina valor de transacción. Si no existiese este valor, o si el precio pagado o por pagar no pudiera aceptarse como base de valoración, el Acuerdo prevé otros cinco procedimientos, que

se deben aplicar según el orden en que los enumera, con la excepción que se menciona en el artículo 4, relativa a la facultad del importador para solicitar la inversión del orden de aplicación de los métodos amparados por los artículos 5 y 6.

Así, pues, el criterio principal de valoración y los secundarios son los siguientes:

- a) Valor de transacción de las mercancías que se valoran (artículos 1 y 8 conjuntamente).
- b) Valor de transacción de mercancías idénticas (artículo 2).
- c) Valor de transacción de mercancías similares (artículo 3).
- d) Procedimiento sustractivo (artículo 5).
- e) Procedimiento basado en el costo de producción (artículo 6).
- f) Procedimiento llamado el "último recurso" (artículo 7).

3. *Cuestiones de carácter general*

En cuanto a las conversiones monetarias para determinar el valor en aduana en la moneda del país de importación, el tipo de cambio aplicable será el oficial que esté en vigor en dicho país, y deberá reflejar, con la mayor exactitud posible, el valor corriente de aquella moneda en las transacciones comerciales. Se deja en libertad a las partes para que escojan entre el cambio vigente en el momento de la exportación o en el de la importación. En el segundo supuesto, la nota interpretativa del artículo 9 del Acuerdo dice que el "momento de la importación" puede ser el de la declaración en aduana. La verdad es que esta expresión no aclara del todo cuál es ese "momento", puesto que puede interpretarse como el de la presentación de la declaración de importación, el del registro de tal documento en la aduana o el del despacho efectivo de las mercancías. Según la legislación de la Comunidad Económica Europea —coincidente con lo que ha sido siempre práctica usual, porque no se presta a equívoco—, dicho "momento" es el del registro de la declaración de importación en la aduana, que es cuando el importador ha manifestado su deseo de despachar las mercancías.

Dispone el Código que ninguna información que se haya suministrado con carácter confidencial podrá ser divulgada sin autorización expresa de la persona o gobierno que haya facilitado dicha información, salvo en la medida en que pueda ser necesario revelarla en el ámbito de procedimientos judiciales.

Todas las partes contratantes tienen la obligación de admitir un derecho de recurso, sin penalización, al importador o a cualquier otra persona sujeta al pago de los derechos. El término "sin penalización"

debe entenderse en el sentido de que el importador no estará obligado al pago de una multa, o a la amenaza de su imposición, por el solo hecho de que haya decidido ejercer su derecho de recurso. No se considerará como multa el pago de las costas judiciales normales ni los honorarios de los abogados. No obstante lo anterior, cualquier parte podrá exigir el pago íntegro de los derechos de aduanas antes de la interposición de un recurso.

Aunque, en primera instancia, el derecho de recurso sin penalización se ejercite ante un órgano de la administración de aduanas o ante un órgano independiente, en la legislación de cada parte se deberá prever la posibilidad de recurrir posteriormente ante una autoridad judicial.

Se notificará al apelante el fallo del recurso, así como las razones en que se funde aquél. Asimismo, se le informará de si tiene derecho a interponer cualquier otro recurso.

Todas las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general, que tengan como finalidad hacer efectivo el Código, deberán publicarse en el país de importación, conforme al artículo X del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

El Código prevé el caso de que, en el curso de la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas, sea necesario demorar la determinación definitiva de ese valor; en tal supuesto el importador podrá retirar sus mercancías de la aduana si, cuando se le exija, presta una garantía suficiente de los derechos de aduana a que puedan estar sujetas definitivamente las mercancías. Esta posibilidad deberá estar reconocida por la legislación de cada parte.

El Acuerdo indica taxativamente que las notas interpretativas que figuran en el anexo I forman parte integrante de aquél, y que los artículos del Acuerdo se deben interpretar y aplicar conjuntamente con sus respectivas notas. Asimismo, los anexos II y III forman parte integrante del Código.

Según el artículo 16 del Acuerdo, el importador tiene derecho, si lo solicita por escrito, a recibir de la administración de aduanas del país de importación una explicación escrita del método según el cual se haya determinado el valor en aduana de las mercancías que importó. La legislación de la CEE sobre esta materia, limita a un mes el plazo que tiene el importador para ejercer su derecho, a partir de la fecha en que se determine el valor en aduana.

Finalmente, para terminar estas disposiciones de carácter general que establece el Acuerdo, debe citarse que el artículo 17 del mismo afirma que ninguna de las cláusulas de aquél deberán interpretarse en un sen-

tido que restrinja, o ponga en duda la facultad de las administraciones de aduana para comprobar la veracidad o exactitud de cualquier información, documento o declaración presentados a efectos de la valoración en aduana.

4. *Aplicación del Código de Valoración en la región*

Dicho instrumento aduanero internacional está vigente en Argentina, Brasil y Chile. México, si bien formalmente lo ratificó con fecha 25 de abril de 1988, no lo ha incorporado a su Ley Aduanera, subsistiendo el método de valor normal o teórico.¹⁰

La situación jurídica del Código en Chile es singular, pues no ha sido ratificado como tal, no obstante que la ley número 18525 de fecha 30 de junio de 1986 lo asimila textualmente en su artículo 6o., que a la letra señala: "cuando una venta se realice en condiciones de mercado libre el valor aduanero será determinado a partir del *precio de transacción*, esto es, el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando éstas se venden para su ingreso al país".

Pese a usar la expresión "precio de transacción", la legislación chilena sigue apegada parcialmente al concepto de libre competencia, superado según describimos, por las nuevas corrientes legitimadoras de los comercios transnacionales contemporáneos.¹¹

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Las reflexiones vistas, que no agotan por cierto la temática propuesta —nada dijimos de los problemas de origen, tipología de impuestos y procedimientos aduaneros—, suministran una imagen de la enorme tarea armonizadora que en el derecho aduanero latinoamericano está por construirse.

Los esquemas internacionales propiciados por el Consejo de Cooperación Aduanera y el GATT, han sido los factores que impulsan dicha empresa unificadora, a la cual necesariamente la región debe hacer un aporte creativo que afiance y perfile, desde nuestra perspectiva de países en desarrollo, un verdadero derecho aduanero regional que sin desperdiciar los progresos técnico-científicos de los mercados contemporáneos, considere nuestras propias necesidades y realidades.

Jorge WITKER

¹⁰ Ver Carmona López, *op. cit.*, nota 8.

¹¹ Ver Varios, *Comercio exterior y negocios internacionales*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1988 (en prensa).