

Antecedentes de la Aduana

Maldonado (2009) dice: la actividad aduanal en México se inició apenas consolidada la Conquista. El meticuloso control que ejercía la Corona española en la vida económica de todas sus posesiones fue particular sobre las mercancías que llegaban del Nuevo Mundo. Incluso se crearon instituciones como la Casa de Contratación, en 1540, encargada de fiscalizar el tránsito de bienes y personas entre la metrópoli y sus colonias. Su edificio se ubicó frente a la Plaza de Santo Domingo y la gran cantidad de carruajes que se estacionaban en la zona, a la espera de que los oficiales de la aduana revisaran sus mercancías, provocaba problemas de tránsito a los habitantes del centro de la Ciudad de México. Producto también de las actividades aduanales, en los portales de la plaza aparecieron escribanos expertos en redactar pagarés y cartas de porte; y a pesar de que la aduana funcionó hasta 1887, la actividad de los escribanos aún pervive, pero ya modernizada.

Durante el primer periodo del Virreinato, el comercio entre las colonias americanas fue obstaculizado por diversas leyes y restricciones, debido a que la política era que los productos debían pasar siempre por los puertos españoles. Con la imposición del almojarifazgo —impuesto aduanal por excelencia, de entre 5 y 7 por ciento, con el cual se gravaba a las mercancías que entraban y salían de cada colonia— y el derecho de avería —impuesto para cubrir los gastos para la protección de las mercancías contra el pillaje durante el trayecto— se desalentaba a los productores y comerciantes, que de por sí tenían que pagar otros impuestos, como la alcabala —aplicado a toda compra-venta— y la sisa —que se cobraba por usar los patrones oficiales de pesos y medidas.

A lo largo de las reformas fiscales que efectuó la dinastía borbónica entre 1760 y 1808 el panorama cambió: se derribaron las barreras arancelarias entre las posesiones españolas, con lo cual se activó la economía regional y el intercambio económico; sin saberlo, la monarquía fomentó el contacto ideológico entre las colonias, que ya gestaban sus luchas de independencia.

Tras la Independencia, el mantenimiento del control de los puertos, sobre todo de las aduanas, era prioritario desde la perspectiva económica. Casi de manera exclusiva el comercio exterior del país, en 1821, se realizaba por el puerto de Veracruz, aun cuando desde 1820 se habían habilitado varios puertos para el comercio con España, que mantuvo relaciones comerciales con México —de hecho, era el socio comercial más importante en ese periodo—. Se estableció entonces un solo derecho del 25% proveniente de la hacienda pública mediante el sistema de aforo; esto es, del valor de la mercancía fijado en el arancel.

Antecedentes de la Aduana

Las importaciones de México eran, en su mayoría, de bienes de consumo, sobre todo textiles, y muy pocos bienes de producción. Asimismo, las exportaciones se centraron en materias primas: metales, minerales y tinturas vegetales; esta situación fue similar durante todo el siglo XIX. El comercio exterior proporcionaba casi 50% del ingreso federal y por esta razón fue de suma importancia el control de las aduanas durante la Reforma y en los inicios del siguiente siglo.

Del siglo XX al XXI

El proteccionismo estatal no ha sido privativo de los gobiernos posrevolucionarios, pues durante el régimen de Porfirio Díaz, mediante elevados aranceles, se favoreció a ciertos sectores, como el textil y el del acero. Como explica Graciela Márquez:

“En los años noventa [1890], José Y. Limantour, secretario de Hacienda de 1893 a 1911, consolidó una política arancelaria favorable a una sustitución de importaciones por la vía de la reducción de tasas a materias primas y bienes de capital, y su aumento a bienes finales”. En 1916, en plena Revolución, se publicó la tarifa de aranceles, con la que “se redujeron los gravámenes a los artículos de primera necesidad y se aumentaron para los artículos de lujo”. En ese mismo estudio se muestra cómo de 1910 a 1911 el ingreso por aranceles representaba, en promedio, 45% de los ingresos totales; mientras que de 1918 a 1929 fue de 19%. Márquez analiza los factores que determinaron el crecimiento económico del país en este breve periodo, entre los cuales están los aranceles como un instrumento más. Lerman señala que en 1910-1911, 55.3% de las importaciones venía de Estados Unidos y 42 % de Europa; de las magras exportaciones, 77% se dirigía hacia el primer país y 21.5% hacia el continente europeo.

La agilización o la posibilidad de la planeación de trámites aduanales dependían del movimiento de las mercancías y sus puntos de entrada o salida. La aduana, desde entonces y como parte de la consolidación del Estado nacional, tuvo un papel relevante para la protección y el fomento de la industria nacional mediante las barreras arancelarias, limitando las importaciones y estimulando con ello la producción interna. Cuando los aranceles no fueron suficientes para contener las importaciones, lo cual sucedió en 1956, se implantó el permiso previo de importación. Después, en 1961, con el objetivo de tener un sistema arancelario más congruente, se adoptó la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.

Antecedentes de la Aduana

En los años setenta, la inflación orilló al examen de la estructura general de los aranceles, con el mismo criterio de aplicar gravámenes más altos a los bienes más elaborados, con montos hasta del 75% —únicamente los automóviles tenían un arancel del 100%—. En este mismo decenio, mediante un programa de promoción de exportaciones, se implantó una devolución de impuestos a las importaciones de insumos necesarios para la elaboración de productos terminados.

A finales de los años setenta se incrementaron las exportaciones petroleras —con el descubrimiento de nuevos pozos— y se intentó disminuir la protección a la industria nacional. En ese entonces, la tarifa de la Ley del Impuesto General de importaciones fluctuaba entre 0 y 100 por ciento. Sin embargo, en el decenio siguiente se implantó otro modelo económico en el que, de manera gradual, en el mediano plazo desaparecieron los permisos previos y los aranceles disminuyeron a menos de 10 por ciento.

En 1986, México se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Los cambios tuvieron la finalidad de que las relaciones comerciales adquirieran un perfil multilateral y se garantizara que las normas del comercio internacional fueran estables y homogéneas en todo el mundo. Al menos esa era la premisa de la liberalización del comercio; es decir, que con menos obstáculos al tránsito de mercancías, la economía del país tendría mejores perspectivas de crecimiento.

Las aduanas de nuevo deberían cambiar. Entre los decenios de 1970 y 1980, las tarifas arancelarias se redujeron entre 0 y 35 por ciento. Para 1981 se buscaba la promoción de la industria maquiladora y las empresas fueron agrupadas en el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (Pitex); es decir, se restablecieron normas de valoración de las mercancías y se redefinieron los regímenes aduaneros. También, con esta Ley Aduanal de 1981 se simplificó la estructura administrativa.

Antecedentes de la Aduana

En 1995, cuando la crisis motivó un tropiezo en el crecimiento económico del país, la dirección de la economía no estaba en duda y continuaron los cambios para orientarla hacia el exterior. En 1996 se reformó la Ley Aduanera; más que reelaborar las reglas fiscales para lograr eficacia en la recaudación o en algún otro tipo de fallas, se adecuó a lo requerido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Un cambio notorio, cuya exigencia tenía como objetivo la agilización de las aduanas, fue la introducción del sistema de revisiones aleatorias, pues al aumentar el tránsito del comercio era imposible la revisión física de todo. También se reforzó el control de los agentes y apoderados aduanales. Las reformas posteriores a la Ley Aduanera fueron en el sentido de analizar y fortalecer los mecanismos 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 y el comercio formal, así como daños al erario. En 1997 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), organismo público autónomo desconcentrado que no es un organismo gubernamental—, al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas.

A partir del primero de enero de 2008 fueron eliminados los últimos aranceles en América del Norte para productos que cumplen las reglas de origen del TLCAN. En el momento de la implantación del acuerdo se suprimieron los aranceles en la mayoría de los bienes producidos por los integrantes del tratado y se inició la eliminación gradual —con un plazo máximo de 15 años— para productos estratégicos.

Aduanas y Mundialización

La Unión Europea

En enero de 1993, los países que pertenecen a la Unión Europea tuvieron tres clases de mercados: el nacional, el exterior y el interior (o comunitario). Este último se basaría en cuatro tipos de libertades: de mercancías, de personas, de servicios y de capitales. La evolución del proceso ha implicado, por ejemplo, que en enero de 2002 estos mercados contaran con una moneda única, el euro. El tema central era entonces la creación de la Unión Aduanera Comunitaria, cuya estructuración se comenzó a gestar desde enero de 1958 y se concluyó en 1993.

Antecedentes de la Aduana

En el Tratado de la Comunidad Europea se define en qué consiste y cuáles características tiene la Unión Aduanera. Entre los principios más importantes destacan: la prohibición de todos los derechos aduaneros entre los integrantes que se aplica a todas las mercancías — tanto de exportación como de importación— y la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países; es decir, que apliquen el mismo arancel a las mercancías. Además, se considera una política comercial común, la uniformidad en la legislación aduanal —desde 1994—, en los procedimientos, la documentación aduanal, las medidas de liberalización y las políticas de exportación y protección comercial. Por último, se establece un sistema de recursos propios, que se inserta en la recaudación comunitaria al Presupuesto Comunitario y se aplica y regula de manera específica.

La importancia de la Unión Aduanera Comunitaria es que al interior de la Unión Europea desaparecen las fronteras físicas y técnicas. Al diluirse, los documentos de tipo aduanal que servían para conocer los datos estadísticos del intercambio de mercancías entre los estados comunitarios dejaron un vacío de información para las empresas. Este hueco fue sustituido y reglamentado por el Sistema Intrastat, que es un sistema permanente para levantar datos estadísticos del intercambio comercial entre el estado miembro.

Referencia:

Maldonado, A. (2009). La evolución de las aduanas en México. Recuperado de: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/130/7/746_Aduanas.pdf