Proyecto de reformas a la Ley Aduanera

En el presente artículo se presenta un panorama general sobre el proyecto de reformas a la Ley Aduanera, el cual forma parte de la Reforma Hacendaria propuesta para 2014, presentada por el Ejecutivo Federal

ANTECEDENTES

Como es conocido, el pasado 8 de septiembre el Ejecutivo Federal entregó al Congreso de la Unión, el Paquete Económico para 2014.

El proyecto de reforma hacendaria contempla diversas modificaciones a distintas leyes tales como: la Ley Aduanera, Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), Código Fiscal de la Federación (CFF), Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIESPYS), entre otras.

NATERA

Lic. Mario Echagaray G., Asociado

Sin duda, la Ley Aduanera es la que ha merecido menor atención por parte de los medios e incluso de los contribuyentes en general; sin embargo, merece la pena conceder la importancia que representa este ordenamiento.

En el caso de México, el comercio internacional juega un papel importante en el desarrollo económico actual del país; para darnos una idea, sólo en el periodo enero-agosto de 2013 se han realizado importaciones por 253,461.5 millones de dólares, y exportaciones por 249,925.8 millones de dólares.[1]

No obstante la relevancia, la Ley Aduanera había estado en el olvido por parte del Poder Legislativo, pues la misma data de 1996, y sólo ha tenido modificaciones poco relevantes, por lo que era necesaria una reforma profunda, que en principio, se adecue a la realidad del país y del comercio mundial, y que fortalezca al sistema aduanero mexicano para hacerlo competitivo.

Desafortunadamente, la reforma propuesta parece limitada y corta. No pareciera buscar contribuir a la modernización aduanera, aun cuando en la exposición de motivos se establece lo contrario, sino sólo hacer algunos ajustes para cumplir compromisos internacionales, que si bien en algunos casos podrán hacer más eficientes algunos procesos, en otros, generan incertidumbre jurídica para los contribuyentes.

COMENTARIOS A LA PROPUESTA DE REFORMA

Reconocimiento aduanero

Así las cosas, la Ley Aduanera vigente establece la posibilidad de un segundo reconocimiento aduanero, situación que en la práctica ya no se está realizando. Por ello, el proyecto de reforma contempla la eliminación de este segundo reconocimiento aduanero, situación que ya se había anticipado de alguna manera, puesto que en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE) para 2013 (DOF 30-VIII-2013), se eliminó toda referencia al segundo reconocimiento aduanero.

Adicionalmente, la reforma contempla la posibilidad para que particulares autorizados apoyen a la autoridad aduanera en el reconocimiento de las mercancías, mediante el uso de tecnología de inspección no intrusiva (análisis de imágenes de mercancía y medios de transporte generados por equipos tecnológicos).

Sin duda, estas medidas beneficiarán los tiempos de despacho de la mercancía, y reducirán el costo que implica la manipulación de ésta cuando debía ser revisada por segunda ocasión.

Despacho de mercancías por lugar distinto a las aduanas

Una propuesta novedosa es la que involucra la posibilidad de realizar el despacho de la mercancía por lugares distintos a los autorizados (propiamente las aduanas), situación que se sujeta a la autorización por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Sin embargo, se antoja interesante analizar a detalle el riesgo que pudiera representar el poder ingresar o extraer mercancía del país por lugares donde no exista un adecuado control fiscal, sobre todo si tomamos en consideración que actualmente gran parte del contrabando se realiza a través de las propias aduanas del país.

Adicionalmente, el hecho de que los requisitos para la autorización no estén definidos o se vayan a regular mediante reglas que al efecto emita el SAT, en lugar de sentar a través de la propia ley los requisitos generales, abre una posibilidad para que sólo se favorezca a determinadas industrias, que tengan la capacidad económica suficiente, aunque no necesariamente sean contribuyentes cumplidos, como sucede actualmente con el esquema de Empresas Certificadas.

Servicios de prevalidación

En la actualidad existe la obligación por parte de los usuarios del comercio exterior de prevalidar los pedimentos ante empresas autorizadas para ello.

Resulta evidente que la obligación de prevalidar el pedimento encarece la operación y no agrega valor alguno, debido a que el contribuyente mantiene la responsabilidad de enfrentar sanciones por pedimentos que no fueron elaborados por él (sino por el agente aduanal), y que ya fueron prevalidados por un tercero que fue autorizado por el SAT.

Lo interesante es que en la Ley Aduanera vigente esos terceros autorizados sólo pueden ser las

[1] Fuente: INEGI balanza comercial actualizada a septiembre de 2013

asociaciones de agentes aduanales o de apoderados aduanales, lo cual parece ponernos ante un claro conflicto de interés.

En ese sentido, el proyecto de reforma propone poder autorizar la prestación de estos servicios a cualquier interesado que cumpla con los requisitos que mediante reglas establezca el SAT, excluyendo ahora a quien tenga el carácter de agente aduanal.

Desafortunadamente, la reforma no contempla la eliminación de esta obligación de prevalidar pedimentos y eliminar con ello un costo innecesario, además de enfrentarnos nuevamente a la inseguridad jurídica al dejar los requisitos sujetos a reglas que al efecto emita el propio SAT.

Necesidad de agente aduanal para las operaciones

Una propuesta que sin duda despierta el interés de cualquier importador y exportador del país es la posibilidad de realizar el despacho de las mercancías, sin la obligación de utilizar los servicios de un agente aduanal.

De acuerdo con la propuesta de reforma, se podrá realizar el despacho de las mercancías (sólo tratándose de personas morales) a través de un "representante legal". Dicho representante deberá cumplir con los requisitos que al efecto establezca el Reglamento de la Ley Aduanera, además de ser requisito el ser persona física de nacionalidad mexicana, estar al corriente en sus obligaciones fiscales, acreditar una relación laboral con el importador o exportador, y acreditar experiencia en comercio exterior.

Para el caso de las personas físicas, podrán realizar el despacho de las mercancías si cumplen con los requisitos que también se establezcan en el Reglamento de la Ley Aduanera.

En ambos casos, el pedimento respectivo se deberá tramitar con la Firma Electrónica, a través del sistema electrónico aduanero, que se conoce como "Ventanilla Digital".

En principio pareciera una buena propuesta encaminada a mejorar los servicios que proporcionan los agentes aduanales, mediante la apertura a la competencia de otros actores en el despacho de las mercancías. Sin embargo, se queda corta la propuesta de reforma al plantear una figura que no se encuentra claramente definida en la propia Ley Aduanera (el representante legal), ni tampoco se precisa el alcance de su participación y responsabilidad en el despacho de las mercancías, o si es incluso un representante legal diferente al que ostenta poderes para representar a la empresa.

La falta de definición en cuanto a los alcances y responsabilidades del "representante legal" pudiera convertir esta disposición en una **facilidad no aplicable**, obligando al contribuyente a continuar utilizando los servicios de los agentes aduanales.

Rectificación de pedimentos

Llama la atención la propuesta de reforma que se refiere a la posibilidad de rectificar los pedimentos, pues en la Ley Aduanera vigente se establece como premisa que los datos del pedimento son definitivos, y únicamente pueden modificarse aquellos datos perfectamente descritos hoy en la ley.

Ahora, la propuesta de reforma parte del supuesto contrario: todos los datos son rectificables, salvo los supuestos que requieran autorización del SAT, mismos que se establecerán mediante reglas. Lo anterior genera incertidumbre al no precisar cuáles serán los criterios de la autoridad, ni lo que el proceso implicará, pero sobre todo, provoca curiosidad identificar qué es lo que se pretende con esta reforma, si el texto vigente es claro y preciso en cuanto a los supuestos en los que procede la rectificación.

Cambios de régimen aduanero

De aprobarse la reforma a la Ley Aduanera, se permitirá el cambio de régimen sin limitación. En efecto, la legislación vigente limita el cambio de régimen sólo a los casos previstos en la misma Ley Aduanera y bajo ciertos criterios, ahora, la reforma contempla –con una redacción poco afortunada–, la posibilidad de cambiar el régimen de las importaciones temporales, aun cuando se haya excedido el plazo de permanencia de las mismas en el país.

Esta propuesta de reforma va claramente en contra de la esencia de las importaciones temporales. Esto es, se permite la importación sin el pago de impuestos al comercio exterior (temporales), considerando que la mercancía de la que se trate estará

por un periodo determinado en el país, y regresará posteriormente al extranjero. Incluso, está establecido que si se excede el plazo, la mercancía se considera ilegal en el país a partir de que haya vencido su temporalidad.

Esta modificación puede también generar un descontrol que conlleve como consecuencia una lesión al fisco federal, debido a que se presta a malos manejos para diferir el pago de impuestos al realizar importaciones temporales que, desde su importación, se sabe que no van a regresar al extranjero.

Menos requisitos para el registro de Empresas Certificadas

El registro como empresa certificada –registro que permite gozar de beneficios específicos–, está hoy por hoy acotado a un perfil muy específico de empresas, que en esencia pueden obtener el registro por ser "contribuyentes cumplidos" y estar en posibilidad de cubrir una serie de requisitos entre los que destaca su nivel económico, razón por la cual ha sido muy criticada la autoridad, al violentar el principio de equidad y proporcionalidad.

Lo que propone la reforma es eliminar dentro de los requisitos aquél consistente en presentar los estados financieros dictaminados, situación que llama la atención, dado que ésa es una manera razonable de juzgar sobre la confiabilidad del contribuyente.

Aunado a lo anterior, será mediante reglas que el SAT establezca los requisitos que habrán de cumplir los aspirantes para obtener el registro como empresa certificada, y destaca la propuesta que –de manera injustificada– se amplía el plazo de 30 a 180 días, para que la autoridad pueda emitir la resolución que corresponda a la solicitud de registro.

Certeza jurídica

Finalmente, resulta relevante la reiterada propuesta de concederle al SAT la facultad para que por sí mismo determine, a través de reglas, los lineamientos y procedimientos que debieran contemplarse en la propia Ley Aduanera.

CONCLUSIONES

Se podría considerar que la propuesta de reforma a la Ley Aduanera del Ejecutivo Federal es de corto alcance. Pareciera que tiene la intención de otorgar mayores elementos al Poder Ejecutivo para fiscalizar de mejor forma a los importadores y exportadores, y cumplir con compromisos internacionales, dejando de lado la necesidad de atender problemas de fondo del sistema aduanero mexicano. •