

AÑO 1 • NÚMERO 2 • SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE 2003

CONJETURAS

PENSAMIENTO JURIDICO ESTUDIANTIL DE LA FACULTAD DE DERECHO

Momento jurídico • Foro Libre • Jurisprudencia



“El lenguaje común para la clasificación de mercancías”

POR JUVENAL LOBATO DÍAZ

Alumno de 10º semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México

Dicen por ahí que “sobre aviso, no hay engaño”, y así fue. El aviso fue del conocimiento público el 18 de enero de 2002 con la publicación, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), de la “nueva” (para ir acorde con el lenguaje utilizado por nuestras autoridades) Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (LIGIE), sin que se presentara engaño alguno, porque a partir del primer día del mes de abril del año 2002, despertamos con la noticia de que la LIGIE ya se encontraba en vigor, conforme a lo dispuesto por el artículo primero transitorio de la misma¹.

Lo anterior significa un avance importante en el desarrollo del comercio de nuestro país en el ámbito internacional, toda vez que nos involucramos en el lenguaje común utilizado en el mundo para la identificación de mercancías en materia aduanera, de acuerdo con los lineamientos marcados por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), a través de su Comité del Sistema Armonizado (se reúne dos veces al año), que tiene como tarea fundamental la de normar la clasificación de bienes en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (S.A.) y mantenerlo actualizado en términos de los cambios de la tecnología y en los patrones de comercio internacional. Por tanto, podemos señalar que la OMA es el único cuerpo internacional que puede proporcionar una auténtica opinión en materia de clasificación arancelaria.

Así, el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías es el instrumento legal internacional que rige la identificación

¹ La Ley fue aprobada por la Cámara de Diputados y Senadores, los días 13 y 15 de diciembre de 2001.

de mercancías en el mundo, ya que en él se basan la mayoría de los países para regular la circulación de las mismas, a través, sobre todo, de su Anexo (artículo 2) que contiene el listado de mercancías que abarca prácticamente todos los productos susceptibles de ser objeto de comercio (es propiamente lo que constituye el S.A.).

I. ANTECEDENTES INTERNACIONALES DEL S.A.

Sin embargo, es importante señalar que hasta este momento no se llegó de la noche a la mañana, sino que tuvieron que pasar muchos años y, con ellos, variados intentos de proporcionar una nomenclatura común de mercancías, que siguieran los países que así lo desearan, con el objeto de hablar un mismo lenguaje merceológico. Algunos de dichos intentos fueron los siguientes:

1. La primera nomenclatura estadística uniforme en ser aprobada por una convención internacional fue la adoptada en la Segunda Conferencia Internacional sobre Estadística Comercial, celebrada en Bruselas en 1913.

La nomenclatura en sí consistía en 186 artículos distribuidos en cinco grupos: animales vivos, alimentos y bebidas, materia prima o simplemente preparada, productos manufactureros, oro y plata. Sirvió como base para la primera recopilación estadística comercial, por la Oficina Internacional de Estadística Comercial en 1922.

2. En mayo de 1927, la idea de una estructura común para las tarifas aduaneras fue expuesta en una recomendación hecha por la Conferencia Económica Mundial celebrada bajo los auspicios de la Liga de la Naciones. Un comité de expertos preparó un Proyecto de Nomenclatura Aduanera, el cual, completó la primera versión en 1931 que fue revisada en 1937. Esta nomenclatura se llegó a conocer como La Nomenclatura de Ginebra y constaba de 991 partidas distribuidas en 86 capítulos que a su vez se agrupaban en 21 secciones; y en adición a las partidas básicas, tenía partidas secundarias, en algunos casos terciarias y, a veces, cuaternarias.

El objetivo de esto era asegurarse que todas las tarifas fueran suficientemente detalladas y de ese modo evitar tanto la sobre-simplicidad como la diferenciación innecesaria. Aunque se utilizó como base para algunas tarifas arancelarias, la Nomenclatura de Ginebra nunca tuvo la suficiente influencia para producir una verdadera normalización de las nomenclaturas aduaneras.

3. Era natural que el trabajo realizado por el Grupo de Estudios de Uniones Aduaneras Europeas, de 1948 en adelante, con el fin de preparar una tarifa aduanera común para uso de todos los países participantes, debía basarse en la Nomenclatura de Ginebra, único sistema de ese género disponible en aquel entonces. Así se elabo-

ró un proyecto en 1949 que se incorporó posteriormente, reajustado, resumido y simplificado, al nuevo Convenio de Bruselas del 15 de diciembre de 1959 Sobre la Nomenclatura para la Clasificación de la Mercancías en Tarifas Aduaneras. Este Convenio fue abierto a firma al mismo tiempo que el Convenio que establecía el Consejo de Cooperación Aduanera y el Convenio sobre Valoración de Mercancías para Fines Aduaneros; el Convenio entró en vigor el 11 de septiembre de 1959, después de la adopción el 1º de julio de 1955 de un Protocolo de Modificación que establecía una versión revisada de la nomenclatura.

Este texto, conocido originalmente como la Nomenclatura de Bruselas (NAB), fue denominado en 1974 como la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA), para evitar cualquier confusión acerca del organismo internacional responsable.

4. A fines de la década de los sesenta, hubo un creciente interés entre todos aquellos sujetos y organismos relacionados con el comercio internacional en la necesidad de racionalizar y armonizar la nómina de datos de los documentos comerciales y, en particular, de armonizar la designación y codificación de países, unidades de cantidad, modos de transporte e instrucciones de manejo de mercancías.

Así, los estudios explorados y el trabajo preparatorio dieron como resultado, trece años más tarde, la versión del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, que fue aprobado por el Consejo de Cooperación Aduanera el 14 de junio de 1983 durante sus sesiones LXI y LXII llevadas a cabo en Bruselas, y entró en vigencia el primero enero de 1988. Su razón de ser, la encontró en la necesidad de dar respuesta a los problemas derivados de la variedad de sistemas de clasificación y modificación de mercancías, en las causas determinantes de la insuficiente comparabilidad de las estadísticas, en las divergencias referentes a la determinación de valores, de las cantidades, del país de origen y de destino, la naturaleza de las mercancías, de la complejidad de las formalidades aduaneras, del aumento sensible del costo de la operación del comercio internacional y, principalmente, en la ausencia de un sistema internacional de designación y codificación de mercancías.

El Sistema tiene como base fundamental la Nomenclatura del Consejo (NCCA) y la Clasificación Estándar para el Comercio Internacional (SITC), clasificación, esta última, hecha por la Oficina de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas; además tomó en cuenta clasificaciones como la de Canadá (NIMEXE), Estados Unidos, Japón (NABALAC), así como las de transportes aéreos, marítimos y terrestres.

El Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías consta de veinte artículos, de los cuales es importante señalar que el artículo 2 es el que constituye el Sistema Armonizado en sí, junto con el Anexo correspondiente.

Asimismo, es importante destacar que los objetivos del Convenio, y más propiamente del Sistema Armonizado, se resumen en los siguientes:

1. Facilitar el comercio internacional y reducir los costos en las transacciones de tal carácter para:

a) Simplificar el manejo de los documentos aduaneros y comerciales comunes (v.g. pedimentos).

b) Cumplir con tareas en operaciones, principalmente, aduaneras y estadísticas.

2. Facilitar la recolección y la comparación de las estadísticas:

a) El Sistema Armonizado debe contener los elementos constitutivos de una clasificación combinada de las mercancías, tanto para el intercambio comercial como para la producción.

b) Elaborar las estadísticas del comercio exterior a partir del Sistema Armonizado.

El Sistema Armonizado, como elemento fundamental del Convenio que lo regula se compone, de acuerdo con Jorge Witker, de dos partes fundamentales, a saber:

“A) Parte legal: las reglas generales para la interpretación del Sistema; las notas de sección o capítulos, comprendidas las notas de subpartidas.

B) Parte merceológica: una lista de partidas clasificadas sistemáticamente y subdivididas, en cada caso, en subpartidas, que constituyen la nomenclatura estructurada del Sistema Armonizado”.²

La primera parte es la que determina la forma en que se debe interpretar todo el Anexo que contiene la lista de las mercancías susceptibles de comercio (la parte merceológica).

Es importante destacar que las partes signantes del Convenio están obligadas a respetar los textos y las claves de la Nomenclatura del Sistema Armonizado hasta el nivel de las subpartidas, ya que se alteraría el orden del alcance de las partidas y subpartidas, aunque se pueden crear subdivisiones en el ámbito nacional para reflejar las disposiciones sobre política comercial de cada país, debiéndose respetar los principios a que nos hemos referido en todo momento.

² Cfr. Witker, Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*, 2ª ed., México, Edit. UNAM, 1999, p. 126.

Asimismo, y en atención a que los idiomas oficiales de la OMA son el inglés y el francés, ésta se encuentra trabajando en la creación de la denominada VERSIÓN ÚNICA EN ESPAÑOL (VUESA) la cual pretende homologar los términos que se utilizan en todos los países hispanoparlantes, manejando así una sola tarifa para la importación y exportación mundial de mercancías.

Con lo anterior, podemos señalar que el esquema trazado en el estudio del Sistema Armonizado es semejante al que se desarrolla para el caso de nuestro país, toda vez que aquel constituye la base de éste, no sólo por lo que a nosotros respecta, sino para todos los miembros de la OMA.

El desarrollo en nuestro país de este movimiento merceológico fue el que a continuación se describe.

II. ANTECEDENTES NACIONALES DEL S.A.

Es importante señalar que desde 1988 las tarifas arancelarias en México están basadas en la Nomenclatura del Sistema Armonizado, pero éste no fue el primer intento por parte de México para implantar un sistema arancelario que permitiera hacer más eficaz el despacho aduanero. De hecho, al entrar en vigor del Sistema Armonizado, se tuvieron que derogar tanto la Tarifa del Impuesto General de Exportación (TIGE), como la Ley del Impuesto General de Importación (LIGI), del 23 y 27 de diciembre de 1974 respectivamente, vigentes a partir del 1º de enero de 1975, las cuales estaban basadas en la Nomenclatura de Bruselas (NAB).

México suscribió, desde el 10 de marzo de 1988, un convenio con el Consejo de Cooperación Aduanera, y empezó a utilizar el Sistema Armonizado desde el 1º de julio de ese año; Así, el Sistema Armonizado fue adoptado en México mediante dos instrumentos legales; el primero fue la Ley del Impuesto General de Exportación, publicada en el DOF el 8 de febrero de 1988, que entró en vigor el 1º de julio del mismo año, y que abrogó la TIGE de 1974. Ésta se componía de tres artículos: el primero comprendía el Sistema Armonizado en 97 capítulos, el segundo se refería a las reglas generales y las complementarias y, el tercero, que daba competencia a SECOFI (hoy Secretaría de Economía) para reglamentar sobre la materia. El segundo fue la Ley del Impuesto General de Importación publicada en el DOF del 12 de febrero de 1988 y que entró en vigor en 1º de julio de 1988, abrogando la LIGE de 1974. Dicha ley estaba integrada por tres artículos, el primero contenía el Sistema Armonizado en 97 capítulos; el segundo comprendía en su primera fracción las reglas generales y en su segunda fracción las complementarias; por lo que respecta

al tercero, éste contemplaba la facultad del ejecutivo para imponer las restricciones y regulaciones no arancelarias que fueran necesarias.

Ante las necesidades que surgieron con motivo del intercambio de mercancías en el ámbito internacional, el sistema armonizado se debió adecuar a esas necesidades. Así, el 22 de diciembre de 1995 se publicó en el DOF la entonces nueva Ley del Impuesto General de Exportación, vigente desde el 1º de enero de 1996, abrogando a su similar de 1988. Se integraba con cuatro artículos los cuales contenían: El primero, el Sistema Armonizado en 96 capítulos; el segundo, los requisitos sobre la información en idioma español que debían contener los productos objeto de la exportación; el tercero, se refería a la forma de cumplir con los requisitos del artículo anterior, y por último, el artículo cuarto establecía las mercancías a las cuales no se iba a aplicar la Ley en comento. De igual manera, se publicó el 18 de diciembre de 1995 la Ley del Impuesto General de Importación, vigente desde el 1º de enero de 1996, que de la misma forma que la anterior, abrogó a su similar de 1988. La estructura de ésta en relación con su antecesora no varió ya que sus dos artículos tenían el mismo contenido, aunque no el mismo alcance.

Desde hace ya varios años, hemos experimentado en nuestro país un proceso constante de modernización en los procedimientos aduaneros, que impactan a todos los exportadores e importadores de cualquier tipo de mercancías. Con frecuencia damos por hecho que algunos de los cambios relevantes en los procedimientos y disposiciones aduaneras que se ponen en vigor, son creación de nuestras propias autoridades cuando en realidad, dichas disposiciones tienen su origen, en gran número de casos, en compromisos internacionales o en recomendaciones de los organismos internacionales como en el presente caso.

Conforme a lo anterior, actualmente los instrumentos legales mencionados han dejado de tener vigencia, en virtud de la nueva Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE) publicada en el DOF del 18 de enero de 2002, vigente a partir del 1º de abril de 2002, en la cual se integraron las dos anteriores leyes de la materia (LIGI y LIGE) para formar un solo cuerpo normativo en materia arancelaria.

III. LA NUEVA LEY DE LOS IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DEL 2002

La Organización Mundial de Aduanas, de la cual México es parte contratante desde el 10 de marzo de 1988, revisa cada cuatro años los textos de la nomenclatura que aplican 165 países y organismos en su comercio internacional, a fin de reflejar los

avances científicos y tecnológicos, las decisiones internacionales de clasificación, los cambios en los patrones mundiales de comercio o las preferencias de consumo, así como la reubicación de mercancías mal agrupadas y la corrección de errores de ortografía.

Este organismo acordó recientemente numerosos cambios que incluyen modificaciones a las notas legales (de sección, capítulo o subpartida), creación o adecuación de partidas y subpartidas para mercancías novedosas y para productos tóxicos o peligrosos, entre los que destacan la gama de sustancias químicas conocidas como armas químicas. Con ello se fortalecerá el control del movimiento de residuos y desechos peligrosos, los desechos municipales, químicos y de procesos químicos, el tráfico ilícito de narcóticos y sustancias psicotrópicas, la protección de recursos forestales, así como el ataque a las sustancias que dañan la capa de ozono, productos que deben ser vigilados cuidadosamente en cumplimiento con diversos convenios internacionales.

Al analizar la implementación de estos cambios en las tarifas mexicanas, se consideró conveniente abrogar las dos leyes vigentes en la materia (LIGE y LIGI) y expedir, previa consulta con los organismos cúpula del sector privado involucrados en el comercio exterior, un solo instrumento con ambas tarifas aduaneras. Lo anterior permitió adicionalmente llevar a cabo una revisión de las fracciones arancelarias, para detectar y corregir aquellas con redacción confusa, incompleta o inexacta, así como los productos mal agrupados o duplicados; esto para facilitar la identificación de los productos, la homologación de unidades de importación y exportación, y la compilación estadística de los flujos de comercio.

La estructura de la nueva ley está contenida en dos artículos:

El artículo primero comprende el Sistema Armonizado estructurado en XXII secciones, los cuales se dividen en 98 capítulos, y cada capítulo, a su vez, se divide en grupos o especialidades (partidas y subpartidas). El sistema asume la forma de un código numérico de seis dígitos; cada país va estableciendo el nivel nacional de desglose conforme a sus necesidades de identificación, y añade al código del sistema los dígitos necesarios. México únicamente añadió dos dígitos más al código establecido por la OMA; sin embargo, hay países que tienen hasta 16 dígitos.

El artículo segundo contiene en su fracción primera las seis reglas generales de aplicación del S.A. (mismas que resultan obligatorias en el ámbito mundial), y en su fracción segunda, las diez reglas complementarias que regulan la interpretación nacional que se debe dar a la TIGIE.

Las reformas mencionadas se encuentran principalmente en la industria química, del papel y cartón; pieles y cueros; tejidos de punto; herramientas con motor incor

porado; electrónica y bienes de consumo; sin olvidar las normas tendientes a la protección del ambiente.

Es necesario mencionar que toda la interpretación de la LIGIE la encontramos en la parte legal, en palabras del Maestro Jorge Witker, contenidas en el artículo 2 de la misma y la parte merceológica la constituye la TIGIE como tal, contenida en el artículo 1 de la Ley.

Como se puede apreciar, el desarrollo de un lenguaje común para la clasificación de mercancías constituye el motor que empuja al Derecho Aduanero a actualizarse, sobre todo en su aspecto práctico, toda vez que permite que en cualquier parte del mundo se conozca, por ejemplo, que cuando se hace referencia a la subpartida 2208.60 se refiere al *Vodka*, con todas las implicaciones jurídicas que conlleva y la regulación de cada país en materia arancelaria.

A manera de corolario, podemos hacer las siguientes precisiones:

- Las tarifas arancelarias de México están basadas en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías contenido en el Convenio Internacional de la OMA, que lleva el mismo nombre, y que fue recientemente actualizado.
- El Sistema Armonizado asume la forma de un código numérico de seis dígitos, los cuales deberán ser idénticos para todos los países miembros de la OMA; cada país establece el nivel nacional de desglose conforme a sus necesidades de identificación, añadiendo a dicho código los dígitos necesarios para formar sus propias subdivisiones (que en el caso de México son 8 dígitos –fracciones arancelarias–).
- El Sistema Armonizado se conforma de la nomenclatura que comprende partidas, subpartidas y los códigos numéricos correspondientes, las notas de las secciones, de los capítulos y de las subpartidas, así como las reglas generales para la interpretación del Sistema (las partes *legal* y *merceológica*).
- Los países miembros de la OMA que suscribieron el Convenio del Sistema Armonizado tienen la obligación de aplicar íntegramente el Sistema Armonizado en sus tarifas aduaneras, hasta el nivel de seis dígitos, sin adiciones ni modificaciones.
- El Comité del S.A. de la OMA se encarga de revisar permanentemente el Sistema Armonizado y de proponer las enmiendas necesarias para adecuar sus textos a los avances tecnológicos; reubicar mercancías mal ubicadas; reflejar los cambios en los patrones mundiales de comercio y corregir errores de ortografía, entre otros.

- Hasta antes del 1 de abril de 2002, México contaba con dos Leyes (Tarifas), una de Importación y otra de Exportación, en los que el nivel de detalle de las fracciones es distinto para productos similares, es decir, ocho dígitos en importación y seis en exportación; razón por la cual, en ocasiones, la unidad de aplicación resultaba diferente en cada una de las tarifas. Por ello, y con el objeto de facilitar las operaciones aduaneras, fue necesario y conveniente unificar las Tarifas antes señaladas bajo un solo instrumento: "*Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación*" (LIGIE). Además, dichas modificaciones también obedecieron a los cambios propuestos por la OMA.
- Para disponer de una Tarifa única se requirió agregar a la Tarifa de Importación una columna para asignar el arancel de exportación, con lo cual se eliminaron 5,295 fracciones de exportación.

El reto es que, como consecuencia de la entrada en vigor de la LIGIE, será necesario actualizar las Reglas de Origen de los Tratados de Libre Comercio, redactadas en términos de clasificación arancelaria; y actualizar los acuerdos que establecen regulaciones no arancelarias, en lo que respecta a permisos previos y avisos automáticos, Normas Oficiales Mexicanas, Cuotas Compensatorias, Programas de Promoción Sectorial y controles internos de las empresas, entre otros, con el objeto de no quedarnos atrás en la aplicación correcta de las nuevas disposiciones.