De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Aduanera

Honorable Asamblea:

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o., numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, el senador Ricardo Torres Origel, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Aduanera.

Los integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público que suscriben, con base en las facultades que le confieren los artículos 39, 44, 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 80, 81, 82, 84, 85, 182 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, se abocaron al análisis de la iniciativa antes señalada, y conforme a las deliberaciones que de la misma realizaron sus miembros, reunidos en pleno, presentan a esta honorable asamblea, el siguiente:

Dictamen

Antecedentes

En sesión ordinaria de fecha 28 de Abril de 2011, el senador Ricardo Torres Origel, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Aduanera.

Con fecha 29 del mismo mes y año, la Mesa Directiva de esta honorable Cámara de Diputados, turnó dicha iniciativa a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su estudio y dictamen.

Los diputados integrantes de esta Comisión Dictaminadora realizaron diversos trabajos a efecto de revisar el contenido de la citada iniciativa, expresar sus observaciones y comentarios a la misma, e integrar el presente dictamen.

Descripción de la iniciativa

La propuesta del senador Torres Origel contenida en la iniciativa, pretende dotar a las autoridades aduaneras de un marco normativo integral que le permita ejercer sus atribuciones para combatir e inhibir la práctica desleal del fraude aduanero en la subvaluación, y de este modo reprimir y prevenir el fraude aduanero en la importación definitiva que acontece en las operaciones de comercio exterior.

Los argumentos que sustentan la iniciativa son los siguientes:

El senador proponente manifiesta que la subvaluación de mercancías que ingresan a territorio nacional constituye uno de los fraudes aduaneros de mayor incidencia en nuestro país, que su atención es de interés nacional, ya que la importación de estas mercancías, no sólo reduce la recaudación fiscal al disminuir la base gravable, sino que golpea a los sectores productivos de mercancías sensibles, tales como el calzado, los textiles y sus manufacturas, entre muchos otros; al no tener condiciones de igualdad en el mercado interno.

Señala que la subvaluación constituye en el sistema jurídico aduanero una infracción a las disposiciones reglamentarias que las autoridades aduaneras están encargadas de hacer cumplir, esta evasión consiste en disminuir dolosamente el valor de la mercancía declarada en el pedimento con la finalidad de reducir la base gravable y con ello obtener un pago mínimo, teniendo un efecto directo en la recaudación y esta a su vez en el ingreso fiscal.

Enfatiza el autor que la subvaluación es cada día más frecuente en las operaciones de comercio exterior a la importación, presentándose en un contexto de la globalización, facilitación del comercio internacional, a través de facilidades y sistematización del despacho aduanero, de tarifas y disminuciones arancelarias, de transparencia en la información y de los principios de la simplificación administrativa, en especial el principio de la buena fe y presunción de la veracidad.

Refiere el proponente que el fraude de subvaluación tiene lugar en la importación de las mercancías y específicamente de las mercancías sensibles; las cuales se importan de forma recurrente en las Aduanas de México, debido al incremento en las operaciones de comercio internacional y a la avalancha en la producción mundial por parte de los países asiáticos, en especial de la República Popular China, que en nuestro caso es uno de los principales países de origen de las mercancías.

Argumenta que la importación de las mercancías bajo el esquema de la subvaluación, no solo reduce la recaudación fiscal, sino que tiene un efecto desestabilizador en los sectores productivos, motores del desarrollo de la economía nacional, ya que dicho flagelo impide la libre competencia en el mercado nacional en condiciones de igualdad, generando el cierre paulatino de la planta productiva, mano de obra desempleada, así como la disminución del producto interno bruto.

Por otro lado señala que la subvaluación de mercancías, no ofrece condiciones de igualdad contributiva que se traduzca en que los contribuyentes que se encuentren en idénticas circunstancias y similares capacidades contributivas, deban aportar a la hacienda pública un monto similar que refleje, tanto su capacidad económica, como su potencial real de pago, a fin de que asegure un ingreso suficiente para sufragar las necesidades sociales.

El fraude aduanero en la subvaluación es un problema de tipo práctico, ya que no existen teorías que sirvan de base en el contexto del Acuerdo de Valoración de la Organización Mundial de Comercio, por lo que se distinguen en este tipo de fraude las siguientes características:

• Declaración en el pedimento de un valor de la mercancía falso alterando la descripción y fracción arancelaria, anexando una factura realmente emitida por el proveedor quien generalmente esta coludido con el importador; en este supuesto los documentos son verdaderos.

• El valor de la mercancía consignada en documentos falsos, desde el país de origen, en complicidad con el proveedor.

• El importador sin complicidad del proveedor, presenta facturas y demás documentos falsificados que alteran el valor y en consecuencia, disminuyen los tributos a pagar.

Argumenta el proponente que no contamos con las herramientas necesarias para combatir el fraude aduanero en la subvaluación y tampoco tenemos el marco normativo adecuado para reprimir y prevenir el fraude aduanero en la importación definitiva que acontece en las operaciones de comercio exterior, y que el único mecanismo previsto en la legislación aduanera para combatir la subvaluación es el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, cuando dicha irregularidad sea detectada por la autoridad aduanera durante el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Refiere que las autoridades aduaneras no cuentan con un marco normativo que permita fundamentar y motivar adecuadamente sus actos de autoridad en cuanto al tema que nos ocupa.

Sigue diciendo que de acuerdo a información publicada por el Servicio de Administración Tributaria, en el mes de abril se han auditado a 215 empresas que subvalúan mercancías, generando perdidas fiscales por el equivalente a 84 millones de pesos; y que por otro lado el SAT informó que tan solo enero y febrero del presente año, se han efectuado 72 órdenes de embargo, lo cual da como resultado nueve millones de unidades de mercancía subvaluada, cuyas cifras se irán moviendo conforme los procesos vayan avanzando.

De acuerdo al proponente, la propuesta de reforma contenida en la presente iniciativa, pretende dotar a las autoridades aduaneras de un marco normativo integral que le permita ejercer sus atribuciones para combatir e inhibir esta práctica desleal de manera urgente, máxime que se avecina a finales del presente año un menoscabo a la industria nacional derivado de la desgravación de aranceles a la importación de las mercancías sensibles a este fraude aduanero que se tiene conocimiento afecta a todo el sector manufacturero del país.

Manifiesta que actualmente el esquema previsto por la legislación mexicana para combatir la subvaluación de mercancías e impedir que éstas ingresen al país a precios irrisorios, se encuentra previsto en el artículo 151 fracción VII de la Ley Aduanera, mismo que implica la emisión de una orden de embargo por parte de la autoridad aduanera, y que por disposición de ley, únicamente puede ser emitida por parte del Administrador General de Aduanas o el Administrador Central de Investigación Aduanera, y que lo anterior deberá ajustarse el valor para tener en cuenta las diferencias atribuibles al nivel comercial o a la cantidad y aplicarse los ajustes al valor, para tener en cuenta las diferencias apreciables de los costos y gastos a que hace referencia el inciso d) de la fracción I del artículo de esta Ley (transporte, seguros y gastos conexos como manejo carga y descarga) entre las mercancías importadas y las mercancías idénticas consideradas, que resulten de diferencias de distancia y de forma de transporte.

Adicional a lo anterior, el proponente señala que el Reglamento de la Ley Aduanera, específicamente en sus artículos 112 y 113, refieren más requisitos que la autoridad debe de considerar para la aplicación de los métodos de valoración de mercancías idénticas y similares.

Consideraciones de la comisión

Primera. La Comisión de Hacienda y Crédito Público considera acertada la propuesta del senador Ricardo Torres Origel, en virtud de que como bien lo señala el proponente las autoridades fiscales no cuentan con un instrumento eficiente para inhibir la práctica desleal del fraude aduanero en la subvaluación, y de este modo reprimir y prevenir el fraude aduanero en la importación definitiva que acontece en las operaciones de comercio exterior.

En efecto, la subvaluación consiste en bajar dolosamente el valor de una mercancía con la finalidad de reducir la base gravable y con ello obtener una acotación o liquidación mínima de sus obligaciones fiscales, lo que trae como consecuencia un efecto directo a la recaudación, y por lo tanto impacta en el ingreso del Estado.

Cabe destacar que, tal y como lo señala el proponente, su atención es de interés nacional, ya que la importación de estas mercancías, no solo reduce la recaudación fiscal al disminuir la base gravable, sino que golpea a los sectores productivos de mercancías sensibles, tales como el calzado, los textiles y sus manufacturas, entre muchos otros; al no tener condiciones de igualdad en el mercado interno.

Segunda. En efecto, el artículo 112 del Reglamento de la Ley Aduanera dispone que no se podrán utilizar los citados métodos de valoración cuando no haya elementos suficientes para que se realicen los ajustes correspondientes y tomar en cuenta las diferencias a nivel comercial o la cantidad; y por su parte el artículo 113, señala que primero se tiene que verificar si existen mercancías idénticas o similares producidas por el mismo productor y solo en caso de no encontrar, entonces se podrá utilizar como referencia mercancías producidas por otra persona.

En este sentido, tal y como lo señala el proponente, la que dictamina coincide en el alto grado de dificultad para que la autoridad aduanera pueda llegar a identificar y sancionar a los importadores que introducen mercancías evidentemente subvaluadas, pues efectivamente, la Ley Aduanera exige la identificación de circunstancias que en la mayoría de los casos están fuera del alcance de la autoridad.

En efecto, no existe precepto legal a nivel Ley ni reglamento que señale la facultad expresa de la autoridad aduanera para realizar la comparación de mercancías en despacho, con la finalidad de emitir la orden de embargo en términos de lo dispuesto por el artículo 151, fracción VII. En este sentido, la Comisión Dictaminadora considera apropiado establecer dicha facultad en el artículo 144 de la citada Ley, adicionando una fracción XXXII, lo anterior otorgará mayor certeza jurídica, tanto para el contribuyente como para la autoridad aduanera, dotando así sin lugar a dudas a la autoridad aduanera de una facultad que no podrá ser cuestionada y que de firmeza a lo dispuesto por el artículo 151, fracción VII, en la que se entienda que se trata de una comparación de valores y no un desconocimiento del valor, como bien lo refiere el proponente.

Tercera. La que dictamina considera acertada la propuesta en estudio de agregar un último párrafo al artículo 150 de la Ley Aduanera, especificando que cuando la autoridad aduanera tenga duda respecto del valor de la mercancía declarada en el pedimento, deberá levantar el acta parcial que suspenda el ejercicio de la facultad de que se trate, con la finalidad de que la autoridad competente lleve a cabo la investigación. Lo anterior, con la finalidad de otorgar a la autoridad aduanera de un elemento legal que permitirá alargar el reconocimiento aduanero a través de actas circunstanciadas que se levanten con motivo del inicio de la investigación y análisis del valor de las mercancías para proteger así el principio de inmediatez.

Cuarta. Por otro lado, la Comisión de Hacienda y Crédito Público considera acertada la propuesta del proponente en cuanto a reducir el porcentaje al 30% para considerar que una mercancía esta subvaluada y, en consecuencia, proceder al embargo precautorio por parte de la autoridad aduanera.

En efecto, actualmente el artículo 151 en su fracción VII, establece que:

**Artículo 151.** ...

...

**VII.** Cuando el valor de lo declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta Ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A fracción I de esta Ley.

Dicho lo anterior, hay que destacar que efectivamente, tal y como lo señala el proponente, el poder sancionar a aquellos contribuyentes que subvalúen las mercancías es demasiado amplio, permitiendo que ingrese al país mercancía subvaluada sin que haya oportunidad de competir con los precios establecidos, por lo que puede que ingrese mercancía de cuyo análisis se advierta una diferencia de valor con mercancías idénticas o similares en un 49%, a las cuales no se les podrá sancionar, no obstante que el margen de diferencia es exorbitante, lo que evidentemente provocará daño y desventaja a los productores nacionales o importadores regulares, toda vez que no podrán competir con esos valores.

En ese sentido, la comisión dictaminadora coincide con el proponente, que al disminuir el porcentaje de un 50 por ciento a un 30 por ciento se está disminuyendo también el margen de maniobra de los importadores que fraudulentamente subvalúan sus mercancías. Con la propuesta del nuevo porcentaje, se le permitirá también a la autoridad aduanera establecer parámetros más realistas cuando tenga que hacer las verificaciones de los valores de mercancías idénticas o similares, de acuerdo a lo que la propia Ley dispone. No hacerlo, equivale a seguir estableciendo en la Ley márgenes de permisividad y tolerancia que permitirán que las importaciones sigan entrando al país con un valor equivalente a la mitad de su costo real, respecto a mercancías similares o idénticas fabricadas en nuestro país o en el extranjero. Un margen del 49 por ciento es tan amplio en la actualidad, como inexplicablemente se encuentra establecido en la Ley, como seguir permitiendo que la simulación y el comercio desleal sigan imperando en el comercio exterior.

Dicho lo anterior, resulta evidente que, efectivamente, la propia disposición otorga al contribuyente mecanismos elusivos del pago de los tributos, ya que legitima la subvaluación de mercancías, al permitir que los importadores puedan modificar la base gravable hasta en un 49 por ciento sin sanción alguna, lo que representa un margen muy amplio que permite modificar el valor real de la mercancía, con lo que se elude el pago de las contribuciones que realmente se deberían enterar al fisco federal.

Sin embargo, la que dictamina considera que no es viable anular de la misma fracción VII, la posibilidad de garantizar el pago de las obligaciones omitidas a que se refiere el artículo 86-A, fracción I, de la Ley en estudio.

Efectivamente, la que dictamina considera que con la garantía en mención, se garantiza el pago de las contribuciones omitidas que se deriven de la diferencia entre el valor declarado y el precio estimado de mercancías mientras la autoridad aduanera ejerce sus propias facultades de comprobación, por lo que en ese sentido esta Comisión considera mantener la redacción específica de referencia en la fracción VII, del artículo 151 de la Ley en estudio.

Quinta. Por otro lado, y en relación con la propuesta de modificar el segundo párrafo del artículo 153 de la Ley Aduanera, la Comisión que dictamina no considera viable tal reforma, en virtud de que la propuesta pretende suprimir de este artículo, lo referente a la devolución de las mercancías cuando se encuentren en el supuesto del embargo precautorio; por lo que esta Comisión considera que se dejaría en estado de indefensión a las personas que realizan actividades de importación y que se encuentren en ese supuesto; razón por la cual se estima preciso mantener la redacción vigente del párrafo segundo del artículo citado, que establece:

Artículo 153. ...

Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de esta Ley en los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de esta Ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución. Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente. Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.

En virtud de lo anterior, cabe destacar que lo descrito en dicho precepto, constituye un procedimiento indispensable que otorga certeza jurídica tanto al contribuyente como a la autoridad, por lo que no es dable la reforma de merito.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, los integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente:

Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Aduanera

Artículo Único. Se reforma la fracción VII del artículo 151; y se adiciona la fracción XXXII al artículo 144, recorriéndose en su orden la subsecuente, y un último párrafo al artículo 150; de la Ley Aduanera, para quedar como sigue:

Artículo 144. ...

XXXII. Efectuar la comparación del valor de la mercancía en relación a las características de mercancías idénticas o similares, para efectos de lo dispuesto en el artículo 151 fracción VII de esta Ley.

XXXIII. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades a que este precepto se refiere.

Articulo 150. ...

Cuando derivado del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera tenga duda respecto del valor de la mercancía declarado en el pedimento, deberá levantar el acta parcial que suspenda el ejercicio de la facultad de que se trate, con la finalidad de que la autoridad competente lleve a cabo la investigación en cuanto, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 151 fracción VII de esta Ley, debiendo reunir los requisitos a que se refiere el presente artículo.

Artículo 151. ...

VII. Cuando el valor de la mercancía declarada en el pedimento sea inferior en un 30% o más, en comparación al valor de transacción de mercancías con características idénticas o similares, de acuerdo a los artículos 72 o 73 de la presente Ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A fracción I de esta Ley.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Comisiones de la honorable Cámara de Diputados, a 13 de diciembre de 2011.

La Comisión de Hacienda y Crédito Público

Diputados: Mario Alberto Becerra Pocoroba (rúbrica), presidente; Víctor Roberto Silva Chacón (rúbrica), David Penchyna Grub (rúbrica), Ovidio Cortazar Ramos (rúbrica), Luis Enrique Mercado Sánchez (rúbrica), Claudia Edith Anaya Mota (rúbrica), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (rúbrica), Adriana Sarur Torre (rúbrica), Óscar González Yáñez (rúbrica), secretarios; Alejandro Gertz Manero, Gerardo del Mazo Morales (rúbrica), Ricardo Ahued Bardahuil (rúbrica), Jesús Alberto Cano Vélez (rúbrica), Julio Castellanos Ramírez (rúbrica), Óscar Saúl Castillo Andrade (rúbrica), Alberto Emiliano Cinta Martínez (rúbrica), Raúl Gerardo Cuadra García (rúbrica), Mario Alberto di Costanzo Armenta, Martín Rico Jiménez, Ildefonso Guajardo Villarreal (rúbrica), Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa (rúbrica), Silvio Lagos Galindo (rúbrica), Jorge Alberto Juraidini Rumilla (rúbrica), Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias (rúbrica), Jorge Carlos Ramírez Marín, Ruth Esperanza Lugo Martínez, Emilio Andrés Mendoza Kaplan, José Narro Céspedes (rúbrica), Leticia Quezada Contreras (rúbrica), María Marcela Torres Peimbert (rúbrica), José Adán Ignacio Rubí (rúbrica), Claudia Ruiz Massieu Salinas (rúbrica), María Esther de Jesús Scherman Leaño, Josué Cirino Valdez Huezo (rúbrica).