

HERENCIA AL NUEVO GOBIERNO

Los Problemas Consecuencias del Artículo 303 del TLCAN

Héctor Vázquez Tercero*

El nuevo secretario de Economía, Ernesto Derbez, tendrá que enfrentar de urgencia el grave problema relacionado con la implementación del Artículo 303 del TLCAN, lo que está orillando al gobierno de México a: 1) dismantelar el régimen de importación temporal que tanto ha servido para impulsar las exportaciones y 2) ofrecer al resto del mundo un Tratado de Libre Comercio unilateral y gratuito, con lo que ahora sí México será la economía más abierta del mundo, sin darnos cuenta.

Este tema ha sido abordado por el autor en otras ocasiones (El Financiero, 13.09.00 y 03.11.00), por lo que doy por sentado la explicación sobre la naturaleza de las disposiciones que al respecto están estableciendo las secretarías de Hacienda y ex Secofi. Vuelvo a retomar el problema intrigado con la respuesta que habrá por parte de las nuevas autoridades de la secretaría de Economía, en la cual recae la responsabilidad principal para la atención del asunto.

Califico el asunto como un “problema grave” por dos razones: a) porque las medidas que se están dictando tienen fuertes implicaciones no sólo en el sector exportador sino también en el resto de la economía, sin que haya conciencia de tales consecuencias, y b) porque de modo inexplicable tales medidas se dejaron a medias y mal hechas por el anterior gobierno para que las resolviera el actual.

La forma y fondo como se está llevando al cabo el cumplimiento del Artículo 303 del TLCAN es un ejemplo de cómo no deben hacerse las cosas en el gobierno. A esto le dedico el presente ensayo.

Tiempo y oportunidad. Resulta obvio señalar que el Artículo 303 del TLCAN está inscrito en el Tratado desde su promulgación para que se aplicara después de siete años, o sea a partir del 2001. Esto quiere decir que hubo un largo lapso para que el gobierno mexicano dictara las disposiciones del caso y se dieran a conocer con anticipación para entrar en vigor sin contratiempos el 1º. de enero de 2001.

Dicha disposición es de aplicación general para los tres países del Tratado. Los gobiernos de Estados Unidos y Canadá desde un principio, al promulgarse el Tratado, modificaron su normatividad aduanera para incorporar las exigencias del Artículo 303.

No obstante la importancia y complejidad de este asunto, nuestro gobierno dejó hasta el último el cumplimiento de la disposición, si bien hubo intentos de la ex Secofi para cumplir con los cambios con oportunidad. La dependencia publicó en noviembre de 1998 diversas disposiciones que pretendían adelantar el conocimiento de la normatividad, pero más adelante quedaron sin efecto al

modificarse una y otra vez. El tiempo se vino encima. Las negociaciones con las Cámaras y Asociaciones de industrias involucradas se retardaron y complicaron por los intereses encontrados entre los distintos sectores industriales, y hoy al cuarto para las doce aún no se expiden todas las normas legales requeridas y las publicadas están llenas de enigmas e inconvenientes.

En un aspecto tan importante y complicado como el Artículo 303 del TLCAN, era obligado que el conjunto de normas se hubiera publicado en bloque y con la debida oportunidad. Nada de esto se hizo.

Proliferación y anarquía de normas. Lo que debiera ser una sola disposición para resolver en forma integral el compromiso del Artículo 303 del TLCAN, se ha traducido en cambio en una diversidad de decretos, acuerdos, disposiciones, resoluciones y reglas cómo no se tiene idea. Son tantas las disposiciones publicadas en la materia en las últimas fechas, y otras que faltan, que aún los expertos se vuelven locos para darles seguimiento y saber cuáles están en vigor y cuáles no. Una disposición remite a otra, y la “otra” vuelve hacer lo mismo pero al revés. Asimismo, el texto de las normas es tan complejo y enredado, que hay que leer los textos una y otra vez para de cualquier modo quedarse con múltiples dudas. Me atrevería a calificar que estamos ante un rompecabezas para que cada cual lo arme, algo así como un juego de salón que podría titularse ¿Adivine el Artículo 303 del TLCAN?

Reglas y reglamentos antes que Ley. Existe un principio jurídico que establece que primero es la ley y después las disposiciones secundarias. En el caso de las normas que se están publicando en torno al Artículo 303, primero han sido las disposiciones reglamentarias y administrativas, con ausencia de los cambios que deberá hacerse a la Ley Aduanera, que es la máxima norma que rige las importaciones temporales.

Hasta el momento se han publicado disposiciones aduaneras en esta materia sin que haya habido previamente las modificaciones necesarias a la Ley Aduanera. Se ha llegado al absurdo que algunas de tales disposiciones hacen referencia implícita a normas de la Ley Aduanera que no han sido promulgadas. Más todavía, entre las diversas disposiciones secundarias publicadas, algunas hacen referencia a otras publicadas con posterioridad.

Como ejemplo de lo señalado, permítanme mencionar que la Ley Aduanera dispone en su artículo 104 que las importaciones temporales “no pagarán los impuestos de importación al comercio exterior”. Esta norma debería haberse modificado previamente a las disposiciones secundarias ya publicadas —lo que no se ha hecho hasta el momento— para resolver el problema de que a partir del 1º de enero de 2001 las importaciones temporales sí estarán sujetas a los impuestos de comercio exterior sólo cuando se trate de bienes no regionales destinados a la exportación hacia Estados Unidos y Canadá. Igualmente, ha quedado pendiente

de resolver los problemas relativos al IVA y al pago de las cuotas compensatorias en relación con el Artículo 303 del TLCAN.

México, más papista que el Papa. De acuerdo a la intención del Artículo 303 del TLCAN, a partir de enero próximo el gobierno de México no puede seguir apoyando a sus exportadores con los tradicionales esquemas de importación temporal y devolución de impuestos, salvo que el beneficio fiscal se limite en una proporción sujeta a lo que se denomina el “menor de los dos impuestos”: el impuesto de importación mexicano de los insumos no originarios y el impuesto de importación de Estados Unidos y Canadá de los bienes exportados por México. La fórmula para cumplir con esta disposición es compleja, pero la secretaría de Hacienda se ha encargado de hacerla más todavía, con el ánimo de recaudar un poco más de impuestos.

En lugar que las disposiciones hacendarias fueran más sencillas y “amigables”, se ha hecho lo inverso: los exportadores estarán obligados a “actualizar” a través de procedimientos aduanales adicionales, el monto de los impuestos de importación de los bienes no regionales al momento en que se aplique la fórmula y se hagan efectivo los impuestos, sacrificando con ello la tan cantada simplificación administrativa a cambio de unos cuantos pesos de mayor recaudación y para “proteger” (sin necesidad) los intereses de nuestros socios comerciales. ¡El Fisco mexicano a disposición de los intereses de nuestros vecinos del norte!.

El gobierno ha actuado en exceso de sus obligaciones porque bien pudo postergar la implementación del Artículo 303 como se lo pidieron varias e importantes organizaciones empresariales, y se negó a hacerlo no obstante que hubiera contado con el apoyo de los principales intereses de México y del propio Estados Unidos.

Visiones diferentes de Hacienda y la Secofi. Desde hace tiempo la dos Secretarías actúan en canales muy diferentes, una con una visión promotora del comercio exterior y otra priorizando los ingresos fiscales. En parte esto explica los graves tropiezos que se han dado en este lamentable asunto de la implementación del Artículo 303 del TLCAN, pues a las dos dependencias les ha costado mucho trabajo ponerse de acuerdo.

El esquema de los Programas de Promoción Sectorial. Todo lo anterior ha sido lamentable y grave porque ha significado malas cuentas de cómo manejar administrativamente el compromiso del Artículo 303 del TLCAN. No obstante, para este autor lo más delicado es la solución que le dio la Secofi para darle la vuelta a la pérdida de las ventajas de la importación temporal que disfrutaban los exportadores mexicanos.

El esquema de los Programas de Promoción Sectorial, mediante el cual las empresas productoras, sean exportadoras o no exportadoras, pueden importar sus insumos y maquinaria sin arancel o con aranceles mínimos, si bien resuelve en gran parte el problema del Artículo 303 desde el punto de vista de los

exportadores, abre un boquete de otra clase de problemas, como son: a) un trato discriminatorio para pequeñas y medianas empresas, que en la práctica difícilmente van a tener acceso a los aranceles preferenciales de los PPS, b) también un trato discriminatorio para los exportadores indirectos, con lo que va a ser más difícil la integración nacional de la industria exportadora, ya de por sí muy desvinculada de las cadenas productivas del país, y c) una importante apertura comercial adicional para el resto del mundo, unilateral y por tanto gratuita.

Los aranceles preferenciales de los Programas Sectoriales han sido determinados completamente ajenos a una estrategia de política industrial integral que contemple objetivos de integración nacional y regional, desarrollo de proveedores y apoyo a las Pymes.

Conclusión. El Artículo 303 del TLCAN ha corrido con mala suerte, en el caso de México. Se ha querido presentarlo como una medida que beneficia el comercio regional y a la economía de los tres países miembros. El argumento utilizado es que con esa disposición se evitará que países fuera de la región (terceros países) se beneficien indebidamente de las preferencias arancelarias del Tratado. No estamos de acuerdo con esta interpretación. El Artículo 303 tuvo un objetivo principal: sujetar la política industrial y comercial de México a los intereses de Estados Unidos. De los tres países del TLCAN, México es el único que tiene la industria maquiladora más importante del mundo, cuyo destino principal es el mercado de aquel país.

El Artículo 303 tendrá dos consecuencias: a) un desmantelamiento de lo poco que queda de la barrera arancelaria del país, para igualarla a los niveles de Estados Unidos y b) una mayor integración regional, pero desafortunadamente amarrada a la proveeduría de nuestros socios del norte, no al aparato productivo nacional, ni menos a las Pymes, que supuestamente son prioritarias.

Si no hay un cambio de estrategia económica con el nuevo gobierno, seguiremos siendo un país maquilador.

* *Consultor*

E-mail vazqueztercero@prodigy.net.mx

C:\Mis documentos\IP-SECTOR\Herencia Art 303EFinanciero.doc