

PROBLEMATICA DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCION SECTORIAL (PPS), RELACIONADOS CON EL ARTICULO 303 DEL TLCAN

Héctor Vázquez Tercero

El tema del Artículo 303 del TLCAN ha sido centro de atención y polémica de empresarios y analistas en las últimas semanas. Se trata de una disposición de gran trascendencia, que afecta a las importaciones temporales que realizan las empresas exportadoras y cuya vigencia entraría en vigor el próximo 1º. de enero de 2001.

Como parte de las medidas que está tomando la Secofi para cumplir con el referido Artículo 303, el pasado 30 de octubre se publicaron tres Decretos presidenciales que modifican los correspondientes a la industria maquiladora de exportación, a las empresas "Pitex" y al que establece los Programas sectoriales. Se esperaba que tales Decretos resolvieran muchas de las inquietudes que existen al respecto, pero las dudas e inquietudes subsisten, en parte como resultado de la ausencia de otras disposiciones legales y reglamentarias que están pendientes de definir y publicar.

La insuficiencia de normatividad y los problemas que han surgido para la implementación del sistema de los Programas sectoriales, han obligado a las autoridades de Secofi a posponer por unos días la vigencia del nuevo esquema de importación temporal.

Varias agrupaciones empresariales (CONCANACO, CANACINTRA, CANACO, CAAAREM y ANIERM) solicitaron recientemente al titular de Secofi que se negocie con los socios del TLCAN una prórroga al cumplimiento del Artículo 303 a fin de que su puesta en vigor se lleve al cabo hasta resolver las múltiples cuestiones pendientes de esclarecer.

En este documento el autor identifica al menos una docena de problemas que tendrá el nuevo esquema de los Programas sectoriales.

1. Retraso e incertidumbre en la implementación de los Programas.- Si bien los primeros Programas sectoriales se dieron a conocer hace dos años (publicación en el Diario Oficial de 14 de noviembre de 1998 para los sectores de la industria eléctrica y electrónica) con la intención de que hubiera tiempo suficiente para concluir la normativa requerida, para su divulgación y conocimiento, y para que entraran en vigor con el mínimo de problemas, en los hechos ha sucedido todo lo contrario: retraso, cambios en el contenido de los Programas, indefinición y ausencia de normatividad, confrontación entre sectores productivos, incertidumbre y en general desconfianza acerca del éxito del esquema.

2. Confrontación entre sectores productivos.- Dado que los Programas sectoriales no se concibieron como un instrumento de política industrial sino como un mal menor para cumplir con el Artículo 303 del TLCAN y resolver los problemas de importación temporal de las empresas exportadoras, tales Programas han creado y seguirán creando una confrontación de intereses entre sectores que forman cadenas productivas (clientes y proveedores). Para resolver los problemas arancelarios del sector exportador se está sacrificando el interés general del resto del aparato productivo nacional. Prueba de ello es que desde que se dieron a conocer los primeros Programas (hace dos años) en cada ocasión que se ha reformado el Decreto que los establece, se ha modificado la cobertura de los sectores así como el listado de las fracciones y el nivel de los aranceles de importación de insumos y maquinaria, sin dejar satisfechos a los agentes económicos involucrados.

3. Vulnerabilidad, falta de transparencia e inseguridad jurídica.- En virtud de que el esquema de los Programas sectoriales depende de las necesidades cambiantes de las empresas maquiladoras y no maquiladoras, los aranceles preferenciales de los PPS se van a mover en forma constante, lo que convierte al sistema en una base inestable para la operación de las empresas y la toma de decisiones. Este problema ya se ha presentado aun antes de la entrada en vigor de los Programas, como se demuestra en los diversos Decretos en la materia publicados (Diario Oficial de 14.11.98, 09.05.00 y 30.10.00). El problema no se va a resolver a futuro, dado que siempre va a ser dinámica y arbitraria la definición de los aranceles preferenciales, en atención a problemas específicos presentes y subsecuentes de los exportadores, especialmente de las maquiladoras.

4. Permanencia de los aranceles.- Un principio básico de los aranceles de importación debe ser su transparencia y permanencia en el tiempo. En todo país, los aranceles deben modificarse sólo en casos excepcionales, para dar certidumbre a los agentes económicos. Debe tenerse en cuenta que los aranceles preferenciales no serán una excepción pues por el contrario se van a generalizar afectando a una parte significativa de las importaciones mexicanas. Tales aranceles estarán sujetos a modificaciones permanentes para atender las exigencias cambiantes de la industria maquiladora, lo que irá en contra del principio de permanencia que deben observar los aranceles. Adicionalmente, con los nuevos aranceles preferenciales establecidos en los Programas sectoriales se dificultará todavía más la operación de la Tarifa de Importación, de por sí complicada por la gran cantidad de tasas, reglas de origen y medidas no arancelarias acumuladas con tantos acuerdos comerciales y requerimientos de comercio.

5. Se vulneran las preferencias arancelarias concedidas a nuestros socios comerciales.- Los aranceles preferenciales establecidos en los Programas sectoriales significarán una pérdida de las preferencias arancelarias otorgadas por México a países con los que existen acuerdos comerciales, lo cual podrá originar reclamaciones internacionales por la erosión de los beneficios pactados. Incluso, se pueden identificar abundantes casos de aranceles preferenciales de los Programas sectoriales que están por debajo de las concesiones vigentes ofrecidas a tales países.

6. Se erosiona el poder negociador de México para celebrar nuevos acuerdos comerciales.- Con los aranceles preferenciales establecidos en los Programas sectoriales—en su mayor parte exentos o con un máximo de 5%—, los países con los cuales no existen acuerdos comerciales van a perder interés (o por lo menos va a ser sustancialmente menor) para negociarlos con México.

7. Se discrimina a las micro, pequeñas y medianas empresas.- Al establecer el Decreto de los PPS la obligación que sean los productores los importadores directos de los bienes sujetos a los aranceles preferenciales, se está excluyendo en la práctica a las Pymes de sus beneficios, dado que por su bajo poder logístico esta clase de empresas, en especial las micro y pequeñas empresas, por regular se abastecen de bienes de importación por conducto de comercializadoras.

8. Discriminación a otros sectores industriales.- La selección de los sectores industriales incluidos en los Programas se hizo en función de las necesidades de la industria maquiladora y no maquiladora de exportación más no de una estrategia integral de desarrollo industrial del país. En este sentido, se discrimina al resto de los sectores, lo que va a profundizar la brecha sectorial y regional del país.

9. Disminución de la protección y desintegración de las cadenas productivas.- La drástica reducción arancelaria provocada por los nuevos aranceles preferenciales de los Programas sectoriales significará una importante disminución de la protección comercial a la planta productiva nacional actual y futura. En lo inmediato puede ocasionar pérdida de integración nacional al descubrirse que resulta más económico importar sin pagar aranceles que adquirir insumos a proveedores nacionales. Por otro lado, los nuevos aranceles preferenciales exentos o con bajos niveles (3 ó 5% ad valorem) que van a sustituir a la importación temporal libre de impuestos, no son garantía de una mayor demanda de insumos nacionales.

10. Menor estímulo a la integración nacional de los productos de exportación.- Aunque el Decreto del 30 de octubre amplía la cobertura de los Programas sectoriales a los productores indirectos, la naturaleza del esquema implica obstáculos y barreras para que los exportadores indirectos se incorporen a sus beneficios. De ampliarse los beneficios de los Programas a los exportadores indirectos, ello obligaría a incrementar todavía más el universo de los aranceles preferenciales, generando mayor confrontación de intereses entre las ramas productivas del país.

11. Pérdida de autonomía en la política comercial.- En vista que los aranceles preferenciales de los Programas sectoriales serán equivalentes a los aranceles a terceros países de Estados Unidos y Canadá, se está conformando en la práctica una especie de Unión Aduanera con Norteamérica, lo que restará autonomía a México para fijar sus propios aranceles a terceros países. Las necesidades específicas de los exportadores maquiladores y no maquiladores serán la pauta de nuestra política tarifaria, situación que por razones obvias no debería suceder.

12. Se crea un burocratismo inaceptable.- El esquema de los Programas sectoriales lleva de la mano a prácticas burocráticas que ya deberían estar descartadas. Al negociarse los aranceles preferenciales de los Programas se estableció el compromiso con los sectores involucrados que se vigilará y cumplirá con el destino estricto de los bienes importados. Para el efecto, habrá un procedimiento de verificación y vigilancia sobre la calidad y seriedad de los productores para evitar que violen la intención de los Programas. Además, se fijan trámites adicionales a los exportadores (ya no serán sólo los requisitos y trámites como empresas maquiladoras o PITEX pues se agregarán los correspondientes al nuevo esquema de los PPS). Así, se creará un esquema burocrático de difícil manejo (habrá un amplio universo de empresas atendidas, calculándose en más de 10 mil) y vulnerable a la corrupción. Se agravarán los problemas en las Aduanas. En lugar de avanzar en la simplificación administrativa y en el combate a la corrupción, se darán pasos atrás.

13. El esquema tiene vicios de inconstitucionalidad e iniquidad tributaria.- De lo expresado antes se desprenden graves problemas de iniquidad tributaria. Se esperaba que con el nuevo Decreto de reformas y ampliación de los Programas sectoriales de 30 de octubre se corrigiera al menos la ausencia de fundamento estricto del Decreto, que debe ser el Artículo 131 constitucional, mismo que delega al Ejecutivo la facultad originaria del Congreso de establecer y modificar aranceles; sin embargo, en el Decreto recién publicado no se subsanó tal falla jurídica. Los juristas esperan que los Programas sectoriales generen múltiples juicios por inconstitucionalidad e ilegalidad.

PROPUESTA:

Se reconoce que la solución al problema creado con el Artículo 303 del TLCAN no era una tarea fácil para el gobierno mexicano. El país tiene el gran reto de seguir apoyando a su sector exportador, que ha sido el motor del crecimiento económico, siempre y cuando no sea a expensas del resto de la economía.

El esquema de los Programas sectoriales puede resolver el problema de la importación temporal del sector exportador, pero a cambio generará efectos perversos no esperados, como los que se han resumido en esta exposición. Esto explica en parte el gran retraso que ha habido en su instrumentación e implementación, lo que está generando una gran incertidumbre sobre sus posibilidades de éxito.

Por lo mismo, sería una decisión inteligente intentar diferir la aplicación del Artículo 303 del TLCAN, previa negociación urgente con nuestros socios comerciales de Norteamérica, lo que daría tiempo al nuevo gobierno a corregir, afinar y perfeccionar el esquema de los Programas sectoriales y/o a encontrar otras opciones más inteligentes.