

COMERCIO EXTERIOR*

FACILITACION COMERCIAL: UNA REFORMA ESTRUCTURAL

Ha circulado en noviembre un documento supuestamente elaborado por la Secretaría de Economía titulado "*Facilitación Comercial: Una reforma estructural*", que contiene los detalles de un programa de fuerte reducción de aranceles de importación y una consecuente eliminación de los diversos programas de exención arancelaria existentes en México.

El programa consiste en implementar en el corto y mediano plazos cambios radicales en los instrumentos de la política arancelaria, que se pondrían en vigor en dos etapas. La primera etapa se cumpliría este fin de año; la otra etapa en el lapso 2009 a 2012. Se trata de reducir en esas dos etapas al mínimo los aranceles de importación y eliminar al final los programas de exención de aranceles vigentes. No habría excepciones, todos los bienes de importación quedarían incluidos en la medida, entre ellos los de consumo.

Para 2012 habría sólo cuatro niveles arancelarios: exento y de 5.0, 10.0 y 15.0 por ciento ad-valorem, este último que sería el máximo (en lugar del 50.0 por ciento que es en la actualidad). El 80.0 por ciento de las fracciones de la tarifa estaría en la categoría de arancel exento, repartidas el resto de las fracciones en los otros tres niveles arancelarios.

La trascendencia de estas medidas está dada por el hecho de que el arancel promedio bajaría de un 10.0 en la actualidad, a un 5.0 por ciento al iniciarse la desgravación (con un pico máximo de 25.0 por ciento) y a un 2.0 por ciento al concluirse en 2012 (con un arancel máximo de 15.0 por ciento), lo que colocaría a México como uno de los países más abiertos del mundo, sólo comparable con Singapur y Hong Kong.

Y es que, en efecto, de acuerdo a la Secretaría de Economía, el arancel promedio en México es a la fecha cercano al 10 por ciento —en contraste con el de EUA que es menor de 4.0 por ciento—, siendo la dispersión arancelaria muy alta porque, por ejemplo, el 47.0 por ciento de las fracciones de la tarifa de importación tienen aranceles de 10.0 por ciento ad-valorem o mayores. Hay casos

* El Reporte de Comercio Exterior de **Vázquez Tercero y Asociados** es una publicación gratuita para clientes y amigos. No constituye un consejo legal o económico particular, mismo que debe ser obtenido atendiendo a las circunstancias particulares del caso y del cliente. Queda prohibida la reproducción total o parcial del Reporte Comercio Exterior o su explotación con fines de lucro.

con ad-valorem de 35.0 por ciento (que es el arancel consolidado por México en la OMC) y algunos casos extremos de 50.0 por ciento (en pocos casos incluso superiores).

El arancel efectivo (cerca de 10.0 por ciento) es resultado del promedio de las importaciones que pagan un arancel, de los beneficios de los programas de exención, de las preferencias arancelarias por los múltiples TLCs y de la importación temporal que está libre de arancel. Por ejemplo, la Secretaría de Economía calcula que sólo el 9.0 por ciento de las importaciones de bienes industriales pagan un arancel, lo que significa que el 91.0 por ciento no lo paga por los beneficios antes indicados. No obstante, aun cuando las importaciones mexicanas se realizan en la práctica con un arancel efectivo promedio relativamente bajo, tienen su contraparte en un esquema arancelario complejo, discriminatorio y costoso que propicia ineficiencia del aparato productivo y prácticas ilegales de importación.

El escenario descrito obedece a una serie de medidas comerciales establecidas a partir de 2001 por el propio gobierno para compensar las limitaciones a la importación temporal fijadas por el artículo 303 del TLCAN, tales como programas de exención de aranceles (Prosec, Reglas 8ª, arancel-cupo y otros esquemas) que si bien han tenido el objetivo de abaratar el costo arancelario, en la práctica también han complicado y encarecido las importaciones. La complejidad del sistema arancelario también tiene que ver con la multitud de TLCs firmados por México que han complicado el manejo de la tarifa de importación con los complejos requisitos de certificación de origen para cada TLC.

El documento de la Secretaría de Economía pareciera reconocer que existen dos segmentos de empresas importadoras: por un lado empresas que tienen acceso a los programas de exención de aranceles, pero con requisitos y procedimientos administrativos que entorpecen las importaciones, y por otro lado empresas, sobre todo Pymes, que no tienen acceso a tales programas o se les dificulta tenerlo.

La Secretaría de Economía hace una evaluación del estado actual de la política arancelaria y comercial, que se resume en los siguientes términos. El esquema arancelario vigente se caracteriza por: 1) incertidumbre jurídica para acceder a las importaciones; 2) altos costos de los trámites para las empresas; 3) inequidad entre sectores y tamaños de empresas; 4) carga administrativa excesiva para el gobierno, y 5) dificultad para identificar y sancionar operaciones irregulares e ilegales de importación.

Lo anterior ha dado origen a los siguientes efectos macroeconómicos negativos: 1) un estancamiento de la participación de México en el comercio mundial; 2) bajo índice de competitividad de la oferta de exportación, y 3) bajo aprovechamiento de los beneficios de integración con las economías mundiales más dinámicas.

Por ejemplo, se destaca el hecho de que los múltiples TLCs se han celebrado con países que en general tienen una tasa de crecimiento más baja que otras economías emergentes con las cuales aún no existe un TLC, lo que limita el potencial de crecimiento de las exportaciones mexicanas. Se mencionan los casos concretos de China, Camboya, Vietnam, Singapur, India, Malasia, Corea, Taiwán, Tailandia, entre otros. Consecuentemente, la reducción arancelaria que propone el Gobierno tendría impacto fundamentalmente en las importaciones de los países donde no existen TLCs.

La llamada reforma estructural de la Secretaría de Economía no solamente persigue la reducción de aranceles y la eliminación de programas de exención de aranceles, sino también la simplificación de trámites de importación y la eliminación de barreras de entrada y promoción de la competencia. Lo primero es reducir los aranceles al máximo, lo que haría posible la eliminación a los programas de exención. La simplificación y eliminación de barreras sería complementario.

En los últimos meses se han tomado una serie de medidas encaminadas hacia la simplificación y eliminación de barreras no arancelarias. Se puede enunciar entre ellas la eliminación de las cuotas compensatorias a importaciones de China en cerca de 950 fracciones arancelarias (sustituidas parcialmente con medidas transitorias en 204 fracciones); la supresión del padrón de sectores específicos, de los precios estimados y de los datos de identificación individual de mercancías importadas; así como una simplificación de certificación de país de origen en mercancías sujetas a cuotas compensatorias.

Empero, aun subsisten muchas otras figuras o situaciones de hecho que obstaculizan y encarecen el costo de importación, como por ejemplo el segundo reconocimiento aduanero, el excesivo papeleo aduanero y la contratación forzada de alijadores u otros prestadores de servicio dentro de la aduana.

Lo que omite el documento de la Secretaría de Economía es que una reforma estructural en materia de comercio exterior no puede estar completa sin introducir cambios importantes y de fondo en la Ley Aduanera y en la Ley de Comercio Exterior, tales como: 1) incorporar el principio

de buena fe para los importadores; 2) que exista una sola autoridad que dicte la normatividad aduanera del país, mediante la emisión de Reglas únicas sin un ánimo recaudador, que logre destruir el divorcio existente entre las Secretarías de Hacienda y de Economía en materia de comercio exterior; 3) que sean públicos los criterios de clasificación arancelarias; 4) que las resoluciones de la autoridad aduanera sean expeditas; y, 5) que las facilidades administrativas en materia de comercio exterior se otorguen a empresas cumplidas —fiscalmente hablando—, y se elimine el Registro de Empresas Certificadas, entre otras.

El documento de la Secretaría de Economía reconoce que con el programa de liberalización comercial habría sectores y empresas favorecidas y perjudicadas, pero que la suma sería en beneficio general para las familias, empresas y Gobierno. Se citan entre los sectores ganadores al agroalimentario, de construcción, servicios y comercio (que son los de mayor empleo); igualmente ganarían las empresas exportadoras al hacerse más competitivas con una importación más libre de insumos. Por el contrario, el sector perdedor en general sería el de manufacturas diversas. Se dice que habría un efecto y saldo positivo en la producción y en el empleo.

El documento advierte que existe en el mundo una coyuntura propicia para emprender las acciones de liberalización comercial propuestas por el Gobierno, derivado de los efectos de la crisis global actual, como son la depreciación reciente del tipo de cambio (que equivale a un incremento arancelario) y el atractivo para atraer inversiones en un entorno mundial donde se acelerará la reubicación de empresas en países con menores costos. No obstante, la reducción arancelaria tan drástica como se propone (bajar a un 2.0 por ciento el arancel promedio) podría llegar a tener consecuencias negativas no sólo en las manufacturas sino en toda la economía, manifestadas sobre todo en el empleo, lo que agravaría los efectos de la actual crisis. ■