

Ayuda para el comercio

EXPERIENCIA CONCRETA: MEXICO

Agenda Nacional para la Competitividad

Fecha de presentación: Enero de 2011

Región : Norteamérica

País : México

Tipo : Programa / Políticas y Regulaciones de Comercio Exterior

Autor : Secretaría de Economía (SE)

Dirección : Alfonso Reyes No. 30 Col. Hipódromo Condesa C.P. 06140, Delegación Cuauhtémoc, México, D.F.

Teléfono : 5552-5729 9100

Página Web : www.economia.gob.mx

Resumen

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, y con el objetivo de fortalecer la competitividad de la economía, el Gobierno mexicano creó la integración de una Agenda Nacional para la Competitividad. En este relato se presentan tres programas y medidas que se están aplicando, para tal propósito, en los últimos tres años.

- A. El Programa de Facilitación Comercial,
- B. El Programa de Reforma Regulatoria para Incrementar la Competitividad,
- C. Las Medidas Adicionales para la Simplificación de Trámites.

Estas iniciativas han contado con asistencia técnica de organizaciones internacionales tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras (simplificación arancelaria), el Banco Mundial y el UN-CEFACT (Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación Comercial y el Comercio Electrónico-ventanilla única de comercio exterior-), o la OCDE (reforma regulatoria). Estas iniciativas se vinculan con la Ayuda para el Comercio al apoyar la facilitación y liberalización comercial para aumentar el comercio internacional, usando éste para promover el desarrollo económico de México. Los programas que el gobierno de México ha venido instrumentando brindarán mejores condiciones y fortalecerán tanto los flujos de comercio exterior de y hacia México como al propio sistema multilateral de comercio, y generarán condiciones que asegurarán un clima de negocios favorable en fomento de la competencia y aumento de la productividad y el empleo en nuestro país.

1. Cuestiones tratadas

A continuación las principales orientaciones de estos programas y medidas:

- A. **Programa de Facilitación Comercial.** La meta es reducir los costos asociados al comercio y su realización o llevarla a cabo mirando dos puntos de acción: 1) simplificación arancelaria, y 2) facilitación aduanera y de comercio exterior.
- B. **Programa de Reforma Regulatoria.** Su objetivo es incrementar la competitividad y fortalecer el desarrollo económico, a través de diferentes acciones. Sobresalen particularmente de estas: a) la Regulación Base Cero, que busca reducir significativamente los costos de transacción que enfrentan tanto empresas como ciudadanos a fin de mover la competitividad de la economía nacional, y b) la Apertura Rápida de Empresas¹.
- C. **Medidas Adicionales de Simplificación de Trámites.** Buscan eliminar costos en los trámites y regulaciones y facilitar el acceso de las últimas tecnologías de que permitan a las empresas generar o engendrar la innovación.

2. Objetivos

La meta principal de la Agenda Nacional para la Competitividad es aplicar políticas, acciones o programas para promover la facilitación comercial, aumentar la competitividad de la economía y generar un mayor dinamismo en cuanto a los flujos de comercio exterior, por medio de:

¹ A través del portal <http://www.tuempresa.com.mx>.

- 1) Simplificación y mejoramiento de regulaciones
- 2) Disminución de costos de transacción
- 3) Agilización de trámites de comercio exterior
- 4) Continuación de la apertura comercial para obtener insumos a precios más bajos
- 5) Desarrollo de manufacturas y servicios de alto valor agregado
- 6) Apertura rápida de empresas,
- 7) Fomento de una mayor inversión física, para aumentar la competitividad de las empresas en general, y así ayudar a la creación de empleos.

3. Diseño y ejecución

A. Programa de Facilitación Comercial

- **Simplificación Arancelaria:** Una medida importante que se está aplicando, tomando en cuenta comentarios, recomendaciones o sugerencias de carácter general realizadas por la OMC y la OCDE, entre otros, principalmente por estudios o informes (OECD²/OMC³/APEC⁴ ha sido la ejecución de una simplificación arancelaria gradual de la Tarifa General de Importación de México para reducir costos operativos y administrativos de estas empresas, y aumentar su competitividad y productividad.

La reducción arancelaria busca eliminar la desventaja que México tiene con terceros países, cuyas industrias tienen acceso a insumos importados a precios más competitivos, lo que permite rebajar los costos de producción y hacer el producto final más atractivo en los mercados internacionales. Así, entre 2008 y 2010 el gobierno mexicano redujo por iniciativa propia el arancel industrial promedio de 10,4 por ciento a 5,3 por ciento⁵. En particular, el promedio arancelario para el sector industrial se reducirá en prácticamente la mitad en cuatro años, al pasar de 8,3 por ciento en 2009 a 4,3 por ciento en 2013, dejando a 63 por ciento de las líneas arancelarias de México libres de impuestos, en tanto que la dispersión arancelaria o desviación estándar se reducirá de 8,1 por ciento en 2009 a 6,6 por ciento en 2013.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Arancel promedio	10.4	8.3	5.3	4.7	4.4	4.3
Desviación estándar	9.0	8.1	8.0	7.4	6.8	6.6

La reducción o eliminación arancelaria se lleva a cabo solamente en productos industriales (alrededor de 8,300 líneas arancelarias, es decir el 69 por ciento de la tarifa de importación

² OECD Economic Survey of Mexico 2007. http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_33733_39412873_1_1_1_1,00.html;

Maximising Mexico's Gains from Integration to the World Economy, Economic Department Working Paper s No. 657: David Haugh, Roselyne Jamin and Bruno Rocha. 17 December, 2008. [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=eco/wkp\(2008\)65&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=eco/wkp(2008)65&doclanguage=en)

³ OMC 2008, Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de México. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm

⁴ APEC Individual Action Plan of Mexico 2008. <http://www.apec-iap.org/>

⁵ Para resolver la problemática de elevados aranceles el gobierno mexicano definió internamente el esquema gradual y el ámbito de aplicación de la reducción arancelaria para garantizar los beneficios.

mexicana). El número de sectores industriales involucrados son 22 y cubren 70 capítulos de la tarifa arancelaria, que representa aproximadamente el 77 por ciento del total.⁶

- **Facilitación Aduanera y de Comercio Exterior.** Respecto a las facilitaciones administrativas y aduaneras ya instrumentadas (Decreto del 31 de marzo⁷), se eliminan los siguientes requisitos:
 - Precios estimados a la importación de ciertas mercancías para 332 fracciones.⁸
 - Obligación de registrarse si aquellas mercancías importadas no representan un riesgo para la salud o la seguridad.
Obligación de incluir documentación para comprobar el origen de las mercancías sujetas a cuotas compensatorias.
 - Procesos de reconocimiento de exportadores autorizados.
 - Se disminuyen medidas de control que incrementaban tiempo y costos de las operaciones aduaneras tales como tramitar el despacho aduanero acerca del tipo de mercancías, la adopción de medidas para autorizar el trámite y expedición de resoluciones relacionadas con instrumentos y programas de comercio exterior, la revisión y eliminación de regulaciones y restricciones no arancelarias.

Además, como parte de las acciones de comercio exterior para aumentar la competitividad a la economía, el 22 de abril de este año, la SE publicó el “*Acuerdo por el que se modifican diversas disposiciones para simplificar los trámites que aplica la Secretaría de Economía*”⁹, para aprovechar los mecanismos previstos en los TLC concertados por México. Con esto se busca que los exportadores con menor capacidad administrativa apliquen procedimientos simplificados de certificados de origen para tomar ventaja de preferencias arancelarias negociadas en algunos tratados comerciales.

- **Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior.** En el mismo Decreto del 31 de marzo se explica que la SE establecerá una ventanilla digital para trámites electrónicos para que las dependencias y entidades del gobierno federal que operen instrumentos, programas y, en general, resoluciones derivadas de una restricción o regulación no-arancelaria, se encuentren interconectadas electrónicamente.

En las ideas y diseño inicial de la ventanilla se contó con asistencia técnica del Banco Mundial, y del UN-CEFACT (seminario sobre ventanilla única). La SE está desarrollando el proceso para establecer la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior, cuya operatividad completa se estima para mediados de 2012. Con esto se busca simplificar y consolidar todos los trámites gubernamentales de los importadores y exportadores, las mercancías en tránsito, y los servicios unidos en un solo portal electrónico, y la firma electrónica avanzada para su uso en todos los trámites de comercio exterior.

B. Programa de Reforma Regulatoria. Se instrumenta a través de un Memorando de Entendimiento firmado entre la SE y la OCDE para el fortalecimiento del marco regulatorio para la

⁶ Consultar el Anexo para ver la estructura arancelaria del sector industrial 2010-2013.

⁷ *Facilidades Administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior.*

⁸ Vidrio, hierro y acero, herramientas, juegos y juguetes, textiles, calzado, productos químicos, entre otros

⁹ <http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/12/1/images/A589.pdf>

competitividad en México¹⁰, donde la SE recibe asistencia técnica de la OCDE y los costos generados se sufragan conjuntamente. Destacan en mejora regulatoria: a) la Regulación Base Cero, y b) la Apertura Rápida de Empresas.

- **Regulación Base Cero.** Durante el periodo 22 de diciembre de 2009 al 10 de agosto de 2010, se eliminaron 12,234 normas internas y 1,358 trámites innecesarios. Esta eliminación creó 9 manuales de aplicación general para la operación del gobierno, entre las que se incluyen las disposiciones y marcos relacionados con compras del gobierno, auditoría, control interno, recursos humanos, obra pública y TIC, entre otros.
- **Apertura Rápida de Empresas.** En el marco de la simplificación regulatoria, desde agosto de 2009 con el portal electrónico <http://www.tuempresa.gob.mx>, se aprovecha la existencia de nuevas tecnologías para facilitar la constitución y puesta en marcha de empresas en México, mediante la automatización y simplificación de los trámites federales.

C. Medidas Adicionales de Simplificación de Trámites. Las Secretarías de Economía, Salud y Agricultura se enfocaron en eliminar costos innecesarios en los trámites y regulaciones y facilitar el acceso a tecnología de última generación en México. Con esto se espera permitir a las empresas generar innovaciones con un objetivo a llegar a ser una economía que apoye su crecimiento más en la innovación y con ello elevar la competitividad. Una de estas medidas que sobresale en particular es la de equivalencia de normas para promover el equipamiento de las PYMES y el acceso a productos electrónicos México. Se aceptan ahora los reglamentos técnicos, normas, procedimientos y resultados para la evaluación de la conformidad para los productos eléctricos y electrónicos que vienen de EE.UU. y Canadá, en cuanto las normas y procedimientos de evaluación de la conformidad de dichos países tengan el mismo nivel de protección y satisfacen los requisitos exigidos por las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs). Lo anterior, se realizó a través de grandes esfuerzos, de una agenda y un trabajo intenso en factores de cooperación regulatoria en los últimos años.

4. Problemas que se plantearon

Entre los problemas mayores que surgieron se pueden señalar los siguientes:

- **Oposición de sector productivo:** La simplificación arancelaria (con objeto de favorecer costos y apoyar a las PYMEs) ha tenido fuerte oposición de sectores productivos nacionales potencialmente afectados, entre otros. Se tuvo que diseñar una estrategia de comunicación e involucrar al más alto nivel (Secretario del Ramo y Subsecretario), a fin de poder llevar adelante consecuentemente el proceso de la desgravación arancelaria.
- **Coordinación inter-institucional y resistencia al cambio en instituciones públicas:** La implementación del proyecto de ventanilla única ha planteado:
 - Problemas de coordinación de entidades y dependencias,
 - Resistencias naturales al interior de cada dependencia y entidad que aún se rehúsan a eliminar trámites obsoletos, y
 - Lento entendimiento entre dependencias sobre los contenidos de la plataforma tecnológica necesarios para establecer un portal único de información de comercio exterior y uno conectado a la ventanilla única.
- La aceptación o reconocimiento como equivalentes de las NOMs las certificaciones de EE.UU y Canadá en materia de calidad y seguridad de equipos de cómputo y electrodomésticos

¹⁰ Firmado en septiembre de 2007. Opera desde enero de 2008, y se renovó en enero 2010 por dos años más.

importados al mercado mexicano ha enfrentado oposición de ciertos actores importantes en México.

5. Factores que determinaron el éxito o fracaso

Entre los factores internos y externos considerados de mayor suceso sobresalen:

- La crisis económica internacional y el surgimiento del nuevo virus de influenza humana A (H1N1) impactaron negativamente sectores de la economía nacional, lo que obligó al Gobierno Federal a reaccionar con medidas ambiciosas de carácter contra-cíclico. Sin embargo, esta situación abrió una ventana de oportunidad para llevar a cabo acciones para la competitividad, cuyo desarrollo no había sido posible anteriormente.
- El involucramiento directo de las instancias más altas del Gobierno (Presidente, Secretarios y Subsecretarios del ramo).
- Los análisis técnicos y económicos que permitieron desarrollar las medidas para fortalecer la competitividad mexicana y facilitar el comercio.
- En el proceso de la Ventanilla Digital, la creación del Subgrupo de Importación y Exportación en julio de 2009, que realizó 28 reuniones de coordinación, revisó el inventario de los trámites e hizo propuestas de simplificación general de trámites de comercio exterior. Además, el 14 de enero de 2011, se emitió un decreto presidencial que establece:
 - Tiempos definitivos de las etapas de implementación hacia el 2012;
 - Mandato a todas las dependencias y entidades involucradas a incorporar sus trámites de comercio exterior en la Ventanilla Digital en un plazo fijo;
 - La Comisión Intersecretarial para supervisar el desarrollo e implementación de la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior.

6. Resultados obtenidos

Entre los principales resultados obtenidos de la aplicación de los programas destacan:

- **Facilitación del comercio y simplificación del régimen comercial de México:** En enero del 2011 comienza la tercera etapa de la desgravación arancelaria.
 - Además de la simplificación arancelaria, también se ha reducido el número de fracciones arancelarias sujetas a programas especiales de beneficios arancelarios de 4,885 a 1,370 entre 2008 y 2010 – es decir, una reducción de 72 por ciento del total de aranceles. La aplicación de todas estas medidas han contribuido a que México logre avanzar de la posición 74 en 2008 a la 22 en 2010, en el subíndice de acceso a los mercados del Foro Económico Mundial.
 - La medida ha simplificado el régimen comercial de México, facilitando flujos de importación al mercado mexicano libres de arancel y la oferta de materiales para la producción, que antes dependían de rígidos programas sectoriales, los cuales requieren el cumplimiento de varios procedimientos administrativos para conseguir un arancel reducido de importación.
- **Mejora del clima de negocios:** La Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior tiene ya un avance del 50 por ciento, y concluye en diciembre de 2011. Con su implementación en 2012 se fortalecerá aún más la competitividad de las empresas, y en general la actividad productiva. La Ventanilla Digital tendrá un impacto directo en reducir demoras y costos en el proceso de exportación e importación, tanto por facilitar y acelerar sustancialmente la preparación de documentos gubernamentales, facilitando el desarrollo de interconexión de

ventanillas privadas que al mismo tiempo aceleren la presentación de documentos privados (transporte, transacciones comerciales y financieras). Con ello, se estima México pasaría de la posición 74 en 2008 a la posición 26 en 2012 en el subíndice de acceso a los mercados en el reporte “*Doing Business*” del Banco Mundial.

- **Mejora regulatoria:**

- Se han mencionado algunos avances en la eliminación de trámites y normas vía la Regulación Base Cero. Se espera para el final de 2010 se hayan eliminado más de 14 mil disposiciones y normas que representan 40% del marco normativo actual. Además, se está trabajando en la simplificación de los 48 trámites con mayor impacto económico, donde se han identificado 8 dependencias con mayor incidencia en ellos¹¹, las cuales al final de un periodo de seis años generarán ahorros para los ciudadanos de más de 48 mil millones de pesos, (aprox. USD 3,9 mil millones) equivalentes al 0.4 por ciento del PIB; y de los cuales 15 mil millones de pesos (aprox. USD 1,2 mil millones) simplifican el pago de impuestos.
- Se proyecta que las medidas adicionales de simplificación de trámites eliminarán un total de 80 mil trámites que realizaban las empresas en cada año, lo que permitirá ahorros estimados por 20 mil millones de pesos anuales (USD 1,6 mil millones) a los sectores productivos. La equivalencia de normas mexicanas con las de EE.UU. y Canadá, por ejemplo, está generando ahorros cerca de 2,6 mil millones de pesos (USD 213 millones de) para empresas que antes tenían que hacer certificaciones múltiples. Al respecto del portal www.tuempresa.gob.mx, se simplificaron y automatizaron todos los trámites federales necesarios para constituir una empresa, con lo que se reducen los costos de abrir una empresa hasta un 65 por ciento, equivalente a 34 días a sólo dos horas y media¹². Con ello se mejoró en 25 posiciones la clasificación de México en el indicador de apertura de negocios del informe “*Doing Business*” del Banco Mundial.

7. Enseñanzas extraídas

De las enseñanzas que se pueden extraer destacan las siguientes:

- **Apoyo político:** En particular el apoyo político al más alto nivel y el consenso en torno a la necesidad de modernizar el aparato legal y regulatorio comercial del país fueron herramientas esenciales para iniciar y dar seguimiento al proceso de reformas comerciales.
- **Importancia de aprovechar ventanas de oportunidad únicas:** Es necesario no subestimar el impulso que tiempos difíciles proporcionan a la ejecución de reformas estructurales para la economía de un país. La crisis económica y la conmoción causada por el virus H1N1 dieron una oportunidad única para ejecutar acciones específicas previamente postergadas e iniciar un cambio estructural por acciones de comercio exterior y regulaciones complejas administrativas.
- **Rol y visibilidad de donantes:** La cooperación y asistencia técnica de organizaciones internacionales fueron cruciales para asignar credibilidad y apuntalar las acciones del gobierno.

¹¹ La coordinación de las ocho dependencias y la desregulación, evitará que los ciudadanos realicen más de 65 millones de filas ante las dependencias, se eliminen 6 millones de formatos anualmente y liberará más de 80 millones de días naturales; lo que impactará de manera positiva en la productividad de las empresas, haciendo de México un país más competitivo.

¹² Del 3 de agosto al 31 de julio de 2010, el portal logró la constitución de 1,102 empresas y el registro de 16,364 ciudadanos en dicho portal, entre otras actividades.

8. Conclusión (aplicación a otros programas)

El relato de estos programas, que incluyen la atención a las sensibilidades en ciertos sectores, demuestra que implementar medidas y programas específicos con el objetivo de mejorar la conectividad resulta en un ambiente positivo para hacer negocios en México. Esto resulta en actividades productivas, incrementa empleos disponibles, el comercio al exterior aumenta y posiciona la economía de México en un rango más alto.

ANEXO

Estructura arancelaria en el sector industrial en 2010 y 2013

Arancel %	2010		2013	
	Fracciones	%	Fracciones	%
Exento	6,333	58.59	6,842	63.30
3	19	0.18	1	0.01
5	1,381	12.78	950	8.79
7	202	1.87	150	1.39
10	411	3.80	1,033	9.56
15	1,895	17.53	1,281	11.85
20	21	0.19	517	4.78
30	513	4.75	1	0.01
50	17	0.16	17	0.16
Arancel específico*	1	0.01	1	0.01
Arancel mixto (por contenido de azúcar)	2	0.02	2	0.02
Prohibido	14	0.13	14	0.13
Total	10,809	100.00	10,809	100.00

* Se aplica arancel específico para llantas usadas en vehículos para el transporte en carretera de pasajeros o mercancía.

Referencias:

1. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. (<http://pnd.presidencia.gob.mx/>)
2. Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (24 de diciembre 2008). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ligie/LIGIE_tarifa06_24dic08.pdf
3. Decreto por el que se Otorgan Facilidades Administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior (31 de marzo de 2008). <http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/12/1/images/D106.pdf>
4. Cuarto Informe de Labores de la SE. http://www.intranet.economia.gob.mx/swb/work/models/intranet/Archivos/quienessomos/informeLabores/IV_Informe_de_Labores_SE.pdf
5. Portal gubernamental. www.tuempresa.gob.mx
6. Cuarto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa. <http://www.informe.gob.mx/>
7. Acuerdo por el que se modifican diversas disposiciones para simplificar los trámites que aplica la Secretaría de Economía (22 de abril 2010). <http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/12/1/images/A589.pdf>
8. Ventanilla única. <http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/1363/1/images/Ventanillaunica.pdf>
9. Ventanilla Digital. <http://www.siicex.gob.mx/portalsiicex/SICETECA/VUCEM/Decreto%20VUCEM/DOF.SE.%20DECRETOS%20VENT.%20DIGITAL%2014.01.11.pdf>