

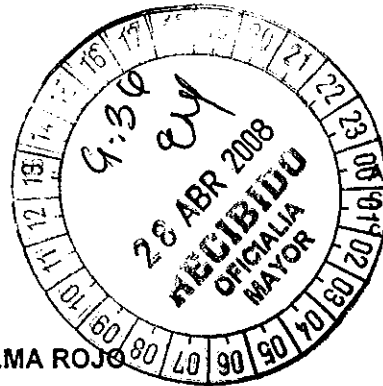
"2008, Año de la Educación Física y el Deporte"

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
INSTITUCIONAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



Oficio No. COFEME/08/1079

Asunto: Cuarta modificación al Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de comercio exterior.

México, D.F., a 25 de abril de 2008

LIC. MARIO PALMA ROJO
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Cuarta modificación al Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de comercio exterior**, así como a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), enviados por la Secretaría de Economía (SE), a través del portal de internet de la MIR, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), el día 14 de marzo de 2008.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G, 69-H y 69-J de la LFPA, 7, fracción III, y 9, fracción XI y último párrafo, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, así como Único, inciso c) del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, y habida cuenta que, mediante el oficio COFEME/08/0797, de fecha 14 de marzo de 2008, esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) se pronunció respecto de la procedencia del supuesto invocado por la SE a propósito del Acuerdo de Calidad Regulatoria, se emite el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

Comentarios generales a la MIR:

1. Según lo señalado por la SE en diversos apartados de la MIR, el anteproyecto busca:
 - a) Establecer requisitos específicos para la importación temporal de ciertas fracciones arancelarias de azúcar, a empresas con programas de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (DIMMEX).

Lo anterior, a efecto de dar seguimiento a los flujos comerciales de dichas fracciones arancelarias, y así dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 302 y 303 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), según los cuales, a partir del 1° de enero de 2008, aplica un arancel común del 0% para el intercambio comercial de "edulcorantes" entre México y Estados Unidos de América, y un arancel común respecto a terceros países, cuidando de esta manera que el beneficio arancelario de acceso al territorio de un país miembro no se haga extensivo a terceros países.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
INSTITUCIONAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



A decir de la SE, las acciones que el gobierno mexicano pretende realizar al respecto, fueron plasmadas en el Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar 2007-2012 (PNACA):

- **Acción 1.1**
Establecer esquemas que fortalezcan el cumplimiento, verificación y monitoreo de las obligaciones en materia aduanera para el efecto de considerar el carácter de producto sensible del azúcar nacional.
- **Acción 1.11**
Fortalecer la transparencia mediante la práctica sistemática de auditorías y esquemas de monitoreo a la importación temporal de azúcar que eviten su oferta por cualquier mecanismo en el mercado nacional.

De igual forma, la SE señala en el numeral 9 de la MIR -manera en que se regula en otros países- que, *"En los Estados Unidos de América realizan un seguimiento puntual de los flujos de azúcar desde y hacia su país, como parte de una política azucarera que mantiene un precio de soporte para este producto a través de instrumentos comerciales que regulan la oferta y demanda en el mercado; en este sentido, nuestro país necesita implementar mecanismos que le permitan conocer las operaciones de comercio exterior relacionadas con el azúcar, y es a través del DIMMEX y las reglas y criterios de la Secretaría de Economía que es factible tomar esas medidas"*.

Asimismo, la SE manifestó en el numeral 1 de la MIR -objetivos regulatorios generales del anteproyecto- que tan sólo el 4% de las importaciones de azúcar se realizan de terceros países diferentes a los Estados Unidos de América, por lo que en el mejor de los casos los requisitos específicos establecidos en el anteproyecto, con los que darían seguimiento a los flujos comerciales de azúcar en nuestro país, aplicarían exclusivamente respecto de las importaciones de azúcar de terceros países no provenientes del TLCAN realizadas por empresas con programa DIMMEX. En razón de lo anterior, esto no resultaría representativo de los flujos comerciales de azúcar en el mercado nacional.

A mayor abundamiento, la SE expuso en el numeral 16 de la MIR -Efectos generales del anteproyecto- que, *"Es de destacarse que casi el 90% del volumen [sic] de las importaciones temporales de azúcar, que actualmente realizan las empresas IMMEX, corresponde a azúcar originaria de los Estados Unidos de América, lo que significa que la utilización del esquema IMMEX, a partir del 1 de enero de 2008, deje de ser atractiva ya que la importación de dicho bien estará libre de arancel y podrán realizarse dichas transacciones bajo régimen definitivo, sin el previo cumplimiento de requisitos específicos; es decir, las importaciones de azúcar proveniente de terceros países serán, en su caso, las que estarán sujetas a la observancia de dichos requisitos"*.

En este orden de ideas, parecería incompleto el esquema que la SE pretende adoptar a fin de dar seguimiento a los flujos comerciales de "edulcorantes" en el mercado mexicano, por lo que, resulta poco claro que, *"con el establecimiento de estos requisitos se asegurará que*

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
INSTITUCIONAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



lo establecido en el TLCAN, en materia de desgravación arancelaria y el esquema de "unión aduanera" se cumpla puntualmente", como lo afirma la SE en el numeral 12 de la MIR –Beneficios cuantificables–.

- b) Asimismo, el anteproyecto pretende dar a conocer los requisitos que deberán cumplir los particulares interesados en la importación de mercancías catalogadas en las fracciones arancelarias 9802.00.20 y 9802.00.24¹ comprendidas en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, cuando se determine la inexistencia o insuficiencia de producción nacional de dichas mercancías.

Al respecto, la SE señaló que, "En cuanto hace a los requisitos para las fracciones de la Regla 8a (9802.00.20 y 24) para determinar la inexistencia de producción nacional de los insumos de la industria textil y de la confección es necesario que se proporcionen muestras y se describan las características técnicas de los productos, dado que éstas permiten individualizar la mercancía de acuerdo a los porcentajes de los componentes que la integran. Es frecuente que diferentes mercancías clasificadas en la misma fracción arancelaria de una exista producción y de otra no por variaciones en la composición, esto debido a que en una misma fracción arancelaria se establecen rangos y límites en peso, materiales, tejidos, acabados, teñidos, entre otros. Por lo anterior, es indispensable que esta información sea proporcionada por los solicitantes, con objeto de evitar requerimientos de información posteriores y agilizar el dictamen de las solicitudes".

Sin embargo, la SE no proporcionó información respecto de las fallas identificadas en el proceso de importación de tales fracciones arancelaria, que sustenten la incorporación de requisitos adicionales para la importación de tales productos.

¹ 9802.00.20 Mercancías para el Programa de Promoción Sectorial de la Industria Textil y de la Confección, excepto lo comprendido en la fracción 9802.00.24, cuando las empresas cuenten con la autorización a que se refiere la Regla 8a de las Complementarias, para la interpretación y aplicación de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, conforme a los criterios que establezca la Secretaría de Economía.

9802.0024 Hilados de título inferior a 44.44 decitex (40 deniers), rígidos, de filamentos de nailon, de título inferior o igual a 1.33 decitex (1.2 deniers) por filamento, de la fracción 5402.45.01; hilados de título igual a 44.4 decitex (40 deniers), rígidos, de filamentos de nailon, de título inferior a 1.33 decitex (1.2 deniers) y 34 filamentos, de la fracción 5402.45.02; hilados rígidos, de filamentos de poliéster (no texturados), de título inferior o igual a 1.66 decitex (1.5 deniers) por filamento, de la fracción 5402.47.99; hilados de filamentos de título igual a 75.48 decitex (68 deniers), teñidos en rígido brillante con 32 filamentos y torsión de 800 vueltas por metro, de la fracción 5402.62.01; hilados de filamentos rígidos brillante, de poliéster catiónico de título igual a 305 decitex (274.53 deniers), con 96 filamentos y torsión de 120 vueltas por metro en "S", de la fracción 5402.62.99; fibra corta de poliéster de baja fusión ("low melt"), conformada por una fibra bicomponente de un centro de poliéster y una cubierta de copolímero de poliéster, con punto de fusión inferior a 180 grados centígrados, de la fracción 5503.20.99, para el Programa de Promoción Sectorial de la Industria Textil y de la Confección, cuando las empresas cuenten con la autorización a que se refiere la Regla 8ª de las Complementarias, para la interpretación y aplicación de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación conforme a los criterios establecidos por la Secretaría de Economía.



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
INSTITUCIONAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



Comentarios generales al anteproyecto:

En el considerando del anteproyecto de mérito, la SE señala que "... es necesario establecer un esquema de monitoreo de las operaciones de comercio exterior de las empresas de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) que utilizan azúcar como insumo, con la finalidad de **reducir los incentivos para que algunas empresas pretendan hacer un mal uso de su programa, con las distorsiones en el mercado azucarero que ello conlleva**".

No obstante, esa dependencia no aportó evidencia alguna que permitiera constatar la existencia o posibilidad de malos usos de los programas DIMMEX, que provocaran distorsiones en el mercado azucarero.

Asimismo, el considerando no contempla el objetivo del anteproyecto relativo al cumplimiento con las disposiciones del TLCAN, así como el propósito de incrementar la eficiencia económica y la unión entre los estados miembros, como lo manifestó la SE en diversos apartados de la MIR.

Comentarios a la MIR:

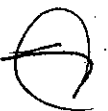
1. Numeral 8. Acciones regulatorias específicas.

La SE adjuntó a la MIR el documento denominado "Anexo 1", en el que se identifican y justifican las acciones regulatorias correspondientes. Sin embargo, no se ofrece una justificación propia para cada uno de los requisitos en particular, ni se señala cómo dichos requisitos coadyuvarán en la consecución del objetivo del anteproyecto de mérito (i. e. dar seguimiento a los flujos comerciales de "azúcar" en el mercado nacional).

En consecuencia, esta COFEMER realiza los siguientes señalamientos:

- a. Respecto de la incorporación de las mercancías contempladas en el Anexo I BIS del Decreto IMMEX, a los requisitos específicos ya establecidos actualmente por el Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior, la SE señala que "**únicamente se incluye la referencia del Anexo I BIS, a efecto de dar a conocer al solicitante los requisitos que deberá cumplir en la solicitud de ampliación de producto sensible**".

Sin embargo, al momento de adicionar dicha referencia (Anexo I BIS) al anteproyecto de mérito, la SE no sólo está imponiendo los nuevos requisitos a los que se hace referencia en el Anexo 1, correspondiente al cuadro de justificaciones de acciones regulatorias adjunto a la MIR, sino que además se deberán cumplir con aquellos que ya están previstos en las reglas vigentes, y que por el hecho de haber sido incorporada dicha referencia en el presente Acuerdo, también será obligatorio su cumplimiento, por parte de los particulares interesados, en realizar importaciones temporales de azúcar, a través del programa IMMEX.



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
INSTITUCIONAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



En este orden de ideas, la SE no justificó la imposición de los siguientes requisitos:

i. La regla 3.3.1, establece:

Escrito en formato libre en el que especifique:

1. Datos de la mercancía a importar:

- a) Fracción arancelaria y unidad de medida, de conformidad con la Tarifa, y;
- b) Volumen máximo a importar en el año y su valor en dólares.

2. Datos del producto final a exportar, que se elaborará con las mercancías a que se refiere el numeral 1 anterior, cumpliendo para tales efectos con la siguiente información:

- a) Descripción: en los términos en que debe señalarse en el pedimento de exportación. La descripción deberá permitir relacionarla con la descripción comercial de la factura, y
- b) Fracción arancelaria y unidad de medida, de conformidad con la Tarifa.

Reporte de un contador público registrado que certifique:

- a) La ubicación del domicilio fiscal y de los domicilios en los que realiza sus operaciones al amparo del Programa IMMEX;
- b) La existencia de maquinaria y equipo para realizar los procesos industriales;
- c) La capacidad productiva instalada mensual para efectuar los procesos industriales, por turno de 8 horas, y
- d) Los productos que elabora.

ii. En la regla 3.3.2, se solicita:

- I. Fracción arancelaria de las mercancías a importar, de conformidad con la Tarifa;
- II. Vigencia de la autorización, y
- III. La cantidad máxima en la unidad de medida de conformidad con la Tarifa, que se podrá importar.

iii. La 3.3.3, solicita:

- I. La información de la regla 3.3.1, fracción I, numeral 1, y
- II. Un reporte firmado por el representante legal de la empresa, en donde se indique:
 - a) Volumen de las mercancías importadas al amparo de la autorización anterior de las mercancías comprendidas en los Anexos I BIS y II del Decreto IMMEX;
 - b) Volumen de los productos elaborados con las mercancías importadas a que se refiere el inciso anterior, mencionando número y fecha de los pedimentos de retorno;
 - c) Volumen de las mermas y desperdicios correspondientes a los procesos industriales, y

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
INSTITUCIONAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



- d) Cantidad de cada material, en términos de la unidad de medida de conformidad con la Tarifa, utilizada en los procesos productivos, indicando el porcentaje de mermas.
- iv. La regla 3.3.4, solicita:
- I. El consignado por la autorización anterior, siempre que éste se hubiere ejercido en su totalidad;
 - II. El resultante de sumar las autorizaciones emitidas en los doce meses anteriores, o
 - III. El volumen efectivamente importado, cuando no se haya ejercido la totalidad del volumen consignado en la autorización anterior y su plazo de vigencia haya expirado.

Al respecto, se sugiere a la SE revisar el contenido y alcance de las disposiciones del anteproyecto, a efecto de no duplicar la solicitud de información o requisitos contenidos actualmente en diversos trámites y disposiciones vigentes; situación que se traduciría en la imposición de múltiples obligaciones y cargas administrativas innecesarias a las empresas IMMEX que actualmente están desarrollando actividades relacionadas con el uso del azúcar, como insumo para su producción y, por ende, a los consumidores finales de estos productos.

En este orden de ideas, y a decir de algunos de los comentarios de los particulares, realizados al anteproyecto de mérito, actualmente existen diversos trámites federales que solicitan información en el mismo sentido, tales como registros arancelarios, padrones de importadores, y reporte anual de operaciones para empresas IMMEX, duplicándose de esta forma la información solicitada a los particulares por distintas dependencias federales, respecto de la importación de la misma mercancía.

- b. En el numeral 3.3.5 se establece que para los efectos de las reglas 3.3.2 (relativo a la autorización de ampliación de producto sensible para importar bajo el programa IMMEX) y 3.3.3 (relativo a autorización de ampliación subsecuente para importar bajo el programa IMMEX) del presente anteproyecto, la cantidad máxima que la SE autorizará a importar será hasta por una cantidad equivalente a seis meses de la capacidad productiva instalada, para el caso de las mercancías a las que se refiere el Anexo I BIS del Decreto IMMEX.

La SE justifica tal determinación, argumentando que "...debido a que los bienes con contenido de azúcar (**en su mayoría dulces y chocolates**) se producen para abastecer los picos de demanda en abril, julio y de noviembre a enero, por lo que sus requerimientos de insumos deben tener congruencia con su **capacidad productiva y la estacionalidad de la producción**".

No obstante, esa dependencia no ofrece mayor información que permita justificar la determinación por la que la cantidad máxima de azúcar a importar permisible, será aquella equivalente a seis meses de la capacidad productiva instalada de las empresas productoras.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
INSTITUCIONAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



2. Numeral 16. Efectos generales del anteproyecto sobre la competencia de los mercados, y sobre el comercio nacional e internacional.

La SE no aportó mayor información que permitiera conocer cuáles serán los efectos generales del anteproyecto sobre los mercados al incrementar los controles de vigilancia para el azúcar destinada al régimen de importación temporal, ni respecto de los requisitos adicionales establecidos para la importación de productos textiles.

Comentarios al anteproyecto.

1. La regla 3.3.1, fracción IV, del anteproyecto de mérito dispone:

"IV. Para el caso de las mercancías listadas en el Anexo I BIS del Decreto IMMEX, adicionalmente, las empresas solicitantes deberán:

a) Manifestar mediante escrito libre que se dedica a la producción de bienes con contenido de azúcar y que cuenta con la maquinaria y equipo necesarios para producirlos".

Al respecto, se sugiere a la SE eliminar tal requisito; ello, en virtud de las siguientes consideraciones:

- a. Se está duplicando la solicitud de dicha información. La regla 3.3.1, fracción II, inciso b), del Acuerdo vigente, ya solicita un reporte por parte de un contador público registrado, que certifique la existencia de maquinaria y equipo para realizar los procesos industriales. Asimismo, el inciso c) de la misma disposición solicita el reporte de la capacidad productiva instalada mensual para efectuar los procesos industriales, por turno de 8 horas.
- b. El escrito libre por el que se solicita a los particulares manifestar que se cuenta con la maquinaria y equipo necesario para producir bienes con contenido de azúcar no resulta ser el documento idóneo para efectos de constatar que la empresa cuenta o no, con las instalaciones necesarias para manufacturar dichos productos.
- c. En caso de que existieran dudas acerca de la existencia o de la capacidad instalada por parte de los particulares, para manufacturar este tipo de productos, la SE tiene las facultades necesarias de verificación, para que en ejercicio de las mismas, corrobore tal situación.
- d. Por último, lo establecido por la fracción IV del anteproyecto, no corresponde a la información que deberá certificar un contador, sino que dicha certificación esta referida únicamente en la fracción II de la regla 3.3.1 (relativo al establecimiento de requisitos específico que deberán cumplirse para efectuarse la importación temporal).

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
INSTITUCIONAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



2. La regla 3.3.5 del anteproyecto establece la cantidad máxima que la SE autorizará a importar será hasta por una cantidad equivalente a:
 1. *Seis meses de la capacidad productiva instalada, conforme al reporte a que se refiere la regla 3.3.1, fracción II del presente ordenamiento para el caso de las mercancías a las que se refiere el Anexo I BIS del Decreto IMMEX, [de los bienes con contenido de azúcar].*

Al respecto, se solicita a la SE modificar el plazo de seis meses referido en el anteproyecto, a 18. Lo anterior, ateniéndonos a los siguientes razonamientos:

- a. La SE no aportó evidencia técnica en la MIR que brinde soporte y justifique tal determinación; por lo que al no contar con dicha evidencia, en opinión de esta Comisión, y a decir del sentido de algunos de los comentarios recibidos por parte de integrantes de la cadena productiva, la determinación de reducir dicho plazo a seis meses, podría tener efectos adversos sobre la competitividad de las empresas que producen bienes con contenido de azúcar.
 - b. El Decreto en vigor contempla un periodo de permanencia de 18 meses para el caso de importación de materias primas que vayan a ser destinadas totalmente a integrar mercancías de exportación, (i. e. artículo 4, fracción I, inciso b), del decreto en vigor), que sería el caso del azúcar.
3. El numeral 3.3.5 del anteproyecto de mérito refiere que la SE establecerá un sistema de monitoreo permanente a las empresas IMMEX que realicen operaciones de comercio exterior respecto de las mercancías listadas en el Anexo I BIS del Decreto IMMEX.

Sin embargo, el anteproyecto no detalla cuáles serán estas medidas.

4. Adicionalmente, se solicita a la SE revisar y eliminar del formato Anexo 2.2.7 "Solicitud de permiso de Importación o Exportación y de Modificaciones", las referencias que no sean al objeto del anteproyecto de mérito (ej. relativo a diamantes en bruto, fracciones arancelarias 7102.10.01, 7102.21.01 y 7102.31.01).
5. Finalmente, se le informa que esta COFEMER ha recibido los siguientes comentarios al anteproyecto de mérito:
 - El 28 de noviembre de 2007, por parte del C. Alfonso Márquez Quiroz, Director Logística y Manufactura del Grupo Novamex.
 - El 28 de noviembre de 2007, por parte del C. Gerardo Salas Westphal, a nombre de la empresa Productos Alimenticios y Dietéticos Relámpago, S.A. de C.V.

A

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
INSTITUCIONAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



- El 7 de diciembre de 2007, por parte del C. Eugenio Carrión R., Director General de Relaciones con Gobierno de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C.

Dichos comentarios, forman parte integral del presente dictamen, por lo que la SE deberá dar una respuesta puntual a cada una de las observaciones contenidas en los mismos².

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
La Coordinadora General


LIC. MARTHA-FABIOLA CARREÓN GÁMEZ

AAP

² Dichos comentarios pueden ser consultados en la siguiente dirección electrónica:
http://www.apps.cofemer.gob.mx/cofemerapps/scd_expediente_3.asp?ID=03/1396/121107