

FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

## El programa de simplificación de las actividades de comercio exterior y sus posibles implicaciones para el sector agropecuario

Patricia C. Aguilar, Verónica Lira López<sup>1</sup>

### Resumen

El 18 de diciembre de 2008, la Secretaría de Economía anunció que había llegado a un acuerdo con los industriales para poner en marcha el *Programa de Simplificación de las Actividades de Comercio Exterior (PSACE)*, que comprende una serie de disposiciones orientadas a reducir el costo de internación de los insumos y materias primas importados por el sector industrial, mediante la agilización de los trámites aduanales y la flexibilización de los requisitos de verificación sanitaria para su internamiento, así como la desgravación arancelaria de productos procedentes de países con los que no se tienen tratados comerciales. Con ellas se pretende elevar la competitividad de la economía nacional, la inversión, las exportaciones y el empleo y beneficiar a los consumidores con una mayor oferta de bienes de mayor calidad. Sin embargo, existen dudas respecto a los beneficios que traería el seguir profundizando en una estrategia de crecimiento por exportaciones y de apertura comercial unilateral, en un mercado mundial contraído por la crisis y preocupado por proteger a su propia planta productiva; temores por los efectos que la entrada de mercancías más baratas traería sobre la permanencia de empresas que las producen y consecuentemente de los empleos que generan; y zozobra entre los productores primarios, no sólo por la posibilidad de que las importaciones de productos fuera de norma los desplacen del mercado nacional, sino por el riesgo

<sup>1</sup>Patricia C. Aguilar Méndez y Verónica Lira López, son investigadoras del CEDRSSA, en el área de Evaluación de Políticas Públicas Rurales y pueden ser contactadas en los siguientes correos electrónicos: [patricia.aguilar@congreso.gob.mx](mailto:patricia.aguilar@congreso.gob.mx) y [veronica.lira@congreso.gob.mx](mailto:veronica.lira@congreso.gob.mx).

de contaminación de sus explotaciones productivas. Este artículo tiene como propósito llamar la atención sobre las posibles implicaciones de esta estrategia y destacar las atribuciones constitucionales del Congreso para responder a los intereses de sus representados.

### Antecedentes

Durante varias semanas a partir de que el Presidente Felipe Calderón diera a conocer el *Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo*<sup>2</sup>, que propone como quinta y última medida, "acelerar la desregulación y la desgravación arancelaria," se suscitó un intenso debate de industriales de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y de manera particular de las Cámaras Nacionales de las Industrias Textil y de Aceites y Grasas Comestibles, así como del Consejo Nacional Agropecuario, con altos funcionarios de la Secretaría de Economía, al que se sumaron las voces de diversos legisladores del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, preocupados por los alcances y la velocidad con la que se proponía poner en marcha lo que hasta entonces se había presentado como una reforma estructural para la facilitación comercial (SE, 2008) y que derivó en el *Programa de Simplificación de las Actividades de Comercio Exterior (PSACE)*, anunciado por el Ejecutivo Federal el 18 de diciembre de 2008, no obstante que el 2 de diciembre se había llegado al acuerdo de analizar la propuesta de los particulares de posponer este proceso hasta el mes de julio de 2009 (Reforma, 2008).

De alguna manera, el Ejecutivo Federal logró un acuerdo con la CONCAMIN, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), para iniciar el proceso el 2 de enero de 2009, con la eliminación de los aranceles

a la importación del 20% del total de las fracciones arancelarias, porcentaje que subiría anualmente hasta llegar al 65% el 1 de enero de 2013; no se dieron a conocer públicamente los términos que se convinieron para los aspectos no arancelarios de la reforma. El Decreto Presidencial que sentaría las bases de este programa sería difundido al día siguiente de este anuncio, esto es, el 19 de diciembre de 2008; no obstante, ocho semanas después, lo único que se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación —el día 24 de diciembre— es un Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE), en los términos previstos.

Las fracciones arancelarias correspondientes a productos agropecuarios incluidas en el Decreto citado, fueron sólo tres, si bien ratificando sus niveles actuales, y las de sus derivados y posibles sustitutos no llegan a 100, de un total de 6,500, lo que ofrece cierta tranquilidad, en tanto no se realice alguna otra modificación a las tarifas a la importación. Sin embargo, el 16 de diciembre, dos días antes del acuerdo, el Ejecutivo Federal ya había publicado en el Diario Oficial un decreto para liberalizar por completo la importación de los aceites crudos y refinados de origen vegetal en un plazo no mayor a 60 días, que hasta esa fecha eran gravados hasta con 20% de arancel y más grave aún, según las declaraciones hechas por el Presidente del Consejo Nacional Agropecuario, el día 14 de enero de este año (Morales, 2009), la Secretaría de Economía continúa presionando para liberalizar los productos agropecuarios y flexibilizar los requisitos para cumplir con las disposiciones sanitarias para la internación de productos agropecuarios.

Los aparentes acuerdos con los industriales, no sólo fueron insuficientes para despejar los temores que éstos

habían manifestado previamente, sino que tampoco resuelven otras implicaciones que se tratan a continuación y que afectan a la planta productiva nacional en su conjunto y de manera particular al sector primario, que no fue tomado en cuenta, con el argumento de que la propuesta estaba dirigida a las fracciones del sector industrial, haciendo omisión de los impactos hacia atrás que esta liberalización puede tener sobre las cadenas productivas, en tanto que los productos procesados importados desplazarán a los elaborados con materias cuyo origen está en el sector primario nacional.

En las siguientes secciones se hace un breve análisis de la problemática detectada, retomando la propuesta inicial del Ejecutivo Federal, bajo el supuesto de que en algún momento pudiera insistir en llevarla a cabo; al final, se ofrece un análisis jurídico sobre las facultades del Congreso para respaldar el interés de sus representados en caso de que se considere pertinente.

### Propuesta del Ejecutivo Federal

El *Programa de Simplificación de las Actividades del Comercio Exterior*, es presentado por el Ejecutivo Federal como un mecanismo orientado a favorecer la competitividad de la economía nacional, que tendrá como efectos el aumento en la inversión, en la producción, en las exportaciones y el empleo y que traerá amplios beneficios para los consumidores. Se basa en medidas que profundizan la apertura comercial, por tres vías:

- a. Reducción de los niveles y del grado de dispersión de los aranceles a la importación.
- b. Eliminación de barreras a la entrada: sanitarias, técnicas y reglas de origen.
- c. Simplificación de los trámites de importación y de operación aduanera.

<sup>2</sup> Dado a conocer el 9 de octubre de 2008.

La pretensión original del Ejecutivo Federal (Secretaría de Economía, 2008), era que la apertura arancelaria se daría en dos etapas (Cuadro 1). Adicionalmente, la propuesta contempla medidas para “flexibilizar” los controles de verificación sanitaria y de salud, que podrían poner en riesgo no sólo la propia actividad agropecuaria, sino la salud de los consumidores.

#### Primera etapa (2008)

- Eliminar los aranceles a la importación para 33% de las fracciones arancelarias del sector industrial, pasando de 20.3% a 53.1 por ciento.
- Eliminar los aranceles NMF<sup>3</sup> que están en 5%, 7% y 9 por ciento.
- Reducir los aranceles NMF de 10%, 15% y 20%, a 5%, 10% y 15% respectivamente.
- Bajar los “picos arancelarios” NMF de 50% y 35%, a 25 por ciento.

#### Segunda etapa (2009-2012)

- Ampliar a 79.6% el total de fracciones industriales exentas de pago de arancel.
- Reducir los aranceles NMF de 5%, 10% y 15%, a 0%, 5% y 10% respectivamente.
- Los picos arancelarios de 25%, se establecen en 15 por ciento.

**Cuadro 1.** Etapas de desgravación arancelaria propuestas en el Esquema de Facilitación Comercial: una Reforma Estructural

Arancel NMF (%)	Distribución actual		Propuesta original del Ejecutivo			
	Fracciones		Etapa 1		Etapa 2	
	# de fracciones	Part. %	# de fracciones	Part. %	# de fracciones	Part. %
0	2,213	20.3	5,787	53.1	8,676	79.6
5	96	0.9	2,321	21.3	361	3.3
7	3,437	31.5	0	0.0	0	0.0
9	45	0.4	0	0.0	0	0.0
10	2,885	26.5	323	3.0	1,317	12.1
15	361	3.3	1,313	12.0	531	4.9
20	1,317	12.1	0	0.0	0	0.0
24	0	0.0	606	5.6	0	0.0
25	0	0.0	531	4.9	0	0.0
35	493	4.5	4	0.0	0	0.0
50	38	0.3	0	0.0	0	0.0
Otras*/	20	0.2	20	0.2	20	0.2
Total	10,905	100.0	10,905	100.0	10,905	100.0

FUENTE: Secretaría de Economía y SHCP. *Facilitación Comercial: Una reforma estructural.*

\*/ Se refiere a fracciones con esquemas de importación especiales (productos prohibidos y aranceles mixtos).

El Decreto publicado el 24 de diciembre de 2008, modifica las tarifas a la importación de alrededor de 6,500 fracciones arancelarias agrupadas en siete paquetes que se irán desgravando hasta el 1 de enero de 2013, iniciando el 2 de enero de 2009 con la liberación inmediata para fracciones que tenían hasta 5% de arancel; disminución de 10% a 7%; de 15% a 10%; de 20% a 15%; y reducción de picos

<sup>3</sup> NMF: Nación más favorecida. Los países miembro de la Organización Mundial de Comercio están obligados a otorgar a los demás miembros, el mejor tratamiento comercial que le ofrezcan a cualquiera de ellos.

arancelarios, de 30% a 20% de 40% a 30%; y de 50% a 40 por ciento. En enero de 2013, el arancel máximo será de 20% y el 65% de las fracciones estarán exentas. No se consideraron las fracciones correspondientes a cigarrillos y tabaco incluidos en el capítulo 24, que actualmente están gravadas con un arancel de 67 por ciento. Como ya se mencionó, el Ejecutivo Federal todavía no ha dado a conocer las medidas que tomará en materia de desregulación administrativa y sanitaria.

### I. Áreas de riesgo del Programa

A continuación se destacan cinco aspectos que debieron ser evaluados antes de poner en marcha el PSACE y cuyos efectos sobre el sector rural son particularmente delicados: el escenario económico en el que se decide instrumentar esta reforma; el carácter unilateral con el que el Gobierno de México abre su mercado; el sesgo netamente pro-importación de las medidas que contempla; la velocidad y profundidad con que se plantea y la ausencia de un análisis sobre sus alcances e impactos. Un sexto aspecto, relativo a las dudas que surgen sobre las atribuciones constitucionales del Ejecutivo Federal para llevarla a cabo, será analizado en la segunda parte de este artículo.

#### 1) Coyuntura económica

La reforma propuesta por el Ejecutivo Federal apuesta a la **desregulación** de la importación de productos procesados como un medio para favorecer la posición de competitividad del país a nivel mundial, con lo que se atraería inversión extranjera y se promoverían sus exportaciones, beneficiando de paso a los consumidores nacionales con una mayor oferta de satisfactores de mejor calidad y menor precio. Sin presentar un estudio riguroso que muestre que las medidas planteadas habrán de tener los efectos que se ofrecen, acompañado

de un plan de acción y una estrategia específica que indique de qué manera se va a asegurar su logro, el Gobierno Federal vuelve a plantear que será el **mercado** el que se encargue de asignar los recursos, no sólo de la manera más eficiente, sino también de la manera más conveniente para la sociedad mexicana. Los más convencidos defensores de la ideología del **libre mercado** (Guillermo Ortiz, 13.04.08; Alan Greenspan, 22.10.08) han reconocido que los mercados no se autorregulan y que los intereses propios de las organizaciones y bancos no son suficientes para proteger siquiera a sus propios accionistas, sino que han conducido a fraudes cuantiosos con implicaciones sociales de alcances que nunca imaginaron.

Las consideraciones anteriores plantean una preocupación mayor si se toma en cuenta que en el escenario actual de recesión económica y frágil equilibrio social, es de esperarse una lucha exacerbada y no necesariamente leal de los actores por mantenerse en el mercado. Además, no hay una explicación clara de por qué el Ejecutivo Federal basa su plan anticrisis en el abasto de insumos importados a costa de desplazar la planta productiva nacional y pretende que la mayor competitividad del país será suficiente para acceder a un mercado externo, disminuido y temeroso, que desconoce los alcances y duración de la crisis, por lo que los gobiernos actúan a la defensiva y reviven sus prácticas neoproteccionistas.

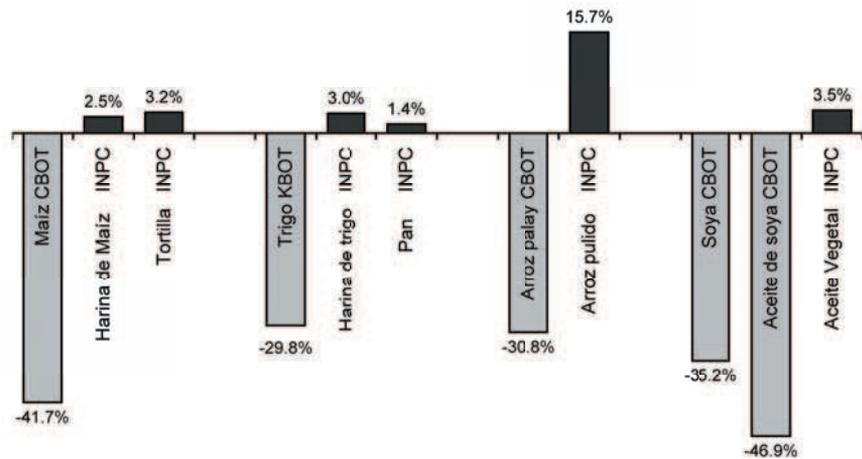
Tampoco se tiene la certeza de que los consumidores domésticos se beneficiarán con precios más competitivos derivados de las exenciones arancelarias. Esta misma estrategia fue puesta en marcha en el pasado mes de mayo (DOF, 27.05.08) para el caso de las importaciones de cereales, oleaginosas y forrajes y no ha tenido los resultados ofrecidos; por el contrario, **los precios de los alimentos**



FOTO Elizabeth Gómez Leos

**básicos continúan aumentando**, pese al desplome observado en las cotizaciones internacionales, en algunos casos, como el del trigo, desde el mes de febrero, y a la supuesta mejor logística que los importadores hubiesen podido diseñar para conseguir sus materias primas a precios inferiores (Figuras 1 y 2).

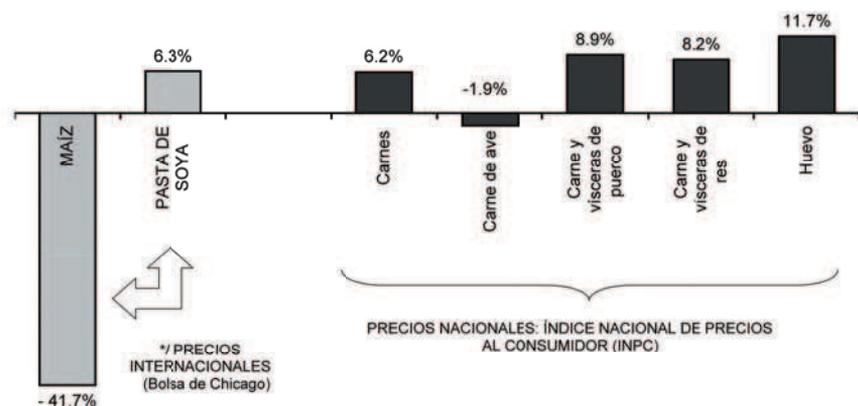
**Figura 1.** Variaciones en los precios internacionales de materias primas y alimentos al consumidor, de mayo a noviembre de 2008



FUENTE: Elaboración propia con datos de BANXICO y de DTN-Market.

La devaluación del peso pudo haber evitado que la reducción de los precios internacionales fuese transferida a los consumidores, sin embargo, en ese lapso la devaluación fue de 25.7%, esto es, menor a la caída de los precios internacionales, lo que aunado a la posibilidad que tuvieron los comercializadores e industriales para abastecerse de materias primas e insumos procedentes de cualquier parte del mundo, sin pagar aranceles, habría hecho esperar que una parte de este beneficio hubiese llegado al consumidor o, al menos, que éste no hubiese tenido que pagar precios más altos por los productos finales, como fue el caso.

**Figura 2.** Variaciones en los precios internacionales de materias primas y alimentos al consumidor, de mayo a noviembre de 2008



FUENTE: Elaboración propia con datos de BANXICO y de DTN-Market.

## 2) Unilateralidad

Al abrir el mercado de manera unilateral, México pierde instrumentos para negociar posteriormente con la comunidad internacional el acceso de nuestros productos a sus mercados, en tanto que el PSACE:

- Abarca productos industriales que tradicionalmente han estado protegidos (de ahí sus “picos” arancelarios): vehículos usados y los incluidos en los acuerdos sectoriales con China.
- Aplica para todos los países, aun con los que no se tiene tratado comercial.
- Todos los importadores gozarán de sus beneficios, sin tener que acogerse a algún esquema preferencial (PROSEC o Regla 8).<sup>4</sup>
- Después de la segunda etapa, los esquemas preferenciales desaparecerán.

De esta forma, la apertura unilateral lesiona no sólo los intereses de los productores nacionales del sector industrial que pudieran verse desplazados con la oferta importada, sino también los de otros sectores que en un futuro quisieran ampliar sus mercados de exportación, incluido el agropecuario, ya que difícilmente algún país estaría dispuesto a hacer concesiones de acceso a su mercado, en tanto que no tendrá nada que ganar.

## 3) Sesgo pro-importador

Prácticamente todas las medidas del PSACE están orientadas a facilitar las importaciones. Después de haber suscrito 12 Tratados de Libre Comercio con 44 países, el Ejecutivo Federal manifiesta que “los proveedores más eficientes de un amplio número de insumos industriales y de bienes finales son aquellos con los que no tenemos tratado” y con los que, por lo tanto, prevalece una situación de “alta protección comercial”; señala que, “con

el fin de mantener la competitividad de la planta industrial, ha venido estableciendo programas especiales de exenciones de pago de aranceles a ciertos sectores y empresas” que, sin embargo, han dado lugar a problemas tales como los altos costos de los trámites para las empresas; inequidades que afectan mayormente a las pequeñas y medianas empresas; incertidumbre jurídica para los importadores; elevada complejidad y costo del Gobierno para atender y administrar dichos programas y contrabando técnico y bronco.

La propuesta de “facilitación comercial”, pretende resolver dichas “distorsiones”, en tanto que se eliminan las verificaciones de las normas de etiquetado en aduana; se “depuran” las normas y otras restricciones a cumplir en punto de entrada; **se disminuyen los requerimientos relativos a la verificación del cumplimiento de las normas de salud y fitozoosanitarias; se acepta la verificación en origen;**<sup>5</sup> se reducen los requisitos para apoderados aduanales; se elimina el requisito de agente aduanal o prevalidador, en los pedimentos de exportación; se moderniza el despacho aduanero y se amplían los horarios en aduanas.

Como se observa, el PSACE va más allá del mero tratamiento arancelario previsto en los programas preferenciales que pretende sustituir y al amparo de los cuales el Gobierno Federal ha armado toda su justificación, y tiene implicaciones sobre todas las fracciones arancelarias, de manera muy particular en las agropecuarias. Es práctica común de muchos exportadores el procurar mercados externos para productos que en su país no alcanzan los estándares sanitarios y de calidad; sin las verificaciones físicas establecidas en las normas oficiales para la importación o aun efectuando éstas una vez que el producto ha llegado a su destino en el país y flexibilizando la aplicación de las normas de salud, podría México



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

<sup>4</sup> Los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) son un instrumento dirigido a personas morales productoras de determinadas mercancías, mediante los cuales se les permite importar con arancel *ad-valorem* preferencial (Impuesto General de Importación) diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías a producir sean destinadas a la exportación o al mercado nacional. El beneficio arancelario de Regla 8ª se otorga a solicitud de una empresa a través del otorgamiento de permisos previos de importación en la partida 9802 de la TIGIE, de acuerdo con el sector destino. A diferencia de PROSEC, la clasificación arancelaria de una mercancía se modifica cuando resulta beneficiaria de este esquema (Secretaría de Economía).

<sup>5</sup> Énfasis añadido.

estar poniendo en riesgo el estatus sanitario alcanzado en ciertas regiones del país, la viabilidad de la actividad agropecuaria y, más grave aún, la salud de los consumidores.

#### 4) Velocidad y profundidad

Las metas acordadas con los industriales el 18 de diciembre (Cuadro 2), si bien son menores a las establecidas en la propuesta original del Ejecutivo (Cuadro 1), siguen siendo muy ambiciosas, pues contemplan duplicar para el 1 de enero de 2009, el número de fracciones que no pagarían arancel e iniciar el siguiente sexenio con el 65% de las cuotas exentas de este pago.<sup>6</sup>

La propuesta del Ejecutivo Federal contempla reducir la brecha arancelaria con Estados Unidos; en el caso de los productos industriales, el promedio aritmético vigente en 2008 bajaría, en su propuesta original, de 9.6% a 4.7% en la primera etapa y a 2.1% en la segunda, colocándose incluso por debajo del 3.8% que Estados Unidos aplicaba en promedio en 2005. Actualmente, las tasas que México cobra por acceder a su mercado, son mínimas: sólo el 24.5% de las importaciones totales provienen (2007) de países con los que no existe tratado o acuerdo comercial; el 9% de las importaciones industriales paga un arancel mayor a 0% y el 15% utiliza algún esquema de excepción (enero-junio 2008). Al mes de mayo de 2008, si bien el arancel promedio aritmético era 11.6%, el arancel promedio ponderado aplicado a las importaciones era de sólo 0.95 por ciento. Las mayores tasas se aplican a las importaciones de

bienes de consumo: 25.3% y 3.11%, respectivamente, mientras que para los productos agropecuarios el arancel promedio ponderado es el más bajo de todos los sectores: 0.03% (Cuadro 3).

**Cuadro 3.** Estructura arancelaria en México (mayo de 2008)

<b>Arancel promedio simple de importación por tipo de bien</b>	<b>11.60</b>
De capital	9.10
Intermedios	9.70
De consumo	25.30
<b>Arancel promedio ponderado de importación por tipo de bien</b>	<b>0.95</b>
De capital	1.02
Intermedios	0.48
De consumo	3.11
<b>Dispersión arancelaria de importación por tipo de bien</b>	<b>5.68</b>
De capital	4.97
Intermedios	4.51
De consumo	8.97
<b>Arancel promedio ponderado de importación por sector</b>	
<b>Agropecuario</b>	<b>0.30</b>
<b>Industria manufacturera</b>	
Alimentos, bebidas y tabaco	2.00
Automóviles, camiones y sus partes	2.40
Calzado	24.60
Electrónica	0.60
Fibras, hilados y prendas de vestir textiles	4.70
Acero, hierro, metales no ferrosos	0.70
Maquinaria (sin equipo de cómputo ni de comunicaciones)	0.60
Papel e imprenta	0.30
Plástico, caucho y sus manufacturas	0.80
Químico	0.80

FUENTE: Secretaría de Economía. Tomado del Anexo Estadístico del 2º Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón. Pág. 167. Datos al mes de mayo.

**Cuadro 2.** Avance de las fracciones exentas de arancel propuesto por el Ejecutivo Federal

Niveles vigentes a principios de cada año	2008	2009	2010	2013
Porcentaje de fracciones con 0% de arancel	20	40	60	65
Arancel máximo	50	40	30	20

FUENTE: Secretaría de Economía, en *El Economista*, 19.12.08, Pág. 30.

<sup>6</sup> La TIGIE comprende 12,116 fracciones, si bien las incluidas en el Decreto del 24 de diciembre de 2008, rondarían las 6,500.

La información anterior, además de corresponder al promedio simple de la TIGI (11.6%), que como ya se mencionó, difiere sensiblemente del promedio ponderado (0.95%), no toma en cuenta otros aspectos importantes como el grado de dispersión (los "picos" arancelarios que el Ejecutivo Federal se propone eliminar), el número de niveles arancelarios que se aplican y aún el porcentaje de fracciones exentas de arancel, cuyo control sigue siendo importante para los principales socios comerciales de México.

El Cuadro 4 muestra una comparación de estos indicadores para 2007, por lo que cabe recordar que en 2008 México ha continuado profundizando la liberación de su comercio, reduciendo de 12.6% a 11.6% su media arancelaria y eliminando los aranceles a la importación de los cereales y granos forrajeros importados. Como se observa en el Cuadro 4, si bien México registra el arancel promedio (aritmético) más alto, no es el que tiene el mayor arancel para

alguna fracción, lugar que corresponde a Canadá (657%); de hecho, de los cuatro casos analizados, México es el que tiene la menor dispersión arancelaria (138%) y sus niveles arancelarios son mucho menos que los que manejan sus socios, evidenciando que su régimen de importaciones es mucho más simple que el de los demás países. Destaca también el hecho de que en los aranceles máximos aplicados en los cuatro casos, los mayores promedios arancelarios, el mayor coeficiente de variación y el contingente más numeroso de fracciones arancelarias, corresponden invariablemente a los productos agropecuarios; evidenciando la importancia estratégica que conceden a este sector. No obstante, como se aclaró anteriormente, en mayo de 2008 México decidió eliminar los impuestos a la importación de maíz, trigo, arroz y sorgo, procedentes de cualquier parte del mundo, por lo que los indicadores anteriores han sufrido cambios importantes. Las semillas oleaginosas ya estaban liberadas.

**Cuadro 4.** Perfil arancelario de países de la OMC. Niveles aplicados en 2007

	Canadá	Estados Unidos	Comunidades europeas	México
<b>Todos los productos</b>				
Promedio simple	5.5	3.5	5.2	12.6
Arancel máximo	657	350	231	254
Libre de derechos	56.7	47.5	30.9	15.1
Número de niveles arancelarios	368	1,296	1,697	92
Coficiente de variación	402	266	192	138
<b>Productos agropecuarios</b>				
Promedio simple	17.9	5.5	15.0	22.1
Arancel máximo	657	350	231	254
Libre de derechos	56.1	30.4	29.9	9.2
Número de niveles arancelarios	346	801	1,617	81
Coficiente de variación	285	289	127	176
<b>Productos no agropecuarios</b>				
Promedio simple	3.7	3.2	3.8	11.2
Arancel máximo	25	56	26	50
Libre de derechos	56.8	49.6	31.0	15.9
Número de niveles arancelarios	48	576	128	19
Coficiente de variación	136	148	102	86

FUENTE: Elaboración propia con información de la Organización Mundial del Comercio y Centro del Comercio Internacional UNCTAD/OMC, *Perfiles Arancelarios en el Mundo*, Suiza, 2008.



FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

## 5) Impacto

El Gobierno Federal argumenta que, de instrumentarse su propuesta, además de atender las preocupaciones señaladas que le dieron origen, se tendrían, entre otros, los siguientes **beneficios** acumulados en el lapso de 2008 a 2012:

- a) Aumento de 4.19% en el ingreso real por la reducción de aranceles.  
 b) Aumento neto de 195,869 plazas (0.55% en el empleo), distribuidas en seis sectores de actividad:
- |  |                  |         |
|--|------------------|---------|
| a. Agricultura, ganadería, silvicultura, casa y pesca: | + 31,502 empleos | (0.48%) |
| b. Construcción:                                       | + 95,692         | (1.85%) |
| c. Servicios:  | + 55,223         | (0.15%) |
| d. Comercio:   | + 25,479         | (0.52%) |
| e. Transporte, comunicación y almacenaje:              | + 15,482         | (0.72%) |
| f. Electricidad, agua y distribución de gas:           | + 4,119          | (1.78%) |
| g. Industria manufacturera:                            | - 32,627         | (0.37%) |
- Sólo en el caso de la industria manufacturera habría reducciones en el nivel de empleo:
- c) Ahorro anual de las empresas de 2,810 millones de dólares en trámites aduanales.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

Sin embargo, la información que se ha difundido hasta ahora, no ofrece elementos suficientes para asegurar que se obtendrán los beneficios referidos, aunque sí permite sustentar los siguientes comentarios que cuestionan el optimismo del Ejecutivo:

- La experiencia indica que los mercados no están interesados en trasladar al consumidor el ahorro que tendrían al dejar de pagar los aranceles. Los casos de los productos agropecuarios y los precios de los alimentos al consumidor, muestran que los precios al consumidor han continuado subiendo, aun considerando el desplome de los precios internacionales de los productos básicos (que supera el encarecimiento del dólar).
- La posible generación de empleos no sería significativa (apenas medio punto porcentual en el total de la economía y menos de un punto porcentual en los sectores de actividad económica (salvo la construcción y los servicios públicos); más aún, no existe la certeza de que habrán de alcanzarse estos beneficios y de hecho, no sólo no se demuestra como es que la mayor desregulación de las importaciones habrá de impactar en un mayor empleo en actividades comerciales, de transporte, construcción o servicios, entre otros, sino que las pequeñas y medianas empresas del sector industrial y más recientemente del sector agroalimentario, han advertido que la mayor apertura comercial afectará su actividad productiva, con el consecuente impacto negativo en el empleo, el ingreso y el mercado interno. Si estos efectos se contextualizan en un escenario de recesión económica mundial que, necesariamente está repercutiendo en una contracción de nuestras exportaciones, ¿cuál sería entonces el motor del crecimiento de la actividad económica por el que se generarán más empleos?
- El probable ahorro de 2,810 millones de dólares que las empresas tendrán anualmente, se convertirá en una merma para el erario público en dos vías: primero, dejará de percibir el pago de los aranceles y segundo, como ya lo declaró el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno Federal erogará 14,000 millones de pesos adicionales en la mejora de infraestructura en aduanas.

## II. Fundamentos jurídicos sobre las facultades para establecer, modificar o suprimir contribuciones en materia de comercio exterior

La facultad de establecer las contribuciones sobre el comercio exterior corresponde al Congreso de la Unión, según lo prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73 fracción XXIX. Este mismo instrumento prevé en el primer párrafo del artículo 131, que *el cobro* de estas contribuciones, es facultad privativa de la Federación y en el segundo párrafo del mismo artículo, que el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo Federal "para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

En este sentido, el Congreso de la Unión expide una Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, cuya nueva versión fue publicada el 18 de junio de 2007. Sin embargo, con fundamento en lo establecido en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, el Ejecutivo Federal decretó el 16 de diciembre de 2008 la liberalización de la importación de los aceites crudos y refinados de origen vegetal. Al respecto, la Constitución es clara al prever que esta facultad se ejerza "cuando lo estime urgente, **a fin de regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional**

o cualquier otro propósito en beneficio del país"<sup>7</sup>.

Como ya se mencionó en la primera parte de esta nota, el Ejecutivo Federal no ha demostrado que existan tales situaciones de urgencia, cuando ha hecho uso de la facultad ni en el caso de los productos industriales ni en el de los aceites. Incluso, si las hubiera, tampoco ha demostrado que liberalizando los mercados, habría de resolver tales situaciones.

La incorporación de este segundo párrafo al artículo 131 tuvo su razón de ser a principios de la década de los cincuenta, en medio del fuerte impulso a la estrategia de sustitución de importaciones, para que el Poder Ejecutivo tuviera la flexibilidad de actuar rápidamente en función de los requerimientos de este modelo, sin poner en riesgo la estabilidad económica ni la producción nacional; posteriormente se consideró procedente mantenerlo porque de esta forma el Ejecutivo puede hacer ajustes inmediatos al sistema fiscal para adaptarlo a los cambios económicos. Pero para que la facultad originaria atribuida por la ley constitucional al Congreso de la Unión no resultara ilimitada para el Poder Ejecutivo, se consideró necesario adicionar un precepto que establece que para hacer posible una delegación de facultades en materia arancelaria, ésta debe ser sujeta siempre a la revisión y aprobación de lo que se hubiere hecho. Por ello, al final de dicho párrafo se establece la obligación para el mismo Ejecutivo de enviar al Congreso, para su aprobación, el informe sobre el uso realizado de esta facultad. El Congreso, por su parte, tiene la obligación de calificar si efectivamente dicha facultad fue utilizada para enfrentar los casos de urgencia debidamente justificados.

En todo caso, la información enviada por el Presidente de la República al Congreso, debe ser presentada una vez ya ejercida la facultad y no previamente

a la realización de las acciones, situación que pone en duda la efectividad de la disposición constitucional. Sin embargo, se permite al Poder Legislativo revisar constantemente los alcances de la autorización concedida al Poder Ejecutivo Federal y el uso que se hubiere hecho de la misma, y con ello, tomar la decisión sobre la pertinencia de prorrogar la misma o simplemente no renovar la y reasumir para sí, la facultad que originalmente es encomendada por la propia Constitución.

De hecho, el doctor Ruperto Patiño Manfer considera que la adición del párrafo segundo del artículo 131 constitucional no constituye una típica delegación de facultades, sino una *delegación de autoridad* para determinar un hecho o estado de cosas, de los que depende la actuación de la ley, ya que se sabe que el Congreso no puede delegar sus facultades de hacer la ley, pero puede hacer la ley delegando su autoridad para que el Ejecutivo la modifique.

De lo anterior se desprende que independientemente de lo establecido en las reformas al texto original del artículo 131 en materia arancelaria, fue ratificado el principio (artículo 73) que señala que la facultad de regular el comercio exterior del país a través de medidas arancelarias y no arancelarias, corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión y sólo por excepción al principio de división de poderes, cuando el Poder Legislativo (que no el Ejecutivo) lo considere conveniente y sólo para los efectos previstos en el propio texto constitucional, podrá delegarse al Ejecutivo Federal la autoridad de legislar en la materia.

Se entiende que el ejercicio de esta facultad extraordinaria a cargo del Presidente de la República, se encuentra condicionada a dos factores de gran importancia: la urgencia, que justifica y fundamenta que las acciones

<sup>7</sup> Énfasis añadido.

realizadas se hagan sin el aval inmediato del Legislativo y su necesidad para asegurar el bienestar del país. En este sentido, el Ejecutivo Federal está obligado a justificar las razones por las que consideró urgente adoptar determinadas medidas arancelarias en la regulación del comercio exterior y a demostrar fehacientemente que eran necesarias para asegurar el bienestar del país. De no ser así, las acciones tomadas carecerían de fundamento constitucional y el Ejecutivo Federal se encontraría excediendo los límites de la facultad concedida por el Congreso, pudiendo éste interponer una Controversia Constitucional.

Al respecto, habría que tomar en cuenta otras disposiciones en la materia. La Ley de Comercio Exterior de 1993, reglamentaria del artículo 131 constitucional regula en sus artículos 4º, 5º y 6º los alcances establecidos en el texto constitucional. Al analizar los requisitos contenidos para el ejercicio de las funciones, resulta evidente que la ley reglamentaria en la materia es mucho más amplia en sus alcances que el propio texto constitucional, al determinar que el Ejecutivo podrá hacer uso de la mencionada facultad extraordinaria sin mayores requisitos que el ser publicado en el DOF, sin tomar en consideración primeramente el carácter temporal de la facultad ni la aprobación del Poder Legislativo, más aun, que no contempla el carácter de urgente o necesario que sí considera la Constitución, lo que permite interpretar que no son necesarios tales requisitos.

A reserva de lo anterior y como bien lo señala el doctor Ruperto Patiño, el Ejecutivo Federal está obligado por mandato constitucional a señalar e invocar consideraciones de urgencia en cada ocasión en la que haga uso de la facultad de modificar los impuestos de importación y exportación, ya que la propia Constitución no hace distinción entre las facultades de modificación arancelaria y las facultades

de regulación del comercio exterior. Lo anterior sin considerar las facultades extraordinarias que la ley ordinaria otorga a la Secretaría de Economía o a las "autoridades competentes" en los párrafos III y IV del mismo artículo 4º, contrariando lo establecido por el artículo 49 constitucional que establece que en ningún caso salvo lo dispuesto en el artículo 131 segundo párrafo para el Ejecutivo Federal, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Es evidente que los decretos publicados en el DOF por el Ejecutivo Federal los días 16 y 24 de diciembre de 2008, no han cumplido con los requisitos establecidos por las disposiciones fundamentales, lo que permite pensar en la presentación de recursos en contra de medidas que llegaran a resultar perjudiciales para la economía del país. La acción de los legisladores, senadores y diputados, se limitó a solicitar a la Secretaría de Economía que otorgara audiencia a los diversos sectores industriales y productivos del país, antes de emitir cualquier medida de desgravación arancelaria que afecte a la industria nacional y provoque pérdida de empleos. Sin embargo, si consideran que dichos decretos representan más un daño que un beneficio a la producción, la misma Constitución contempla medidas de defensa en contra de aquellos instrumentos o acciones de los diferentes poderes de la Unión. En el artículo 105 Constitucional se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación será la que conocerá de las **controversias constitucionales** que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión. La norma no determina un número mínimo de legisladores que en este caso, deban aprobar la propuesta.

Al respecto cabe señalar que la controversia constitucional constituye precisamente un medio de control constitucional del cual conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos que surjan

entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o bien, entre los diferentes ámbitos de gobierno: federal, estatal o municipal o del Distrito Federal, con motivo de la distribución de competencias llevadas a cabo a través del principio de división de poderes, considerada como invasión de competencias. Constituye un verdadero juicio, en el cual las partes participan de manera activa en la presentación de la demanda, la contestación, el ofrecimiento de pruebas y la ejecución de la resolución.

En nuestro sistema jurídico, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se encuentran sujetas al procedimiento establecido por la vigente Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995. En dicha ley, el artículo 10 otorga el carácter de partes en las controversias constitucionales a las entidades, poderes u órganos que promuevan la controversia así como las que hubieren emitido o promulgado la norma o acto objeto de la controversia, y como terceros interesados las entidades, poderes u órganos que puedan resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.

Para la presentación de la controversia, la ley reconoce únicamente a los funcionarios facultados para representar a las partes para el inicio del procedimiento. La demanda elaborada deberá contener el nombre del poder u órgano actor acompañado del nombre y cargo del funcionario representante, el domicilio oficial, el nombre del poder u órgano demandado y su domicilio, el nombre de los terceros interesados en su caso, y el acto o norma general sujeta a controversia que originó el proceso, así como el medio oficial en donde fue publicado. En este sentido, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades del Presidente de la Mesa

Directiva:

Artículo 23.

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:  
...  
l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;  
...  
En lo que corresponde a la Cámara de Senadores la Ley establece:

Artículo 67.

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:  
a) ...  
b) Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara;  
c) ...  
...

Para la presentación de una controversia constitucional, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina en el artículo 2º que son considerados días hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el artículo 3º señala que los plazos comenzarán a correr al día siguiente en que surta sus efectos la notificación, que se contarán sólo los días hábiles y no se considerarán los periodos de receso ni los días en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación únicamente considera días inhábiles los sábados, domingos, el 1º de enero, 5º de



FOTO Luis Gabriel Hernández Gómez

febrero, 21 de marzo, 1º de mayo, 16 de septiembre y el 20 de noviembre. Más adelante, el artículo 21 determina los plazos para la interposición de la demanda que, para el caso será de 30 días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dio lugar a la controversia, omitiendo precisar si los días serán hábiles o naturales.

Una vez recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará a un ministro instructor que resuelva el asunto. Durante el proceso que se lleva a cabo para resolver la controversia constitucional, existe la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado hasta la sentencia definitiva. Para ello al artículo 14 de la Ley prevé que de oficio o a petición de parte podrá conceder el ministro instructor la suspensión con base en los elementos proporcionados por las partes a excepción de que se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones públicas o que con ello se realizara una afectación mayor a los beneficios que pudiera obtener la parte demandante. Además, el auto que otorgue la suspensión, deberá precisar los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio donde deba operar y el día en que deba surtir sus efectos. Para ello se debe considerar que la suspensión deberá tramitarse por la vía incidental y podrá solicitarse en cualquier tiempo hasta antes de dictada la sentencia definitiva.

### **Consideraciones finales**

Los argumentos esgrimidos hasta ahora por el Gobierno Federal para instrumentar su propuesta de *facilitación comercial*, no demuestran la necesidad de llevar a cabo una desgravación acelerada y una flexibilización de la aplicación de las reglas de origen y

de las normas sanitarias y de salud. Los análisis presentados tampoco son suficientes para despejar los temores sobre el impacto que tendrán sobre la planta productiva del país. Lo que se conoce hasta ahora deja más dudas que certezas respecto a su contribución para hacer frente al escenario de crisis económica que afecta al país y que agudizará sus efectos durante 2009 y en ciertos aspectos, incluso, las certezas serían más bien por sus efectos negativos.

Persisten las dudas sobre el tratamiento que se dará a las fracciones del sector agropecuario. El aceite vegetal, que sin ser un producto primario tiene implicaciones muy directas sobre la producción de oleaginosas en México, fue el primer producto incluido en la reforma, pese a los exhortos de los legisladores, las quejas de la industria y los esfuerzos que el propio Gobierno Federal y los Estatales han realizado en los últimos 10 años por reactivar la producción de oleaginosas para consumo humano y más recientemente, para la producción de biodiesel. El 16 de diciembre pasado, la Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación que los aranceles a la importación de aceites de soya, oliva, palma, girasol, cártamo, algodón, coco, nabo, colza o mostaza, ricino y las mezclas de girasol y oliva, se reducirían al día siguiente de 20% a 14% en el caso de los refinados y de 10% a 7%, en el caso de los crudos; treinta días después, bajarían a 7% y 3%, respectivamente y a los 60 días, se eliminarían en todos los casos. La exención total de los aranceles a su importación, es ya parte de esta reforma. Los industriales del ramo lograron un amparo, por lo que provisionalmente dicho decreto quedó sin efectos. Sin embargo, el Presidente del Consejo Nacional Agropecuario ha externado su preocupación por la insistencia de la Secretaría de Economía de incluir a productos agropecuarios en el proceso de desgravación previsto en el PSACE.

La situación económica actual, nacional y mundial, exige prudencia y no decisiones precipitadas. Es posible que, como lo han expuesto las Secretarías de Economía y la de Hacienda y Crédito Público en diversos documentos, el manejo administrativo de aduanas y puntos de verificación sanitaria y de salud se haya vuelto complejo y costoso para el Gobierno Federal a raíz de los numerosos acuerdos comerciales suscritos con la comunidad internacional y por los esquemas de excepción que se ofrecen a los importadores. Sin embargo, no es presionando a la planta productiva nacional y poniendo en riesgo la salud de los consumidores como deben resolverse estas cargas administrativas que son responsabilidad del Gobierno.

El llevar al país a extremos de apertura en materia arancelaria, no sólo mostraría una política errática en materia de comercio exterior, que por años se basó en la premisa de los beneficios de la reciprocidad y de las ventajas mutuas que se obtendrían con la celebración de tratados comerciales (lo que constituye la esencia del comercio exterior), sino que deja al país sin instrumentos para negociar en un futuro cualquier concesión que le resultara necesaria por parte de sus socios comerciales, particularmente aquellos con los que, por no tener tratados, no se han obtenido preferencias. El Congreso de la Unión está obligado a evaluar si el Ejecutivo Federal ha actuado en correspondencia con sus obligaciones y facultades constitucionales. La controversia constitucional constituye un recurso viable, si los legisladores consideran que el Ejecutivo Federal se ha extralimitado o ha hecho un uso inadecuado de la autoridad que el Congreso de la Unión le ha delegado en materia de comercio exterior; de ser este el caso, deberán precisarse los tiempos, procedimientos y alegatos que para tal efecto deberá observar. El presente artículo no ha pretendido ser exhaustivo en la materia.

### Bibliografía General

- Cartens, Agustín. Versión estenográfica de las palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, en la Presentación del Programa de Simplificación de Actividades de Comercio Exterior acordado entre el Gobierno Federal y el Sector Privado para Impulsar el Crecimiento y el Empleo, 18 de diciembre de 2008.
- Felipe Calderón Hinojosa: *Segundo Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, 2008.
- Gobierno Federal (2008), Comunicado de Prensa. Diciembre 18.
- Morales, R. "Evalúan nueva baja de aranceles en productos agrícolas," *El Economista*, 14 de enero de 2009.
- Patiño Manffer, Ruperto. *Comentarios en torno al artículo 131 constitucional*. <http://legal.terra.com.mx/enlinea/articulos/articulo/0038/default.asp>
- Reforma [Staff], "Frena gobierno baja arancelaria." *Reforma*, 5 de diciembre de 2008.
- Secretaría de Economía y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Facilitación Comercial: Una Reforma Estructural*. Presentación en Power Point. México, 2008.
- UNCTAD/OMC. *Perfiles Arancelarios en el Mundo*, Suiza, 2008.

### Referencias jurídicas y normativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Comercio Exterior, reglamentaria del artículo 131 Constitucional.
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Gaceta Parlamentaria. Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?principio=nada>



FOTO Universidad Autónoma Chapingo