



Oficio No. COFEME/17/5259

Asunto: Dictamen Total, no final, sobre el anteproyecto denominado *Acuerdo que modifica al diverso por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior.*

Ciudad de México, 18 de agosto de 2017



Ing. Octavio Rangel Frausto
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Se hace referencia al anteproyecto denominado *Acuerdo que modifica al diverso por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior* (Anteproyecto), así como a su formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Economía (SE), a través del Sistema Informático de la Manifestación de Impacto Regulatorio¹, y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), el 4 de agosto de 2017. No se omite hacer mención de las versiones anteriores, enviadas el 7 y el 21 de julio del presente año.

Una vez señalado lo anterior, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*² (Acuerdo Presidencial), se le informa que procede el supuesto de calidad aludido (i. e. que con la expedición del acto administrativo de carácter general, la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal), esta Comisión considera que el Anteproyecto se sitúa en el supuesto antes referido, en virtud de que el 11 de mayo de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el "*Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores*", mismo que establece el mecanismo mediante el cual opera la devolución del arancel causado por la importación de insumos, incorporados a mercancías de exportación o de mercancías que se retornen al extranjero en el mismo estado.

En virtud de lo anterior, la COFEMER considera que el Anteproyecto se ubica en el supuesto de excepción referido, toda vez que el acuerdo secretarial es un instrumento que deriva del citado decreto.

¹ www.cofemersimir.gob.mx

² Publicado en el DOF el 8 de marzo de 2017.



Por lo que respecta a la fracción III, del artículo Tercero del Acuerdo Presidencial, relativo a que el instrumento representa beneficios notoriamente superiores a sus costos en términos de competitividad, la COFEMER llevará a cabo el análisis correspondiente en la sección pertinente del presente oficio.

Al respecto, con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-G, y 69-J, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), esta Comisión tiene a bien expedir el siguiente:

Dictamen Total

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

En relación al presente apartado, esta Comisión observa que el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, a la letra indica lo siguiente:

“Para la expedición de nuevos actos administrativos de carácter general, las dependencias y organismos descentralizados deberán indicar expresamente en el anteproyecto correspondiente, las dos obligaciones regulatorias o los dos actos que se abrogarán o derogarán y que se refieran a la misma materia o sector económico regulado. La Comisión deberá vigilar que efectivamente exista una reducción en el costo de cumplimiento de la regulación para los particulares.

A efecto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, las dependencias y organismos descentralizados deberán brindar la información que al efecto determine la Comisión en el formulario de la Manifestación de Impacto Regulatorio correspondiente [...]” (énfasis añadido).

En relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, la SE a través del documento 20170720181609_43087_Justificación Art. 6 Lineamientos DRAWBACK.docx.pdf anexo a la MIR, proporcionó la siguiente justificación:

“De conformidad con lo dispuesto por los artículos quinto y sexto del Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que se les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Lineamientos), se emite la presente justificación toda vez que después de un análisis a la regulación que se emite por parte de esta Unidad Administrativa no se identificó alguna medida susceptible de ser abrogada o derogada.

Sin embargo es imprescindible mencionar que actualmente esta Dirección General (DG) se encuentra haciendo un análisis exhaustivo a los 95 trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, con el fin de buscar simplificar los mismos mediante la reducción de plazos, eliminación de requisitos y la digitalización de los trámites (sic) en diferentes niveles, mejoras que serán comprometidas en el Programa de Mejora Regulatoria 2017-



2018 de la Secretaría de Economía (PMR) y que en su momento se verán reflejadas en la regulación que emita esta DG.

En el presente proyecto se busca la simplificación y facilitación del trámite a los particulares, por lo que mediante el formato del trámite SE-03-001 'Solicitud de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores Drawback', se eliminará de los requisitos de las solicitudes de devolución del impuesto de importación las copias de los pedimentos de importación y de exportación, mismas que como se señala representan un gasto importante a los solicitantes. La eliminación del requisito atiende a que la información de las operaciones que se realizan en las aduanas es recibida por parte de la Secretaría de Economía directamente del Servicio de Administración Tributaria, por lo que es innecesario que el solicitante adjunte copias de la información cuando se puede obtener de la autoridad aduanera.

La modificación al formato se hará mediante la publicación de reformas al Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos que deberán utilizarse para realizar trámites ante la Secretaría de Economía, el Centro Nacional de Metrología, el Servicio Geológico Mexicano, el Fideicomiso de Fomento Minero, la Procuraduría Federal del Consumidor y ProMéxico, y la misma se encuentra programada para finales del mes de agosto.

Asimismo cabe señalar que este trámite será digitalizado por lo que los costos que represente se reducirán aún más ya que las empresas solicitantes no tendrán que erogar los gastos de traslado a las diferentes delegaciones y subdelegaciones federales de la Secretaría de Economía, dicha mejora es uno de los compromisos que se realizarán en el PMR 2017-2018."

En ese orden de ideas, derivado de la información proporcionada por esa Dependencia, se concluye que dada la naturaleza de los instrumentos emitidos por la Dirección General de Comercio Exterior, se imposibilita a la SE identificar dos obligaciones o actos que se pudieran abrogar o derogar y que se refieran a la misma materia.

II. Consideraciones Generales

Es una práctica internacional reconocida, devolver a los exportadores los impuestos de importación que hubieren pagado por las materias primas, partes, componentes y demás insumos de origen extranjero incorporados a los productos que se elaboren y exporten, así como por las mercancías que se retornen en el mismo estado sin haberse sometido a ningún proceso de elaboración, transformación o reparación o cuando se sujeta a operaciones que no alteran materialmente las características de la mercancía, lo cual se materializó en nuestro país a través del *Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores*, publicado en el DOF el 11 de mayo de 1995 y su posterior modificación de fecha 20 de diciembre de 2000 (Decreto Drawback).

La SE emitió el "Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior" (Acuerdo), publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2012, con el objeto de dar a conocer las reglas que establecen disposiciones de carácter general en el ámbito de competencia de la SE y los criterios necesarios para el cumplimiento de las leyes, acuerdos o tratados comerciales internacionales, decretos, reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos



generales de su competencia, agrupándolas de modo que faciliten a los usuarios su aplicación, y en el cual se establece el esquema mediante el cual opera la devolución de impuestos de importación previsto en el Decreto Drawback.

Con el fin de mejorar el trámite y seguir apoyando a los exportadores mexicanos, resulta necesario modificar el Acuerdo respecto de las reglas relativas a dicho esquema, con el cual los exportadores presentan la solicitud para obtener la devolución de los impuestos a la importación pagados, así como eliminar requisitos de las solicitudes como las copias de los pedimentos de importación y de exportación, ya que es innecesario que el solicitante las adjunte cuando la información se puede obtener de la autoridad aduanera.

Por lo anterior, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, la COFEMER considera que es viable la emisión del Anteproyecto, toda vez que con ello, la SE modifica las reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior a efecto de establecer la forma en que se llevará a cabo la devolución del impuesto general de importación a que se refiere el Decreto Drawback.

III. Definición del problema y objetivos generales

La SE, en la pregunta 2 de la MIR ha identificado la problemática que hace necesaria la actuación gubernamental de la siguiente manera:

“El Decreto Drawback prevé la devolución de los impuestos pagados cuando las mercancías retornen en el mismo estado sin haberse sometido a ningún proceso de elaboración, transformación o reparación o cuando se sujeta a operaciones que no alteran materialmente las características de la mercancía, en el periodo de noviembre 2016 a junio 2017 se recibieron 12,211 solicitudes de las cuales no más del 38% fueron autorizadas en los tiempos establecidos y sin necesidad de requerir a los solicitantes, al ser debidamente requisitadas, mientras que el resto, es decir, el 62% por la falta de un buen llenado del formulario de la solicitud o del mal manejo de los pedimentos relacionados con las operaciones sobre las que se solicita la devolución de los impuestos, requieren precisiones que se traducen en la necesidad de emitir requerimientos de información a las empresas y con ello se dilata la emisión de la respuesta a las solicitudes realizadas y la devolución por parte de la autoridad correspondiente. Con el establecimiento de las medidas propuestas en el presente anteproyecto se pretende tener los elementos suficientes para poder identificar qué (sic) se trata de las mismas mercancías y estar en la posibilidad de emitir con celeridad las resoluciones a los exportadores, a efecto de dar cumplimiento a lo previsto por el Decreto Drawback.”

Para hacer frente a dicha problemática, la SE pretende modificar el Acuerdo vigente con el siguiente objetivo:

“...establecer la forma de presentación de las solicitudes de la devolución del impuesto general de importación pagado por los exportadores. Asimismo, establece la obligación para los casos de mercancías que se importen y retornen en el mismo estado de describir detalladamente en los pedimentos de importación y exportación las mismas, lo anterior con



el fin de facilitar al usuario la identificación de las mercancías que se importan para retornar en el mismo estado, evitando en medida de lo posible la emisión de requerimientos y resoluciones negativas, además de emitir las resoluciones a los exportadores con mayor celeridad.”

Por ello, la COFEMER observa que existe congruencia entre la problemática y la propuesta de solución planteada en el Anteproyecto, por lo que se estima que este podría constituir una solución adecuada a la misma.

IV. Identificación de posibles alternativas regulatorias

En términos generales, suelen existir diferentes opciones para solucionar las problemáticas o situaciones que motivan la emisión de regulación. Por ello, la COFEMER estima de suma relevancia que las dependencias y organismos descentralizados presenten y comparen diferentes estrategias o alternativas con las cuales podría resolverse la problemática existente.

En este sentido, a la pregunta 4 de la MIR, la SE expresó lo siguiente:

“No emitir regulación alguna

De no emitirse regulación alguna, se estaría incumpliendo con el Decreto Drawback ya que dispone que la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirán, dentro de sus respectivas competencias, las disposiciones y criterios internos necesarios para la aplicación del mismo. El costo de lo anterior es que las empresas quedarían en incertidumbre jurídica al no saber cuáles requisitos son los que deberán cumplir para solicitar la devolución del impuesto de importación pagado y el marco jurídico quedaría obsoleto, incompleto e inoperante.

Otro tipo de regulación

Modificar el Decreto para incorporar los aspectos operativos necesarios, dicha modificación resultaría discordante con lo señalado por el propio Decreto ya que el mismo establece que mediante criterios y disposiciones emitidas por la SE y la SHCP se establecerá la forma de aplicación del Decreto.”

Así pues, bajo estas consideraciones la SE manifestó que el Anteproyecto constituye la mejor opción de regulación toda vez que “[l]a medida propuesta es la mejor opción ya que permitirá que se siga apoyando a los exportadores a obtener la devolución del impuesto pagado por sus importaciones, asimismo se hará con mayor celeridad en beneficio de los mismos, aunado a que no existe otro mecanismo que permita que los exportadores obtengan los impuestos pagados por la importación.”

En estos términos, la COFEMER coincide con la SE en que la alternativa que se propone permitiría dar a conocer la forma en que deberá llevarse a cabo el trámite de *Solicitud de devolución de impuestos de importación a los exportadores Drawback*.



Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuarios,
Comercio e Industria

V. Impacto

A. Trámites.

Respecto a los trámites, en la pregunta 6 de la MIR, la SE señaló que el Anteproyecto modifica el trámite identificado con homoclave SE-03-001 “Solicitud de devolución de impuestos de importación a los exportadores”; ello respecto de los *documentos y requisitos de entrada al trámite*, toda vez que en dicho apartado, se eliminó el requisito consistente en la copia simple del pedimento de importación.

Asimismo, la COFEMER observa que la SE modifica el trámite referido, al establecer que las solicitudes serán procedentes en la medida que los pedimentos adjuntos permitan identificar las mercancías exportadas, respecto de las previamente importadas, con los siguientes datos de identificación según corresponda: *i) Nombre comercial (nombre con el cual se le conoce a la mercancía comúnmente en el mercado); ii) Presentación de la mercancía, declarar si se encuentra en juegos, combos, a granel, surtidos u otro; iii) Dimensiones, talla o tamaño, según corresponda; iv) Marca; v) Modelo; vi) Color; vii) Lote; viii) Contenido en peso/piezas; ix) Especificaciones técnicas y/o comerciales; x) Uso, y xi) Número de serie.*

No obstante lo anterior, no pasa desapercibido para la COFEMER que los datos referidos en el presente Anteproyecto; ya los poseen los particulares.

B. Acciones regulatorias.

Por lo que respecta a las acciones regulatorias, esta Comisión observa que la SE identificó las siguientes:

“Establecen obligaciones

Artículo: 3.5.5

Justificación: Es necesario establecer medidas para ayudar al usuario a identificar plenamente las mercancías que se importan para retornar en el mismo estado, por lo que se señalan los datos que deberán declararse en el campo de la descripción de los pedimentos de importación y de exportación en ese supuesto.

Otra

Artículo: 1.2.1, inciso VI, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 5.3.1; inciso D y 5.7.1 numeral 4

Justificación: Se eliminan las reglas mencionadas, ya que las mismas refieren a un medio de presentación distinto al del presente anteproyecto.”

Al respecto, se observa que esa Secretaría identificó y justificó las acciones regulatorias que se desprenderán tras la emisión de la propuesta regulatoria.

C. Impacto económico

El análisis de impacto del Anteproyecto que realiza la COFEMER, tiene como finalidad, verificar que los beneficios derivados de la regulación, sean superiores a los costos de cumplimiento la misma.

a) Costos



En relación a los costos del Anteproyecto, la SE señaló lo siguiente:

"Actualmente los requisitos específicos y el medio de presentación del trámite ya se encuentra contemplado en el formato SE-03-001 SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS DE IMPORTACIÓN A LOS EXPORTADORES DRAWBACK, asimismo las empresas ya se encuentran dando cumplimiento a la declaración en el pedimento de importación de las mercancías, el presente proyecto únicamente tiene como objeto que la misma sea más detallada y consistente entre el pedimento de importación y exportación, con el fin de facilitar la identificación de las mercancías, por lo que el presente no genera costos de cumplimiento, aunado a esto, con la eliminación del requisito de presentar copias de los pedimentos de importación y exportación se reducirán los costos para los exportadores, toda vez que estas representan un gran volumen de hojas en el entendido de que, un solo pedimento puede contener en promedio más de 400 páginas."

b) Beneficios

Por lo que se refiere a los beneficios de la regulación, la SE señaló en el formulario de la MIR:

"El Acuerdo que se pretende regular, es el instrumento jurídico mediante el cual se dan a conocer las reglas y criterios relacionados a la operación e instrumentación del Decreto Drawback, por lo que los beneficios pueden obtenerse con mayor celeridad, es decir, obtener en el tiempo establecido la resolución a la solicitud de devolución sin necesidad de dilatar el procedimiento con requerimientos a los solicitantes, toda vez que las medidas propuestas facilitarán la identificación de las mercancías sobre las que se pretende obtener dicho beneficio."

El principal beneficio del anteproyecto es mejorar el trámite mediante el cual los exportadores obtienen la devolución del impuesto de importación pagado, con el fin de seguir apoyando a los mismos al momento de realizar sus exportaciones, en el periodo de 2015 a 2016 los trámites de Devolución de Impuestos (Drawback), que se otorgaron fueron 5,930 solicitudes a empresas exportadoras, las cuales representaron ventas al exterior por un valor de 145.34 millones de dólares, se estima que con las medidas propuestas en el presente anteproyecto se eleve el número de solicitudes aprobadas y en consecuencia las ventas al exterior."

La SE señaló que los beneficios de la regulación son superiores a los costos por lo siguiente:

"Los beneficios son mayores a los costos, en principio porque se trata de un beneficio para los exportadores que realizan importaciones definitivas pagando el impuesto correspondiente y posteriormente devolviéndoles el mismo, con las medidas propuestas tendrán efectos positivos ya que permitirá a los exportadores obtener sus resoluciones con mayor celeridad. Considerando que las empresas gastan aproximadamente 250 pesos en trasladarse a las delegaciones para la presentación del trámite, y el número de solicitudes del periodo 2015-2016 (5930) el costo de la regulación sería de 1,482,500.00 pesos, por lo que es evidente que los beneficios son notoriamente superiores a sus costos (145.34 millones de dólares). Aunado a lo anterior se debe considerar que con la eliminación del requisito de la presentación de las copias de los pedimentos se reducirá el gasto realizado por las"



empresas, como se mencionó un pedimento puede llegar a contener más de 400 hojas, se estima que el costo promedio por una copia simple es de \$0.80 (OCHENTA CENTAVOS), por lo que una empresa se estará ahorrando aproximadamente \$640.00 por cada uno de los pedimentos que amparan las mercancías por las que pretende obtener la devolución.”

Conforme a las modificaciones del trámite que la SE presenta en la MIR y el Anteproyecto, la COFEMER llevó a cabo una estimación de la reducción de costos de cumplimiento de dicho trámite, con base en el Modelo de Costeo Estándar³. En este sentido, esta Comisión concluye que los beneficios del Anteproyecto son superiores a los costos de cumplimiento del mismo y considera que su aplicación, beneficia a los solicitantes del trámite, toda vez que contarán con celeridad ante el proceso de la SE.

VI. Cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta

Con relación a los mecanismos a través de los cuales se implementará el Anteproyecto, la SE manifestó en la pregunta 11 de la MIR que: *“La regulación se implementará mediante la infraestructura con la que actualmente cuenta la Secretaría de Economía, tales como las oficinas de las representaciones federales y recursos humanos asignados para la operación del esquema Drawback. No se requiere de infraestructura nueva, ni recursos humanos o financieros adicionales a los a los (sic) ya presupuestados por las unidades administrativas involucradas en la medida.”*

Por lo que respecta a la evaluación del Anteproyecto, la SE señaló en el formulario de MIR que dicha evaluación se llevará a cabo, de la siguiente manera: *“El logro de los objetivos se evaluará a través del número de solicitudes de devolución aprobadas.”*

Sobre lo anterior, no se observa que los procedimientos propuestos para el cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta impongan costos adicionales para los particulares diferentes a los analizados en el presente dictamen, por lo que la COFEMER no tiene comentario alguno al respecto.

VII. Consulta pública

En respuesta a la pregunta 14 de la MIR, que refiere si se consultó a las partes y/o grupos interesados en la elaboración de la regulación, la SE expresó que se llevó a cabo la circulación del borrador a grupos o personas interesadas y recepción de comentarios; entre dichos grupos interesados se encuentran la Coordinación de Representaciones Federales, diversas Representaciones Federales, que

³ Esta herramienta es promovida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para la estimación de cargas administrativas y ha sido adaptada por la COFEMER para aplicarse en México. El costo económico estimado a través de dicho Modelo no contempla costos monetarios, sino solamente la carga administrativa que consiste en actividades que van desde el proceso de comprensión del trámite hasta su presentación en las ventanillas de las oficinas de gobierno, es decir aquellas actividades genéricas que el particular realiza para cumplir con las diversas etapas y requisitos en el proceso de un trámite y el costo de oportunidad que contempla el tiempo máximo en que resuelve la dependencia y los salarios que dejaría de percibir el individuo en espera de la resolución del trámite y que podría destinar a otro tipo de actividades que pueden resultar más provechosas al particular, de dicha estimación se obtiene una liberación de recursos para la sociedad y las actividades productivas de alrededor de \$4,997,160.35.



reciben y operan los trámites derivados del Anteproyecto, así como las distintas áreas interesadas en la Dirección General de Comercio Exterior.

Asimismo, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA se hizo público el Anteproyecto mediante el portal electrónico desde el día de su recepción, por lo que hasta la emisión del presente dictamen se ha recibido el siguiente comentario:

NUMERO DE IDENTIFICACION	NOMBRE DE QUIEN FIRMA	EMPRESA PARTICULAR	FECHA
B000172685	Irma Rosales Villa	Pluma Nacional	20-julio-2017

El referido comentario puede ser consultado en la página electrónica:
<http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/20440>.

VIII. Conclusiones

Por todo lo expresado con antelación, este órgano desconcentrado queda en espera de que esa dependencia brinde la respuesta correspondiente al presente dictamen, en lo relativo al *Apartado VII. Consulta Pública*; respecto del comentario vertido por el particular, a efecto de que realice los ajustes correspondientes al Anteproyecto, o bien, comunique por escrito las razones por las cuales no lo hace, para los efectos a que se refiere el artículo 69-J de la LFPA.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción II, 9 fracción XI y último párrafo y 10 fracción VI del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como Primero fracción II y Segundo fracción III, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican⁴.

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

Atentamente

Celia Pérez Ruiz
La Directora

EVG

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.