

Asunto: Dictamen Final, correspondiente a la propuesta regulatoria denominada "*Decreto que modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.*"

Ciudad de México, 28 de noviembre de 2018

ING. OCTAVIO RANGEL FRAUSTO

Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Se hace referencia la propuesta regulatoria denominada "*Decreto que modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación*" (Propuesta Regulatoria), así como a su respectivo formulario de análisis de impacto regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Economía (SE) a través del portal del Sistema Informático de la Manifestación de Impacto Regulatorio¹ y recibidos en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 14 de noviembre de 2018 y a su alcance de fecha 27 del mismo mes y año. Lo anterior, en respuesta al oficio COFEME/18/4232 del 8 de noviembre de 2018, mediante el cual esta Comisión solicitó ampliaciones y correcciones al AIR. Asimismo, no se omite hacer mención de su versión anterior recibida el 25 de octubre del presente año.

Sobre el particular, es necesario comentar que a la Propuesta Regulatoria no le resulta aplicable el *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, en atención a lo dispuesto en su artículo Octavo, por tratarse de un acto administrativo de carácter general que emite el Titular del Ejecutivo Federal.

En virtud de lo anterior, la Propuesta Regulatoria y su AIR se sujetaron al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR), por lo que con fundamento en los artículos 25, fracción II, 26, 27, 71, y 75 de la LGMR, este órgano desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

Dictamen Final

I. Consideraciones Generales

El 1 de noviembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, para quedar como Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX), con el objeto de fomentar y otorgar facilidades a las empresas de ese sector para realizar procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación y para la prestación de servicios de exportación, el cual ha sido modificado mediante los diversos

¹ www.cofemersimr.gob.mx

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 2017.

publicados el 16 de mayo de 2008, 24 de diciembre de 2010, 6 de enero y 28 de julio de 2016 y 5 de octubre de 2017.

Es importante mencionar que el 1 de junio de 2018 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Aduanera, del Código Penal Federal y de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. Cabe señalar, que la reforma de la Ley Aduanera prevé que los petrolíferos no podrán ser mercancías que se destinen al régimen aduanero previsto en su artículo 108, entre otros regímenes.

Asimismo, la modificación al Decreto IMMEX del 6 de enero de 2016, entre otras medidas: i) unifica los diversos controles para las mercancías identificadas como sensibles en el mismo, a fin de brindar mayor certidumbre jurídica al sector exportador en relación con los controles, beneficios y facilidades otorgadas en las operaciones de comercio exterior, y a su vez, inhibir las prácticas desleales en la importación de dichas mercancías, ii) estableció que las empresas certificadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) estaban exentas de tramitar la ampliación para poder importar mercancías sensibles.

Derivado de lo anterior, la SE considera: i) modificar el Decreto IMMEX para que la regulación sea congruente con la Ley Aduanera y así evitar que se destinen petrolíferos al régimen de importación temporal; ii) para facilitar la comprensión de lo que se conoce como mercancía sensible definir dicho término; iii) adicionar el listado de mercancías sensibles -cobre y plomo-, y iv) reforzar las facultades de comprobación con las que cuentan el SAT y la SE en materia de importación de mercancías sensibles.

II. Definición del problema y objetivos generales

Tal y como se describió en el oficio COFEME/4232, la SE identificó la situación que hace necesaria la actuación gubernamental de la siguiente manera:

“En el 2016 se modificó el Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (Decreto IMMEX) para, entre otras medidas, unificar los diversos controles para las mercancías identificadas como sensibles en dicho Decreto, a fin de brindar mayor certidumbre jurídica al sector exportador en relación con los controles, beneficios y facilidades otorgadas en las operaciones de comercio exterior, y a su vez, inhibir las prácticas desleales en la importación de dichas mercancías. Dentro de dichas modificaciones se estableció que las empresas certificadas por el SAT estaban exentas de tramitar la ampliación para poder importar mercancías sensibles. No obstante lo anterior, al reforzar el control de las importaciones para las empresas no certificadas se ha observado que las empresas buscan la certificación con objeto de evadir los controles para poder importar la mercancía y desaparecer, evadiendo así el pago de impuestos al comercio exterior. Por lo anterior, es necesario reforzar los controles que se han establecido para este tipo de mercancías con objeto de inhibir y erradicar las malas prácticas que afectan a los sectores productivos, eliminando la excepción y estableciendo un esquema que permita asegurar la estabilidad de las operaciones. Aunado a lo anterior, las malas prácticas que tienen por objeto la evasión de impuestos en la importación de desperdicios metalúrgicos también se han observado en la importación de cobre y plomo, utilizando para ello el programa IMMEX, por lo que se estima conveniente que estas mercancías también se consideren sensibles.”

Por lo anterior, esta CONAMER consideró que la SE omitió presentar evidencia de la existencia y magnitud de dicha situación, requiriendo a esa Dependencia adjuntar datos, información o cualquier otro tipo de evidencia documental o empírica que refiera de manera clara y contundente la problemática o situación señalada que permita advertir que el marco regulatorio vigente resulta

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos

insuficiente, y por ello es necesario actualizar el Decreto de mérito. Al respecto se observa que mediante la respuesta a la solicitud de ampliaciones y correcciones remitida por la autoridad el 14 de noviembre, en el documento denominado 20181114161307_46417_Respuesta a ampliaciones y correcciones AIR Decreto IMMEX.pdf, la SE destacó que *"la modificación al Decreto que se propone tiene como fin reforzar los controles que permitan evitar la evasión de impuestos en la importación, lo anterior ante las prácticas que actualmente se han detectado, en tan solo lo que va del año 2018, el SAT y la SE han cancelado al menos 10 programas IMMEX de empresas certificadas que importaron mercancía al amparo de su programa y la empresa ya no estaba en su domicilio o la mercancía no fue encontrada. Por citar algunos ejemplos, en el caso de textil una sola empresa evadió el pago de al menos \$30,560,922.32 y en el caso de acero una empresa evadió el pago de \$58,399,428.82"*. Por tales motivos, se afirma que *"resulta urgente y necesario modificar el Decreto para establecer que las empresas certificadas no podrán exentar las obligaciones establecidas en el artículo 5 del Decreto y evitar las lesiones que se causan al fisco federal y a la industria nacional con las malas prácticas que se llevan a cabo abusando de los beneficios que otorga el programa IMMEX"*.

Por tales motivos y tomando en cuenta la información, este órgano desconcentrado considera atendido el señalamiento indicado para el presente apartado.

Para hacer frente a dicha situación, la SE emitirá la Propuesta Regulatoria con el objetivo de *"1.- Reforzar los controles que se han establecido para la importación de mercancías sensibles con el objeto de inhibir y erradicar las malas prácticas que afectan a los sectores productivos, eliminando la excepción y estableciendo un esquema que permita asegurar la estabilidad de las operaciones. 2.- Adicionar a los listados de mercancías sensible al cobre y al plomo, para sujetarse a los controles correspondientes."*

En ese orden de ideas, esta Comisión observa que existe congruencia entre la situación que da origen y la propuesta de solución planteada en la Propuesta Regulatoria, por lo que se estima que ésta podría constituir una solución adecuada a la misma.

III. Identificación de posibles alternativas regulatorias

De acuerdo con la información contenida en el AIR correspondiente, se observa que durante el diseño de la Propuesta Regulatoria la SE estimó la posibilidad de no emitir regulación alguna; sin embargo consideró que dicha alternativa resultaría inviable debido a que *"sin emitir modificación a la regulación, el esquema hoy implementado resulte obsoleto al contar con una mayoría de empresas certificadas con el fin de evitar la regulación."*

Asimismo, en lo que respecta a la posibilidad de instrumentar esquemas de cumplimiento voluntario; la Secretaría descartó dicha alternativa debido a que *"no se estimaba viable que las empresas se auto regulen, toda vez y como se explico (sic) en la problemática se busca reforzar el esquema previsto."*

Finalmente, esa Dependencia también señaló no haber considerado conveniente el establecer un instrumento jurídico distinto al propuesto por la Propuesta Regulatoria, toda vez que *"supondría modificar al 100 el esquema previsto generando tanto costos operativos a los particulares como costos administrativos al tener que implementar un decreto diferente para la operación de los programa IMMEX."*

Derivado de lo anterior, esa Dependencia consideró que la Propuesta Regulatoria constituye la mejor opción de regulación toda vez que *"solo supone una modificación al Decreto mediante el cual actualmente se regulan los programas IMMEX."*

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos

Bajo esta perspectiva, la CONAMER considera que se da cumplimiento al requerimiento en materia de evaluación de alternativas a la regulación; toda vez que la Secretaría respondió y justificó el presente apartado en el AIR.

IV. Impacto de la regulación

A. Trámites.

Respecto a este apartado, la SE señaló que la Propuesta Regulatoria no crea, modifica, ni elimina trámites, razón por la cual esta Comisión observa que en este rubro, no se generarían nuevos costos para los particulares.

B. Acciones regulatorias.

Con relación al presente apartado, se observa que la SE proporcionó un desglose sobre las disposiciones de la Propuesta Regulatoria, así como la justificación correspondiente, de acuerdo a lo siguiente:

Otras

Artículo aplicable: Artículos 2, 5, 11, 24 y 32

Justificación: *Se incluye la referencia a las mercancías sensibles, con el objeto de facilitar la referencias (sic) en el texto del mismo al hacer mención de las mismas. Asimismo se sustituyen en el texto del decreto todas las referencias a las mismas.*

Artículo aplicable: Artículo 4

Justificación: *Se elimina la palabra combustibles, con el fin de homologar la redacción respecto de la regulación, conforme a los (sic) señalado en el artículo 18 de la Ley Aduanera 108 y dar certidumbre jurídica a los beneficiarios de los Programas IMMEX.*

Artículo aplicable: Artículo 5

Justificación: *Se establece que la Secretaría emitirá los criterios y requisitos para el establecimiento del esquema mediante el cual se exentará a las empresas del cumplimiento de los requisitos señalados por el programa, En su oportunidad y mediante el Acuerdo por el que la secretaria emite reglas y criterios de carácter general se darán a conocer los mismos, emitiendo para ello el Análisis de Impacto Regulatorio correspondiente.*

Artículo aplicable: Artículo 6 y 6 BIS

Justificación: *Se deroga la fracción II del Artículo 6 y el párrafo último de la fracción segunda del 6 BIS, eliminando el beneficio aplicable al que se refería el artículo (sic) 5 del mismo, con el objeto de establecer el nuevo esquema que se prevé para la revisión del cumplimiento de las obligaciones del programa.*

Artículo aplicable: Artículo 8

Justificación: *Se incluye un segundo párrafo con el fin de explicitar y dar mayor certeza a las empresas ante las facultades de revisión de la autoridad, de los documentos que deberán presentar para acreditar el cumplimiento el Programa, dichas documentales deberán presentarse al momento de una revisión de gabinete o una visita de verificación facultades ya establecidas en el presente Decreto.*

Artículo aplicable: Artículo 27

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos

Justificación: Se modifica la redacción para aclarar que se refiere a los domicilios registrados en el programa y los mismo deben estar registrados en el SAT, obligación contenida en el Art. 24 de este mismo Decreto., lo anterior con el fin de dar certeza a los beneficiarios del Programa.

Artículo aplicable: Artículo 30

Justificación: Se establece que las dependencias involucradas en la operación del Programa, deberán compartir la información respecto de las operaciones de comercio exterior relacionadas con los programas con el fin de vigilar el comportamiento e implementar las políticas públicas necesarias para atender las necesidades de la industria manufacturera.

Establecen restricciones

Artículo aplicable: Anexo II Apartado G

Justificación: Incluir las fracciones arancelarias mediante las cuales se clasifican productos de cobre y plomo, a las consideradas como sensibles, atendiendo a la problemática señalada en la presente AIR.

En virtud de lo anterior, la CONAMER considera que las acciones regulatorias que se desprenderán tras la emisión de la Propuesta Regulatoria fueron identificadas, y que las mismas se encuentran alineadas a los objetivos planteados.

C. Comercio Exterior

Respecto a la presente sección, la SE en relación a la pregunta 9 del AIR, refirió lo siguiente:

- *Identifique las acciones regulatorias del anteproyecto que tienen efectos en el comercio exterior: Medidas no arancelarias relacionadas con las exportaciones o importaciones. Numeral en que se ubica Artículo 6 y 6 BIS. y el Anexo II Apartado G Justificación Toda vez que resulta necesario reforzar los controles que se han establecido para las mercancías sensibles, con objeto de inhibir y erradicar y asegurar la estabilidad de las operaciones de comercio exterior.*

Derivado de la solicitud realizada mediante el oficio COFEME/18/4232, en donde este órgano desconcentrado solicitó a la SE, proporcionar información respecto al presente apartado, se observa que mediante la respuesta a la solicitud de ampliaciones y correcciones remitida por la autoridad el 14 de noviembre, en el documento denominado 20181114161307_46417_Respuesta a ampliaciones y correcciones AIR Decreto IMMEX.pdf, la SE destacó que "la modificación al Decreto únicamente tiene por objeto señalar que las empresas certificadas que no podrán exentar las obligaciones tendrán que cumplir con los criterios y requisitos que se establezcan mediante Reglas, por lo que los costos y beneficios monetizados, así como los criterios serán establecidos mediante el Acuerdo respectivo, proyectos que han sido sometidos a la CONAMER bajo los expedientes 03/0080/250918 y 03/0094/261018".

Tomando en cuenta lo anterior, esta Comisión considera que la SE atendió el señalamiento realizado mediante el oficio COFEME/18/4232, emitido el pasado 8 de noviembre de 2018.

En relación a lo anterior, se informa que esta CONAMER, queda en espera de en su caso, recibir la opinión de la Dirección General de Reglas de Comercio Internacional, mediante la cual emita su pronunciamiento respecto de si la Propuesta Regulatoria debe o no ser notificada ante la Organización Mundial de Comercio.

D. Impacto económico

Costo-Beneficio

Por lo que hace al presente apartado, se observa que en el AIR recibido el día 25 de octubre de 2018, esa Dependencia describió los costos que se generarán de la Propuesta Regulatoria de la siguiente manera *“Los costos al eliminar el beneficio con el que contaban estas empresas y de incluir las fracciones arancelarias relativas (sic) a plomo y cobre, radica en que las mismas deberán cumplir con lo señalado por el Acuerdo de Reglas en el capítulo (scic) 3.3 del mismo, se estima que sean al rededor (sic) de 1000 empresas sea las que deban cumplir. Se anexa cálculo.”*

En ese sentido, este órgano desconcentrado a través de su oficio de solicitud de ampliaciones y correcciones, solicitó incluir de manera clara la descripción y estimación en términos monetarios de los costos y beneficios que se generarían a la entrada en vigor de la regulación.

Al respecto se observa que mediante la respuesta a la solicitud de ampliaciones y correcciones remitida por la autoridad el 14 de noviembre, en el documento denominado 20181114161307_46417_Respuesta a ampliaciones y correcciones AIR Decreto IMMEX.pdf la SE refirió lo siguiente:

“De acuerdo a las estadísticas y cifras obtenidas por parte del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, integrado por el Banco de México, INEGI, Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía, se estima que sean alrededor de 1000 empresas las que tengan que cumplir con la solicitud de autorización, lo anterior se estima así considerando el número de empresas que han realizado importaciones al amparo de las fracciones arancelarias que clasifican dichas mercancías.

Por otro lado, con el fin de obtener el costo total que implicara (sic) a dichas empresas las medidas, se estimaron gatos (sic) por traslado a las oficinas a presentar la solicitud de ampliación y por la presentación del reporte de contador público solicitado, costos que se multiplicaron por el número de empresas estimadas (1000), obteniendo un total 20,000,000.00.

COSTO PARA SOLICITAR LA AMPLIACIÓN SUBSECUENTE			
CONCEPTO	COSTO (PESOS MEXICANOS)	NÚMERO DE EMPRESAS	TOTAL
Traslado para presentar la solicitud de ampliación subsecuente	\$ 250.00	1000	\$ 250,000.00
Reporte de contador público registrado	\$ 19,500.00	1000	\$ 19,500,000.00
Traslado del contador público registrado para la rectificación a la delegación o subdelegación.	\$ 250.00	1000	\$ 250,000.00
Total			\$ 20,000,000.00

Tomando en cuenta lo anterior, esta Comisión considera que la SE atendió el señalamiento realizado mediante el oficio COFEME/18/4232, emitido el pasado 8 de noviembre de 2018.

En contraparte la SE indicó en relación a los beneficios:

"De acuerdo con información del INEGI, los ingresos de los establecimientos manufactureros con programa IMMEX durante julio de 2018 fueron por más de 400,000 millones de pesos. Las exportaciones que representa el sector IMMEX, las inversiones y el empleo que generan es lo que se intenta proteger con la medida propuesta, al permitir que el sector siga siendo competitivo eliminando las malas prácticas que se han detectado. Información obtenida de INEGI http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/notasinformativas/2018/est_immex/est_immex2018_09.pdf."

Como consecuencia de lo expuesto, se observa que la regulación cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y de que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

V. Cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta

Con relación a los mecanismos a través de los cuales se implementará la Propuesta Regulatoria, la SE manifestó que: *"La regulación se implementará mediante la infraestructura con la que cuenta actualmente la Secretaría de Economía, tales como las oficinas de las representaciones federales y recursos humanos asignados para la operación de los programas IMMEX. No se requiere de infraestructura nueva, ni recursos humanos o financieros adicionales a los ya presupuestados para las unidades administrativas involucradas en la medida."*

Por lo que respecta a la evaluación de la Propuesta Regulatoria, la SE señaló en el formulario del AIR que dicha evaluación se llevará a cabo, de la siguiente manera: *"El logro de los objetivos se evaluará a través de los programas otorgados así como las autorizaciones para la importación de mercancías sensibles."*

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 CONAMER no tiene comentario alguno al respecto.

VII. Consulta pública

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 73 de la LGMR, este órgano desconcentrado hizo pública la Propuesta Regulatoria mediante el portal electrónico desde el día de su recepción. Al respecto, esta Comisión manifiesta que, se recibieron comentarios del C. Ricardo Méndez Castro, con fechas del 9 y 27 de noviembre de 2018. Dichos comentarios se encuentran disponibles para su consulta en la siguiente liga electrónica:

<http://cofemersimir.gob.mx/expedientes/22425>

Derivado de tal situación, se observa que mediante el envío de la última versión de la Propuesta Regulatoria y su AIR, y su alcance recibidas el 14 y 27 de noviembre de 2018, mediante los documentos *20181114161307_46417_Respuesta a ampliaciones y correcciones AIR Decreto IMMEX.pdf*, y *20181127131523_46531_Comentario D. IMMEX - Garantías.pdf*, respectivamente la SE procedió a brindar respuesta a cada uno de los comentarios indicando en cada caso la razón por la cual el mismo no fue considerado.

VIII. Conclusiones

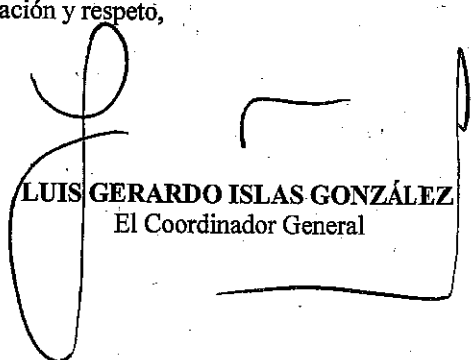
El presente Dictamen se emite sin perjuicio de la opinión que, en su caso, emita la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), por tratarse de una Propuesta Regulatoria que se someterá a consideración del Titular del Ejecutivo Federal.

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos

Por todo lo expresado con antelación, la CONAMER resuelve emitir el presente Dictamen Final respecto a lo previsto por el artículo 75 de la LGMR, por lo que la SE puede proceder con las formalidades necesarias ante la CJEF para la publicación de la Propuesta Regulatoria en el DOF, en los términos del citado artículo y del Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal, expedido el 9 de septiembre de 2003; para lo cual se adjunta al presente un ejemplar de la Propuesta Regulatoria debidamente sellado y rubricado, tal y como lo prevé el numeral Décimo Noveno, fracción V del referido Acuerdo.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción II, 9 fracción XI y penúltimo párrafo y 10 fracción VI del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como Primero fracción II del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican³.

Reitero a usted mi consideración y respeto,


LUIS GERARDO ISLAS GONZÁLEZ
El Coordinador General



CPR/EVG

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.