

Mejora Regulatoria en la Ventanilla Única de Comercio Exterior de México y Medición de sus Beneficios Potenciales

Eduardo Esteban Romero Fong

Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio
Comisión Federal de Mejora Regulatoria

*5º Encuentro Regional sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior
30-31 Octubre de 2013*

Índice

La Mejora Regulatoria

- Antecedentes, aplicación en México y su medición.

La Mejora Regulatoria en la VUCEM

- Simplificación y eliminación de trámites

¿Cómo medir los beneficios de la simplificación?

- Modelo de Costeo Estándar

Implementación del Modelo de Costeo Estándar para estimar los Beneficios de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

- Resultados, beneficios desagregados por acción de mejora y conclusiones.

La Mejora Regulatoria

La mejora regulatoria es un instrumento de política pública que promueve que la interacción entre el gobierno y la ciudadanía, a través de reglas, se traduzca en el máximo bienestar social. Se trata de una política sistemática de revisión y diseño del marco regulatorio, de forma que éste sea propicio para el funcionamiento eficiente de la economía, a la vez que se garanticen las metas sociales y la protección de la ciudadanía.

Regulaciones
Trámites

Competencia
Derechos de propiedad
Certidumbre jurídica
Fallas de mercado
Fomento de la actividad
empresarial



Mayor productividad,
innovación, inversión,
crecimiento económico y
bienestar para la
población

Proceso continuo de planeación y estrategia, transparencia y consulta pública, revisión y diseño, implementación y cumplimiento, así como evaluación y monitoreo de las políticas públicas que aseguren el correcto diseño institucional y la aplicación de herramientas que permitan contar con un marco regulatorio adecuado y eficaz.

Principio de racionalidad económica:
Elección de la mejor opción regulatoria en términos de costos y beneficios

Historia de la Mejora Regulatoria en México

A partir de finales de la década de los 80, México ha seguido una tendencia mundial caracterizada por transición de la desregulación económica al cumplimiento del ciclo de gobernanza regulatoria.

HISTORIA DE LA MEJORA REGULATORIA EN MÉXICO



- ✓ En 1898 dio inicio el **Programa de Desregulación Económica** y se creó la Unidad del mismo nombre, UDE.
- ✓ En 1996, se reformó la **Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)** con el objeto de introducir, por primera vez, la **MIR** a los anteproyectos de disposiciones de carácter general o de reformas a éstas, con incidencia en la actividad económica.
- ✓ En el año 2000, se institucionalizó la **política de mejora regulatoria** mediante la reforma a la LFPA, al introducir el Título Tercero A, De la mejora regulatoria.

La Política de Mejora Regulatoria en México

Política de Mejora Regulatoria

- La COFEMER es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa.
- Es el órgano encargado de llevar la mejora regulatoria, así como las herramientas para su ejecución.
- El Consejo Federal de Mejora Regulatoria es el órgano público privado que planea y direcciona la política de mejora regulatoria.



El Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS)

Por Ley, en el RFTS deben estar inscritos todos los trámites que aplica la Administración Pública Federal; es un “espejo” de la regulación federal, pues en los trámites interactúan los ciudadanos y empresarios con el gobierno para el cumplimiento de las regulaciones.

V
e
n
t
a
j
a
s

Contiene la desagregación de los trámites por tipo y por dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados

Brinda orientación, transparencia y certidumbre al ciudadano

Garantiza estándares de calidad al establecer sanciones a los servidores públicos

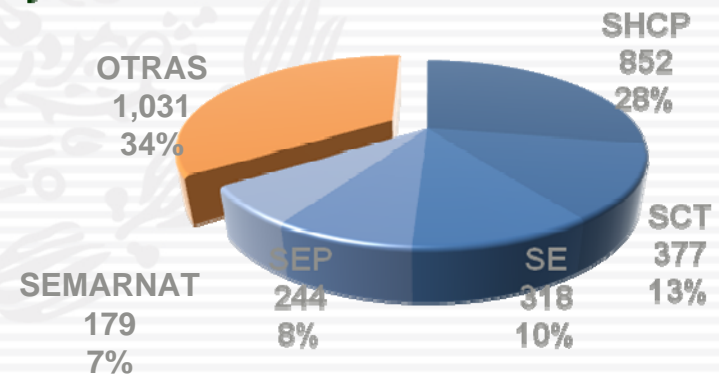
Facilita la detección de áreas de oportunidad para instrumentar acciones de mejora regulatoria

Se ha medido el costo regulatorio de cada uno de los trámites (costeo) – ver lista anexa -

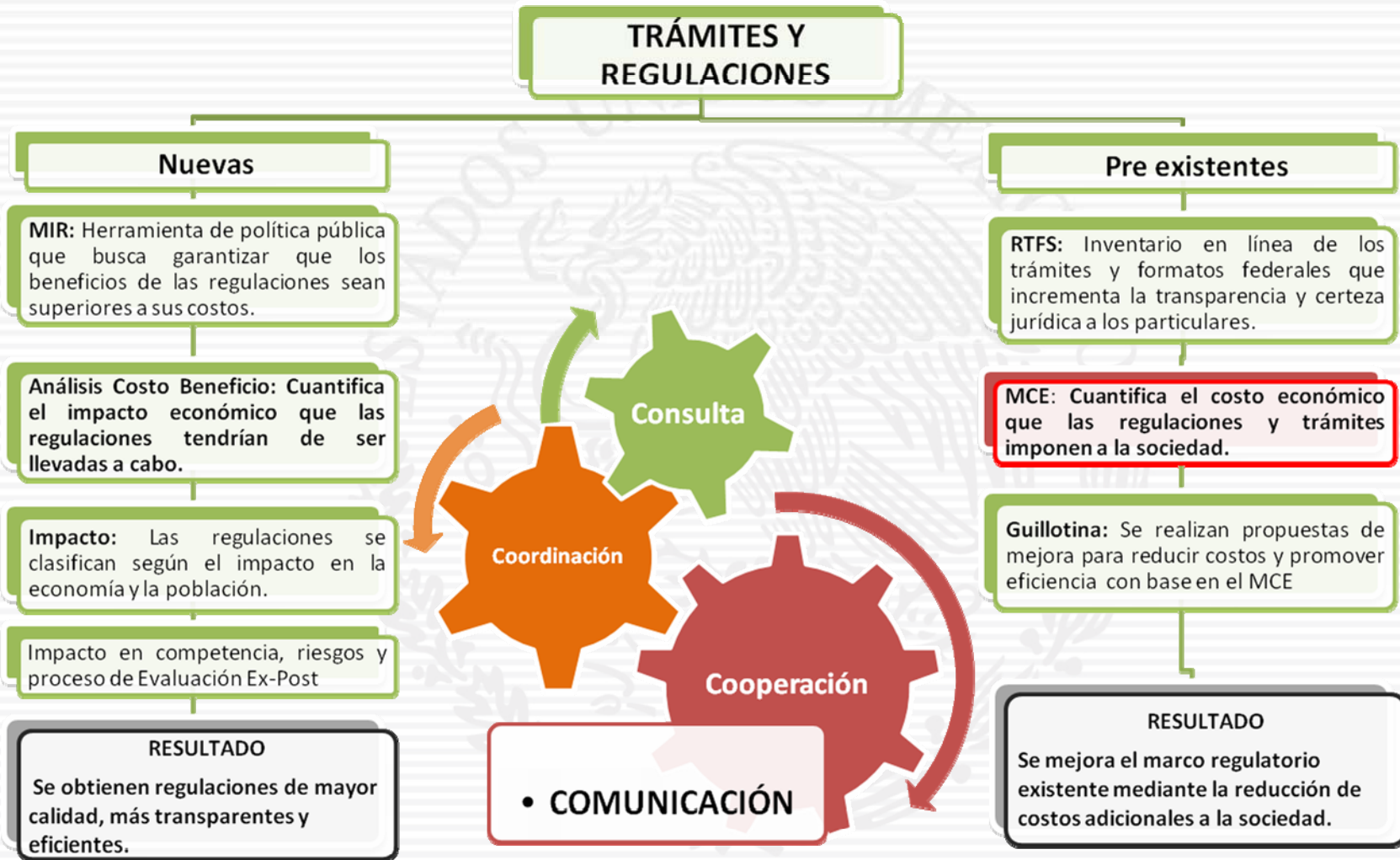
Se cuenta con las herramientas y la obligación en los Programas Bienales de Mejora Regulatoria para sugerir mejoras y acciones de simplificación conforme al costeo

La COFEMER puede coadyuvar a impulsar las estrategias y acciones de simplificación contempladas en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno

RFTS

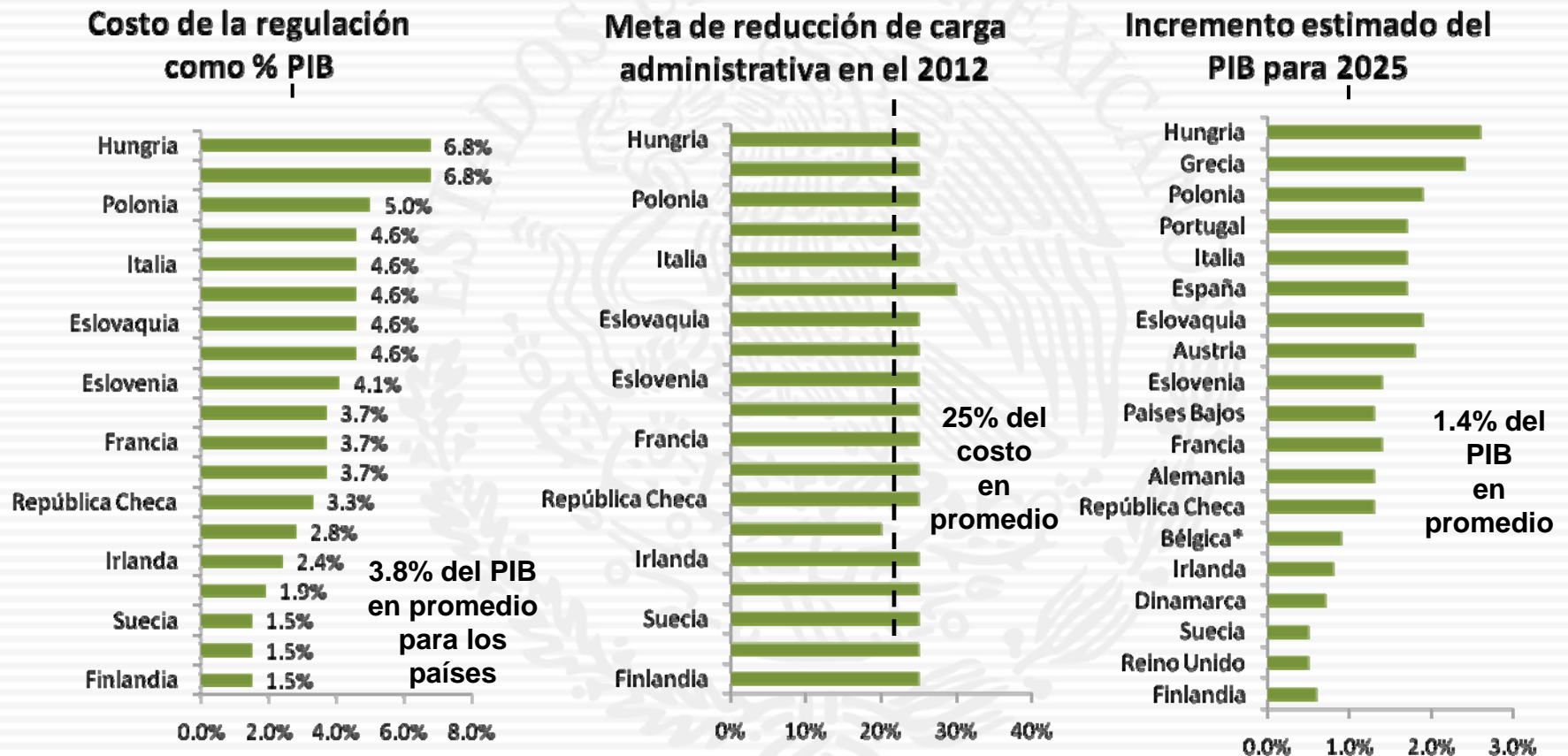


El MCE como parte del proceso de Mejora Regulatoria



Programas para elevar la productividad: evidencia internacional

Actualmente cerca de 21 países tienen en operación programas para elevar la productividad de sus economías a través de la revisión de su regulación y reducción de las cargas administrativas que ésta impone a las empresas y a los ciudadanos.



Beneficios Potenciales de la Simplificación

De efectuarse una reducción de costos administrativos en un 25% se tendrían efectos potenciales en el largo plazo sobre las variables reales de la economía: PIB, tasa de ahorro de la economía, el consumo y la inversión.

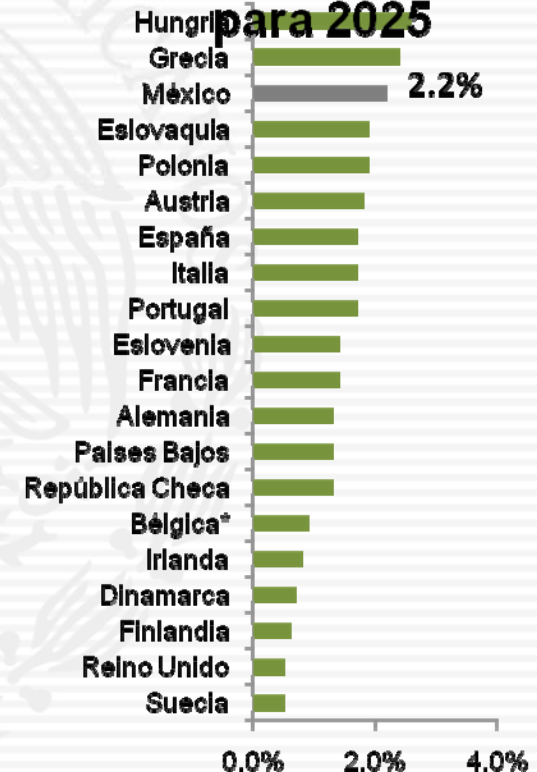
Principal hallazgo del ejercicio

- La presencia de cargas administrativas y costos de oportunidad, es equivalente a un impuesto del 10.42% (tasa efectiva de la carga administrativa) a la producción de bienes.

Impactos económicos

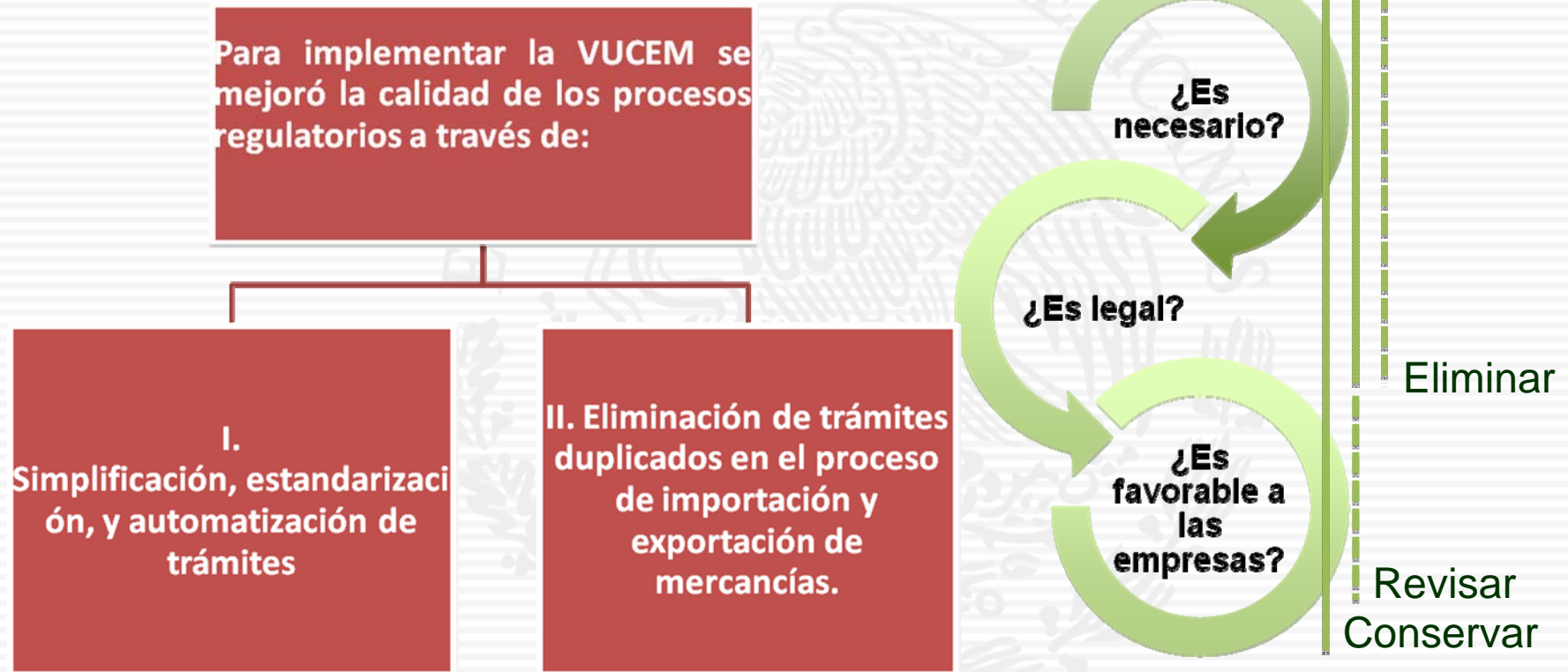
- Se estimó que con la implementación de la estrategia, la tasa de inversión de la economía aumentaría en un 1.5% respecto a un escenario en el que no fuera implementada una reforma regulatoria.
- Esto incrementaría los niveles per cápita del PIB, el consumo y la inversión en un 2.2%
- La tasa efectiva de la carga administrativa se reduciría a 9.07%

Incremento estimado del PIB para 2025



Mejora Regulatoria en la VUCEM

Revisión de regulaciones y trámites



Revisión de regulaciones y trámites

¿Cuándo simplificar una regulación/trámite?

Transformar la naturaleza de un trámite en Aviso

Eliminación de requisitos

Establecimiento o reducción de plazos

Establecimiento de Afirmativa Ficta

Presentación del Trámite por Medios Electrónicos

Contraviene la elección del consumidor

Incompatible con necesidades del mercado

¿Cuándo eliminar una regulación/trámite?

Falta de propósito claro para los objetivos del gobierno

Regulación obsoleta y sin necesidad futura

Duplicidades o contradicciones entre regulaciones

Fallas en su aplicación, no genera valor agregado

Genera información poco relevante para el gobierno

Contraviene la elección del consumidor

Incompatible con necesidades del mercado

Dependencias y número de trámites incorporados a la VUCEM

ETAPA	DEPENDENCIA	TRÁMITES
I	SAT	24
	SE	80
Subtotal		104
II	SAGARPA-SENASICA	5
	SEMARNAT – PROFEPA	10
	SEDENA	2
	COFEPRIS	6
	DGN	2
Subtotal		25
III	INBA	3
	INAH	1
	AMECAFÉ	2
	SENER (CNSNS)	1
	CRT	1
Subtotal		8
TOTAL		137

¿Cómo medir los beneficios de la simplificación?

Modelo de Costeo Estándar

Modelo de Costeo Estándar

El Modelo de Costeo Estándar (MCE) es una herramienta avalada por la OCDE que sirve para estimar la carga regulatoria en términos monetarios de leyes, reglamentos, o cualquier tipo de ordenanza administrativa al identificar todas y cada una de las actividades que un empresario/ciudadano debe realizar para poder obtener cada dato y requerimiento de la obligación administrativa.

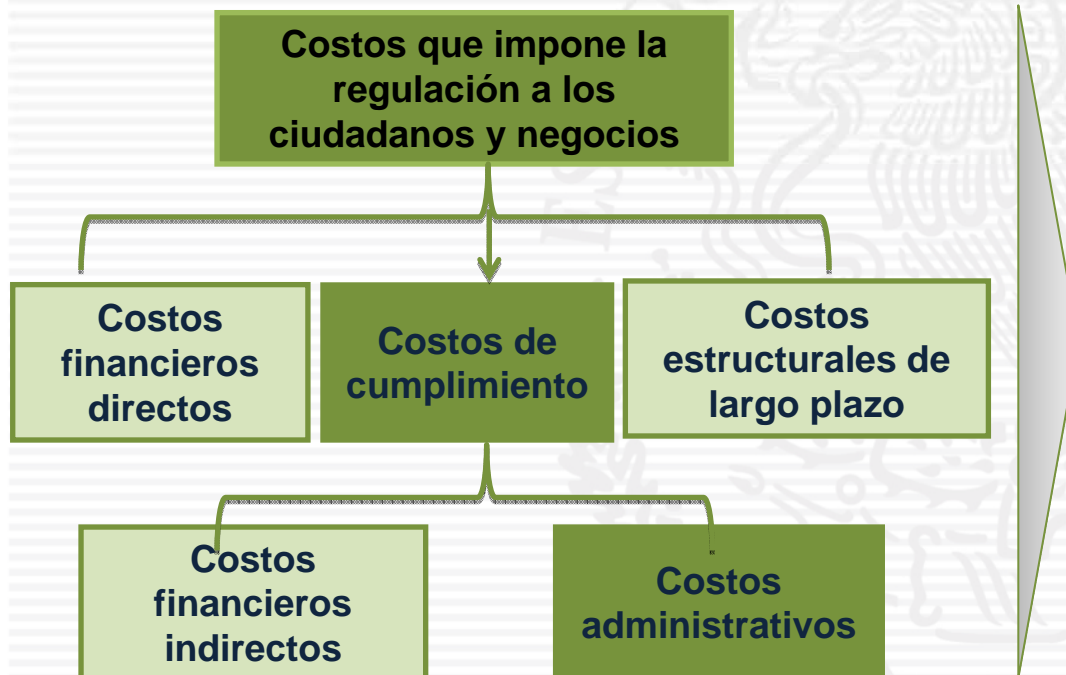
Ejemplos de organismos que han utilizado el MCE por país

País	Organismo Gubernamental
Dinamarca	Agencia de Comercio y Empresas – División de Mejora Regulatoria a Negocios
Noruega	Ministerio de Comercio e Industria
Holanda	Ministerio de Finanzas
Suecia	Agencia para el Crecimiento Económico y Regional
Reino Unido	Ejecutivo para la Mejora Regulatoria
México	Secretaría de Economía – Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Naturaleza del problema

Cumplir con la regulación provoca que empresarios y ciudadanos se distraigan de su actividad y desvíen sus recursos para el cumplimiento de diversas obligaciones

Diferentes Costos que impone la Regulación a los negocios



El resultado es **costos de inicio y operación empresariales más altos**, con impacto negativo en los precios de bienes y servicios y en el empleo

Pérdida de confianza de los ciudadanos en el gobierno

El problema se amplifica cuando la regulación es abundante y compleja, especialmente en cuanto a cumplimiento de trámites

Reducción de la carga administrativa de la regulación

Los esfuerzos por reducir la carga que impone la regulación en los países de la OCDE se han colocado como una de las prioridades de los gobiernos.

Los principales esfuerzos se han dirigido a mejorar la relación costo eficiencia de las regulaciones.

Sin embargo, la reciente crisis económica ha contribuido a que la simplificación administrativa se oriente hacia la liberación de recursos económicos.

En particular, se han centrado en eliminar el símbolo más pernicioso de la burocracia: “el papeleo”.

Cargas administrativas versus costos administrativos

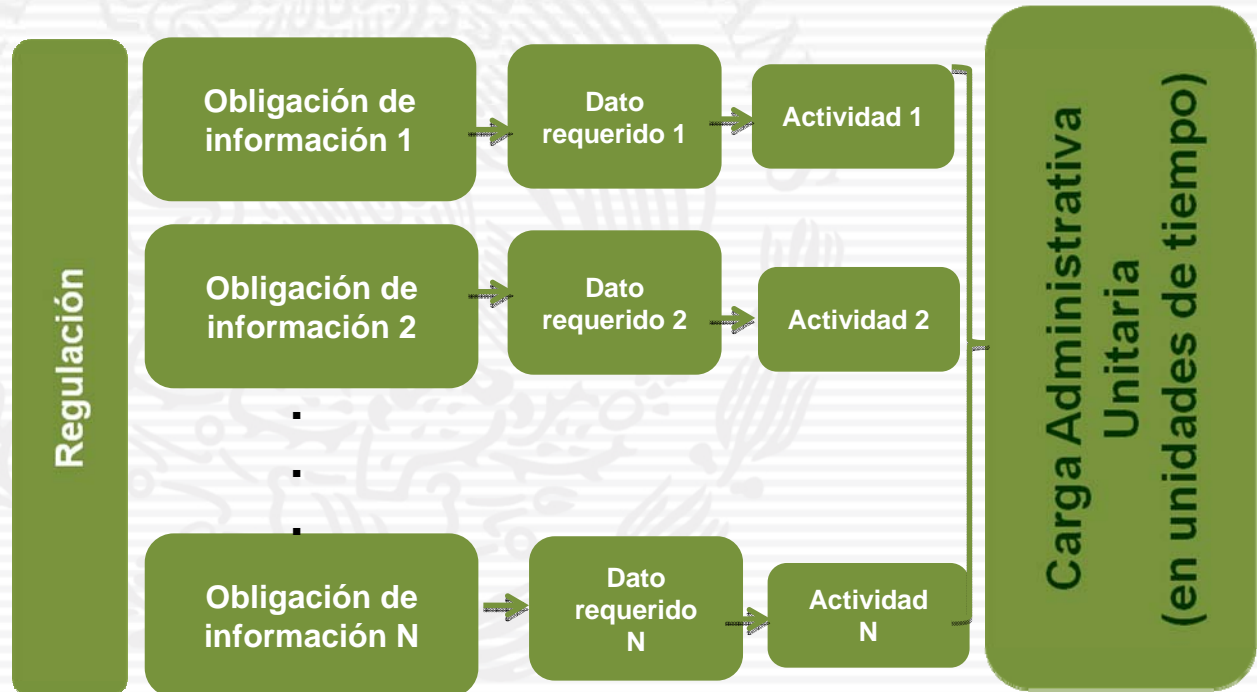


Utilización del Modelo de Costeo Estándar

Los países integrantes de la OCDE han implementado el Modelo de Costeo Estándar, el cual fue desarrollado por el Ministerio de Finanzas de Holanda

- Mide las consecuencias administrativas de la regulación para los negocios
- Metodología ampliamente usada
- Enfoque pragmático
- Se concentra en las actividades administrativas para cumplir con la regulación, no si la regulación es “razonable”, costo-eficiente, económica o legalmente viable

Estructura del Modelo de Costeo Estándar utilizado por los países de la OECD



Modelo de Costeo Estándar

La unidad básica de medición es la obligación que se deriva de la regulación y que exige al empresario o ciudadano interactuar con el gobierno, conservar información

Actividades estándar

Son aquellas actividades genéricas que el emprendedor realiza para cumplir con las diversas etapas y requisitos en el proceso de un trámite.

12 Actividades estándar del Modelo

- Identificación y comprensión de requisitos
- Búsqueda y contratación del fedatario público
- Reuniones con el fedatario público o con personal del mismo
- Reuniones con personal interno
- Contratación y reuniones con servicios externos
- Recolección de información pre-existente
- Generación de nueva información
- Llenado de formatos y/o elaboración de solicitudes y reportes
- Creación y administración de archivos de respaldo
- Pagos, envío de solicitud y traslados
- Obtención de copias
- Otras/adicionales

Actividades Estándar consideradas en México

Actividades estándar

Son aquellas actividades genéricas que el emprendedor realiza para cumplir con las diversas etapas y requisitos en el proceso de un trámite.

Actividad Estándar	Tipo de datos
1. Identificación y comprensión de requisitos	Nuevos y Pre-existentes
2. Generación de nueva información	Nuevos
3. Recolección de información pre-existente	Pre-existentes
4. Reuniones con personal interno	Nuevos y Pre-existentes
5. Llenado de formatos y reportes	Nuevos y Pre-existentes
6. Reunión con servicios externos	Sin relación con el tipo de datos
7. Creación de archivos de respaldo	Sin relación con el tipo de datos
8. Transporte, espera y pagos	Sin relación con el tipo de datos

La carga administrativa proviene del cálculo de las **actividades estándar**.

$$Carga\ Administrativa = \sum_{i=1}^8 Costo\ de\ actividad\ estándar_i * Tiempo_i * \#\ veces_i$$

Evaluación del Costo de Oportunidad

Adicionalmente a la medición de la carga administrativa se adicionó al Modelo la medición del costo de oportunidad

- El proceso de gestión de un trámite esta compuesto, además del papeleo, por un periodo de espera de la resolución de la autoridad.
 - Por cada día de espera, los emprendedores enfrentan un costo de oportunidad
- ¿Cómo se aproxima?
 - Identificar el plazo de respuesta
 - Subsector de actividad económica
 - Etapa dentro del ciclo de vida de una empresa
 - Identificar si es una actividad desarrollada por una persona física con actividad empresarial
 - Estimar el monto promedio por unidad económica de “Formación bruta de capital + capital fijo + el salario promedio del emprendedor”
 - Tasa de descuento equivalente a una tasa libre de riesgo + una compensación por el riesgo económico del país.

Adaptación en México del Modelo de Costeo Estándar



Donde:

- K_i : Formación bruta de capital del sub sector económico
- C_i : Costos fijos del subsector económico
- W : Ingres promedio de los socios
- T_l : Plazo de respuesta del trámite
- M : Unidades económicas por sub sector económico
- r : Tasa diaria de rendimiento anualizado de los CETES a 28 día

Parámetros que determinan el CO y la CA

Costo de Oportunidad (CO)



- Plazo máximo de respuesta
- Subsector económico sobre el que impacta la regulación
- Etapa e Instrumento (solo determinan si se le asigna o no el CO a un trámite)

Carga Administrativa (CA)



- Requisitos nuevos
- Requisitos pre-existentes
- Instrumento
- Distribución de tiempo que le asignan los individuos encargados de cumplir con la regulación

Beneficios de la medición

Beneficios de medir el impacto regulatorio

- La estimación del costo de la regulación federal permite identificar aquellos trámites en donde se deben focalizar los esfuerzos de desregulación.
- El costeo desagrega la carga en 9 modalidades, lo que facilita identificar las propuestas con mayor impacto.
- La medición permite generar resultados cuantificables sobre los programas, en términos de liberación de recursos.

Con el uso del MCE es posible identificar aquellas partes específicas de la regulación que generan las mayores cargas cuyo cumplimiento es considerado por las empresas como especialmente gravoso.

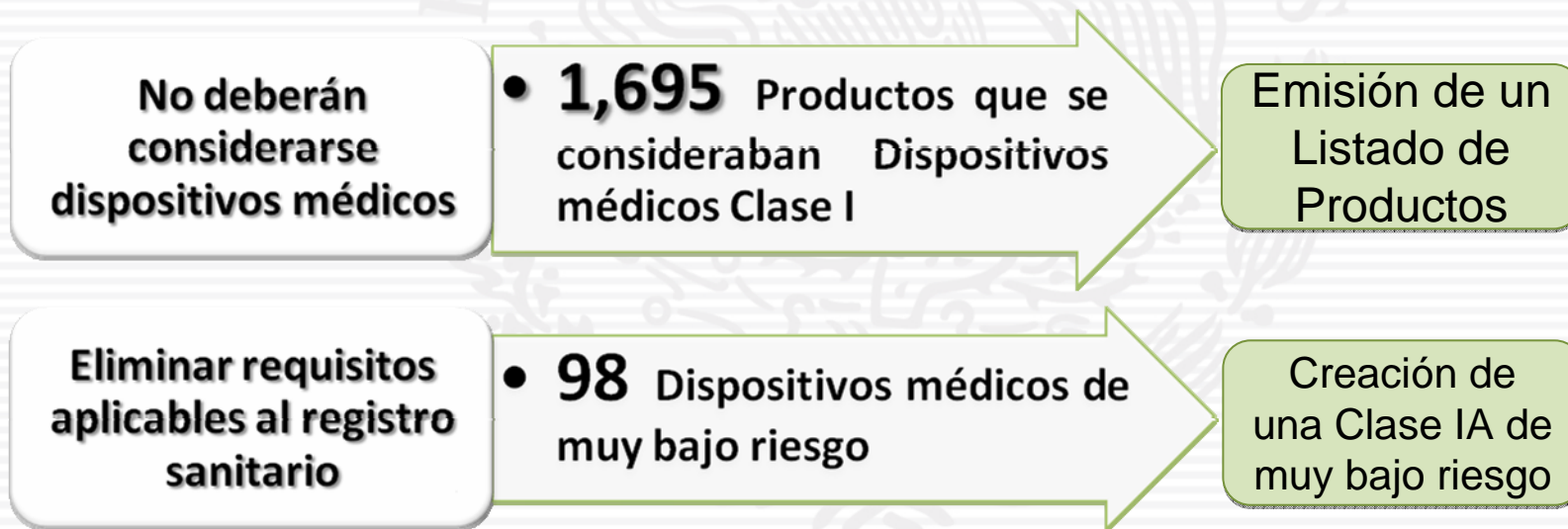
Las mediciones revelan las etapas del ciclo de vida en que las empresas incurren en mayores gastos de administración, es posible identificar las áreas donde se puede promover el proceso de simplificación con mayores efectos

La clasificación muestra dónde deben concentrarse los esfuerzos para simplificar las regulaciones

Ejemplo 1: Dispositivos Médicos

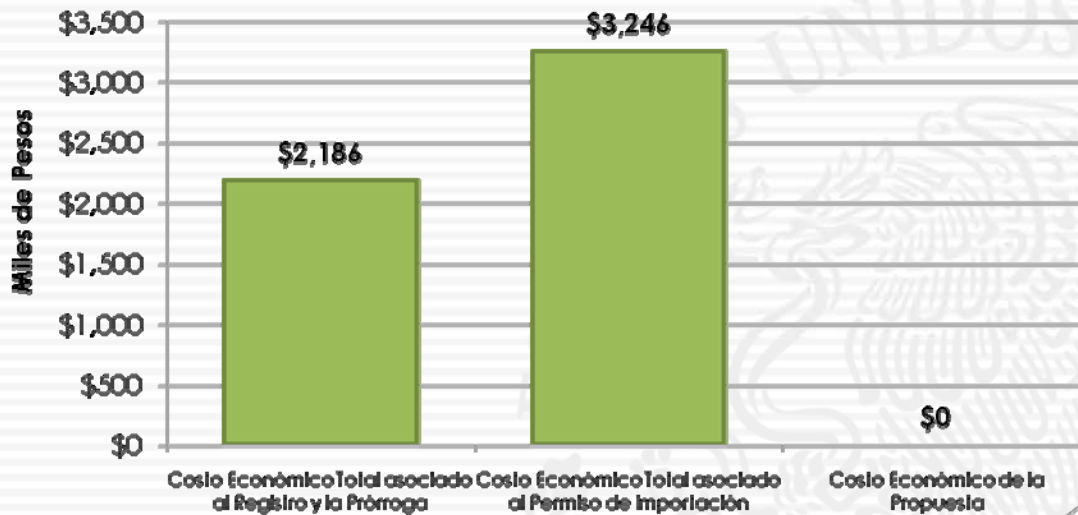
La COFEPRIS encontró que el Registro Sanitario de Dispositivos Médicos se clasifica en tres Clases que varían conforme al nivel de riesgo, los cuales fueron revisados con base en los principios planteados por la OCDE, determinándose posible efectuar modificaciones.

La COFEPRIS verificó que, con base en su nivel de riesgo, de un universo de 12,000 dispositivos médicos con obligación de obtener registro sanitario, se pueden simplificar los trámites de registro, prórroga y permiso previo de importación para el 15% de esos productos.



Resultados

Costo administrativo para una empresa representativa

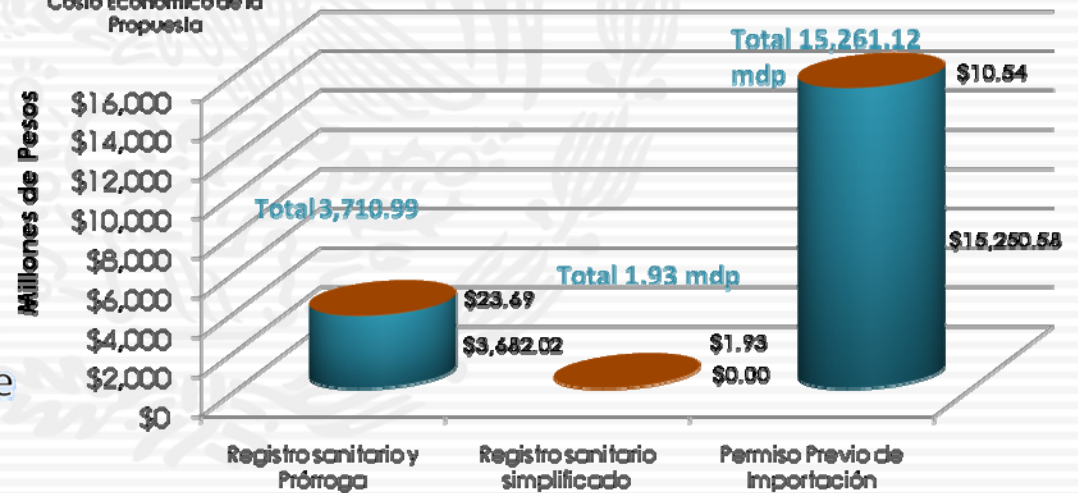


La mayor parte la constituye el costo de oportunidad



Distribución del costo administrativo

Total: \$18,974mdp



Para una empresa representativa, el costo Administrativo es mayor para el trámite de prórroga, aunque la propuesta tiene mayor efecto en el trámite de registro porque es donde apoya a más empresas.

Resultados

La medida de desregulación planteada por la COFEPRIS genera una liberación de recursos del 0.16% del PIB y del 61% del mercado de dispositivos médicos en México.

Total de Beneficios Económicos	
Total de Beneficios Económicos (mdp)	18,974.04
Tamaño del mercado de DM en México (mdp)	31,185
Tamaño del mercado como porcentaje del PIB	0.26%
Liberación de recursos como porcentaje del valor del mercado	61%
Liberación de recursos como porcentaje del PIB	0.16%

Ejemplo 2: Asignación de Cupo de Exportación

CÉDULA DE COSTOS

Homoclave:

SE-03-033-B

Carga Administrativa:

\$9,902.24

Nombre del Trámite:

Asignación directa de cupo de importación y exportación. B) Personas morales

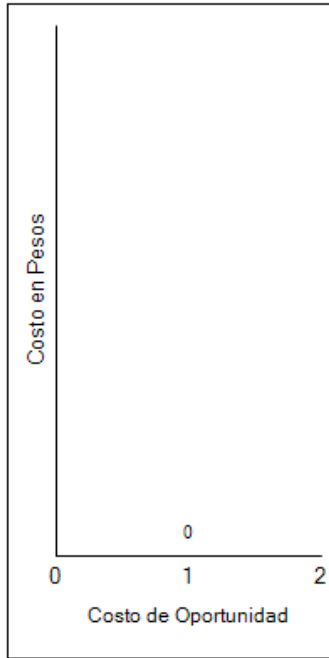
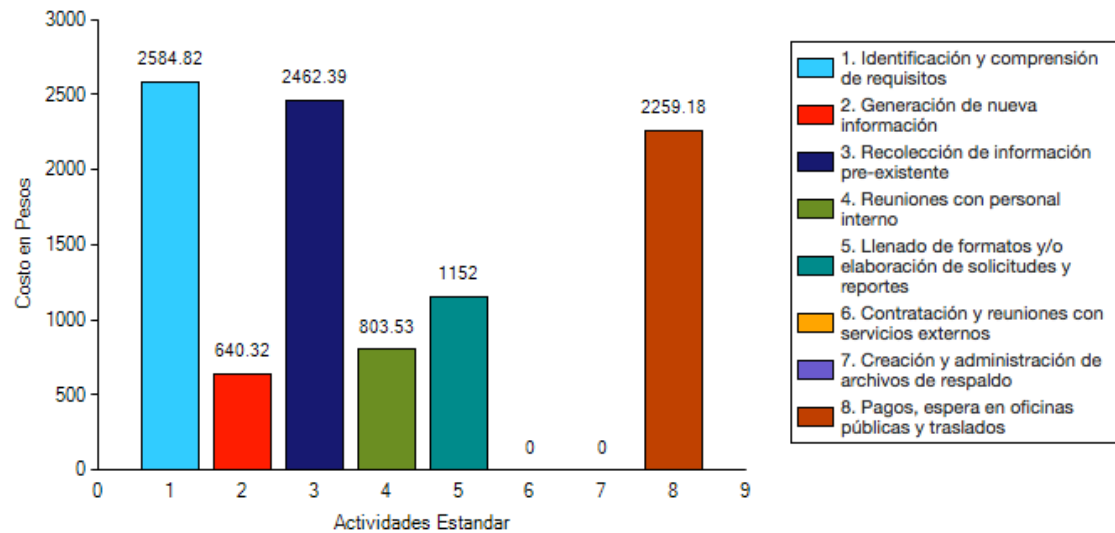
Costo de Oportunidad:

\$0.00

Costo Económico:

\$9,902.24

Carga Administrativa por Trámite



Ejemplo 2: Asignación de Cupo de Exportación

PROPUESTA

Homoclave:

SE-03-033-B

Carga Administrativa:

\$1,917.06

Nombre del Trámite:

Asignación directa de cupo de importación y exportación. B) Personas morales

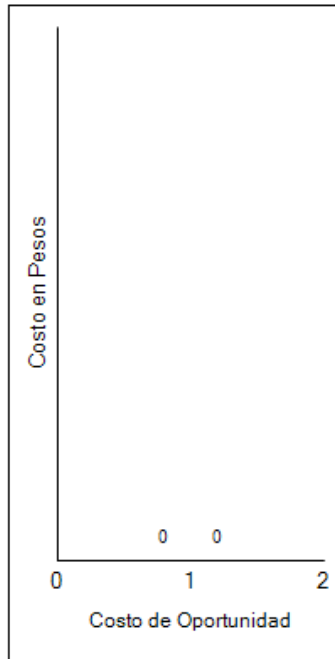
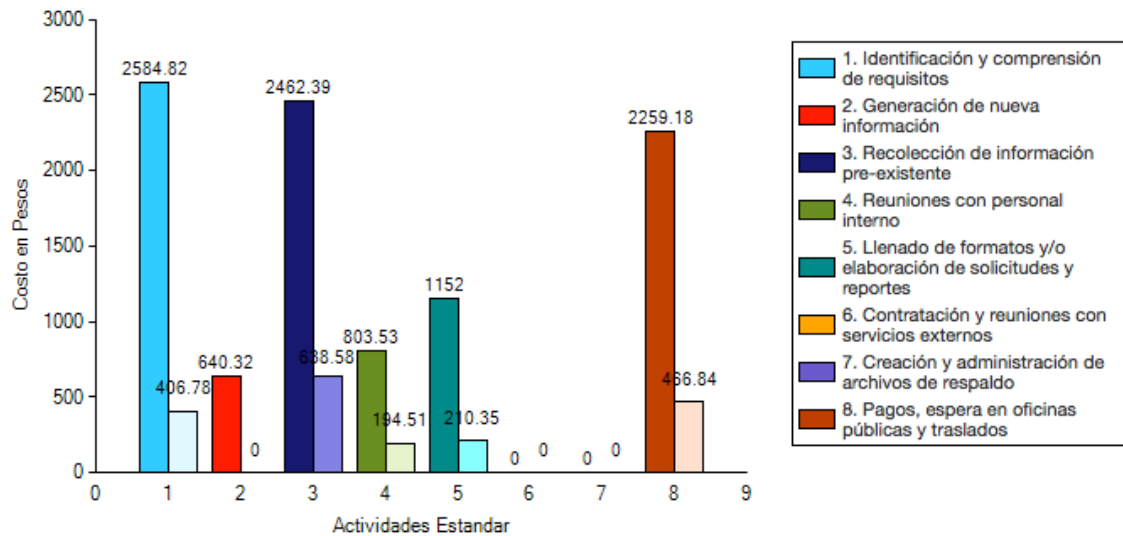
Costo de Oportunidad:

\$0.00

Costo Económico:

\$1,917.06

Carga Administrativa por Trámite



Implementación del Modelo de Costeo Estándar para estimar los Beneficios de la Ventanilla Única de Comercio Exterior

Mejoras VUCEM: Caso Secretaría de Economía

Se detectaron las siguientes mejoras en **96 trámites (modalidad) de la Secretaría de Economía**, como producto de la implementación de la VUCEM:

Reducción de
Requisitos

Esta medida reduce la carga administrativa ya que reduce los costos de varias actividades al disminuir el tiempo dedicado a la recolección de información.

Reducción de
Plazos

Con esta medida se reduce el costo de oportunidad de los trámites ya que el tiempo de espera disminuye. Por ende, las empresas pueden realizar sus actividades comerciales con mayor eficiencia.

Presentación por
medios
electrónicos

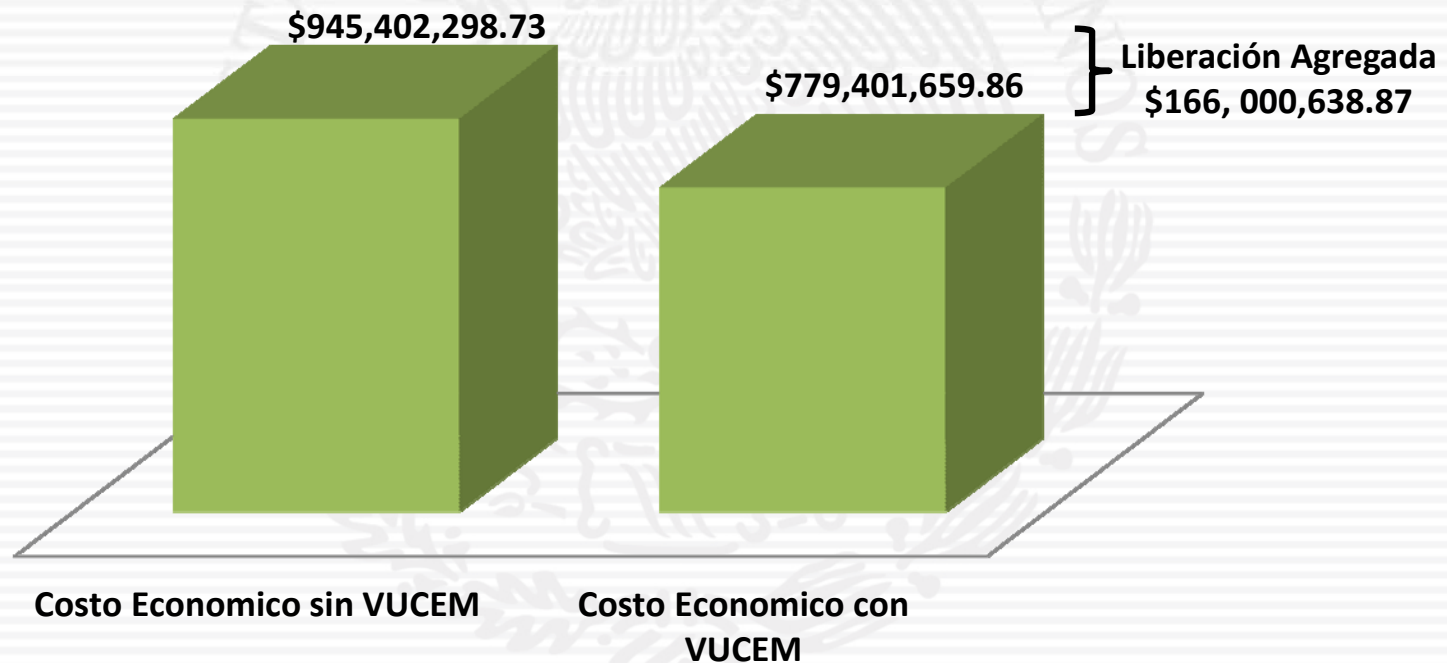
Esta característica de la VUCEM es muy relevante ya que con esta medida se eliminan los costos de espera dentro de las dependencias, lo que reducirá los costos de la actividad.

Importancia del Costo de Oportunidad: Los trámites de CE inciden directamente en el flujo de mercancías, sujeto a verificar condiciones de seguridad domésticas.

Beneficios agregados

Los beneficios de las medidas se obtienen al comparar el escenario previo a la implementación de la VUCEM vs el escenario posterior a su implementación:

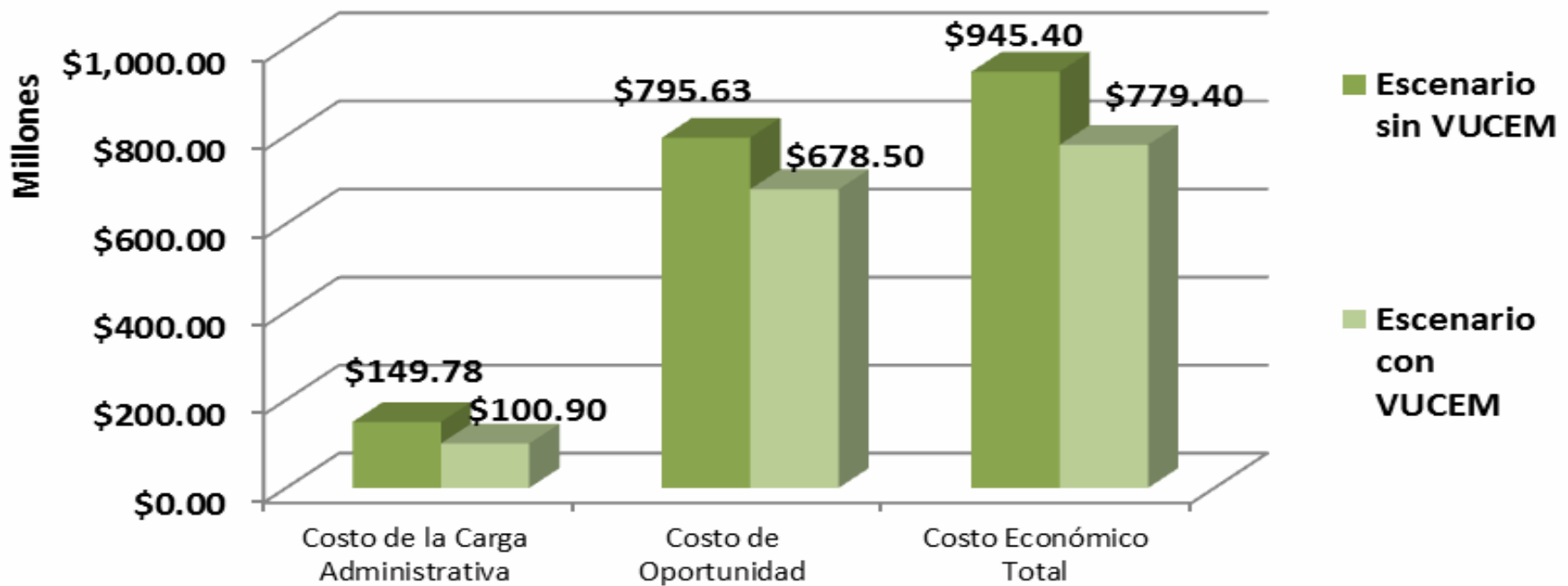
Evolución del Costo Económico



Beneficios desagregado por CO y CA

Destaca una reducción de la carga administrativa del 32.63% y del costos de oportunidad del 14.72%; esto implica una reducción del costo económico del

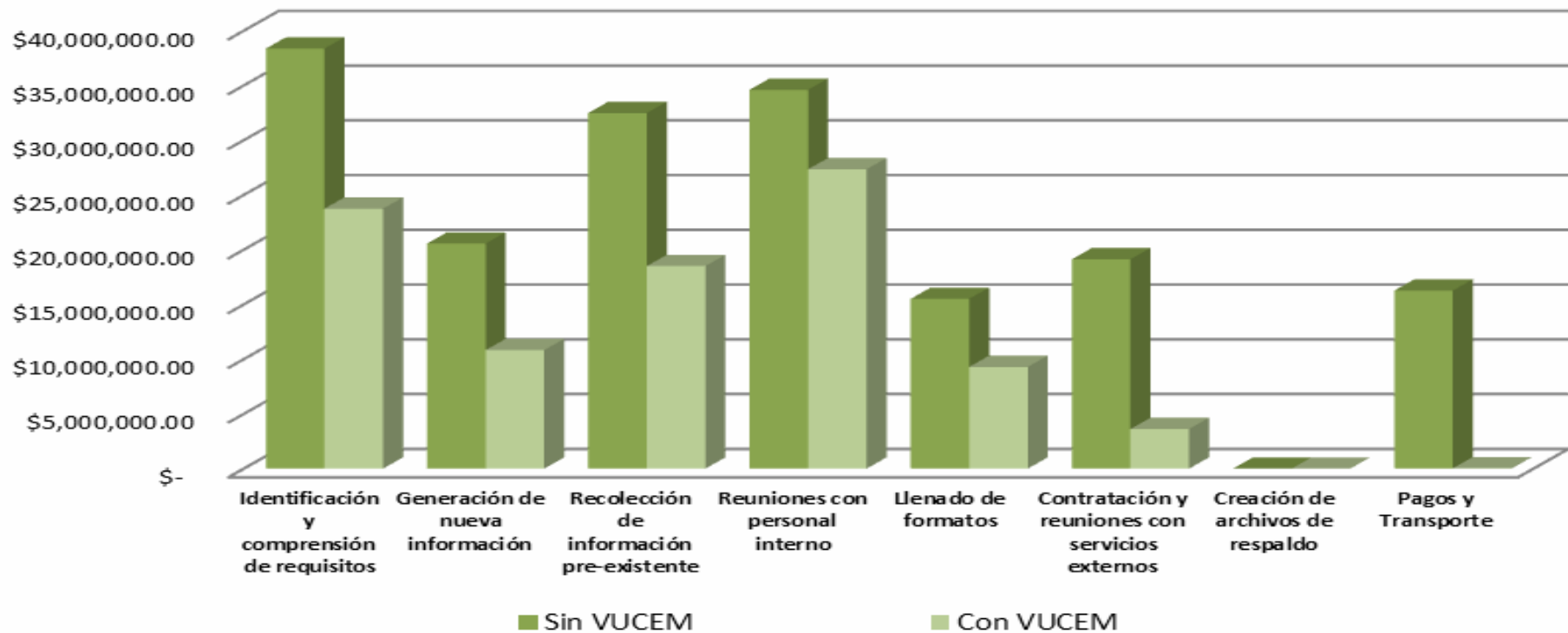
Beneficios derivados de la aplicación del VUCEM



Comparación de la Carga Administrativa Agregada por Actividad Estándar

La reducción de requisitos y la presentación por medios electrónicos representaron una disminución significativa de la carga administrativa que pasó de \$176,868,570.27 a \$93,353,395.57 en el análisis agregado.

Comparación de la Carga Administrativa Agregada por Actividad Estándar

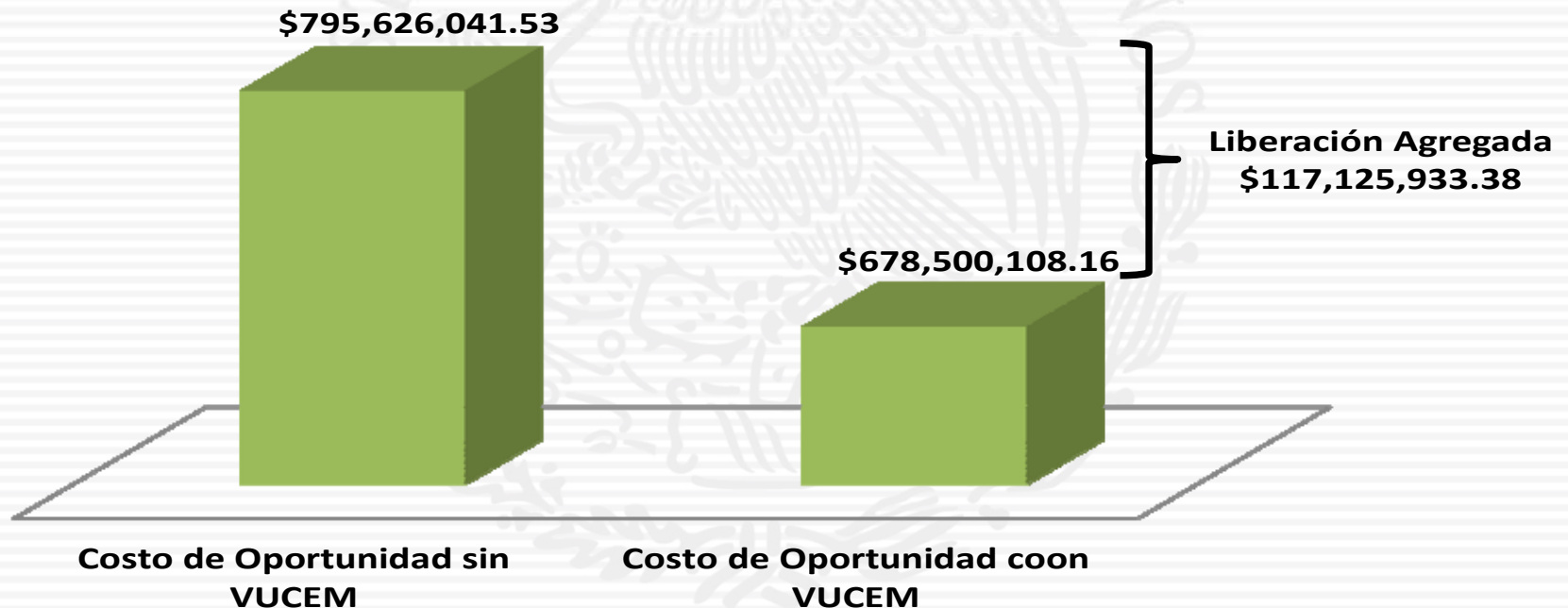


Beneficios desagregados por acción de mejora.

i. Reducción en plazo de resolución

La reducción promedio en los plazos de resolución fue de 3.7 días al modificarse el plazo en 56 de los 96 trámites que se utilizaron para este ejercicio.

Evolución del Costo de Oportunidad Agregado

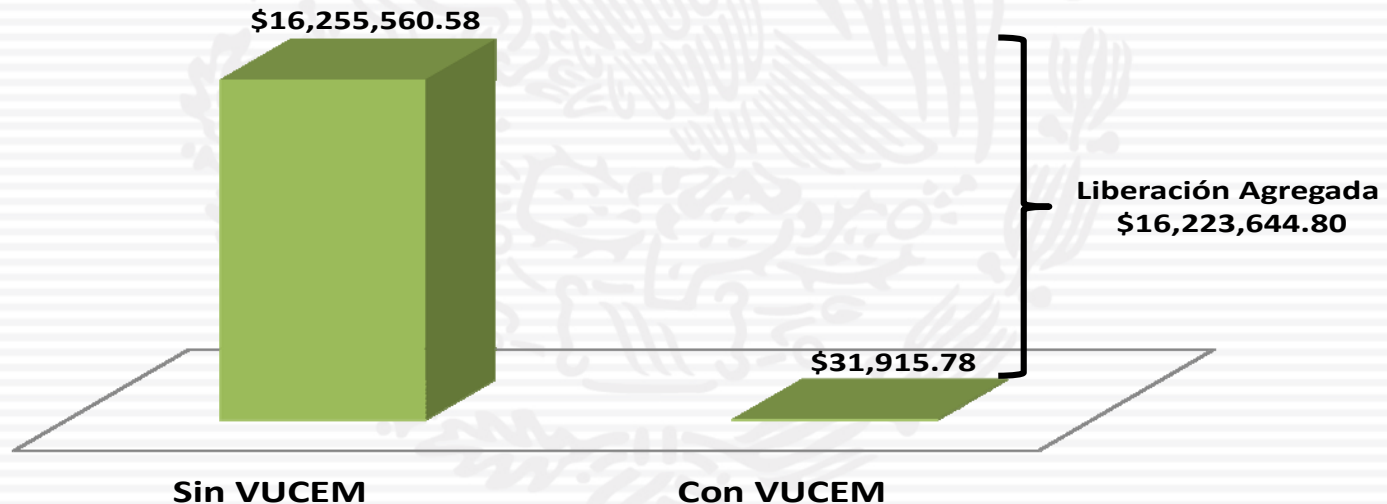


Beneficios desagregados por acción de mejora

ii. Presentación por Medios Electrónicos

La reducción del costo de transporte y pagos se redujo en un 93%; el costo pasó de \$16,255,560.58 a solamente \$31,915.78, de aquí se deriva la importancia de la ventanilla electrónica para esta actividad estándar.

Evolución del Costo de Transporte

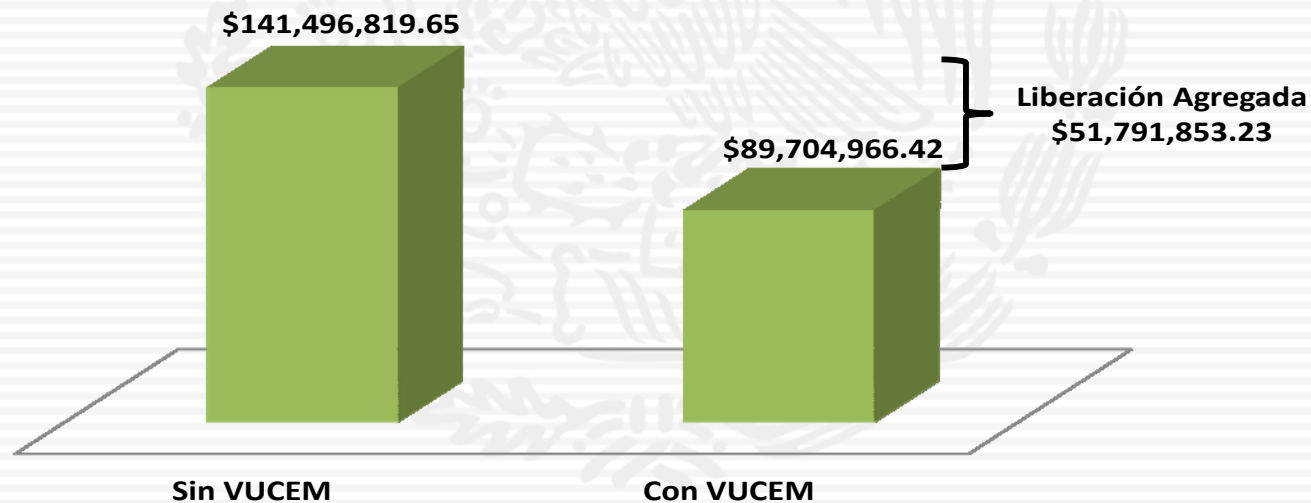


Beneficios desagregados por acción de mejora

iii. Reducción de requisitos

La liberación agregada de recursos asciende a \$51,791,853.23 derivado de la reducción de requisitos y al evitar la duplicidad de presentación que resulta del registro previo en el portal de la VUCEM, esto representa una disminución del 37% de estas 5 actividades entandar y un 31.2% de la liberación agregada.

Evolución de la Carga Administrativa por Reducción de Requisitos



Beneficios desagregados por acción de mejora

Tiempo perdido en el comercio por trámites

Disminución del comercio

Disminución del PIB

iv. Ahorros en tiempo

El tiempo relacionado con la primer etapa del proceso de importación y exportación gracias a la VUCEM (preparación de documentos para exportación e importación, asignaciones de cupos y programas de fomento), arroja una reducción al pasar **de un promedio de 38 horas o 1.6 días a solamente 23.44 horas o 0.98 días.**

- Liberación de tiempo de un poco más de 14 horas que las empresas dedicadas al comercio exterior que presentan estos trámites pueden destinar a otras actividades productivas.

Adicionalmente a esta liberación de tiempo se observa una **reducción en el plazo de respuesta de 11.5 días en promedio que tomaba la resolución de los trámites a solamente 7.8 días** como resultado de la implementación de la VUCEM.

- Esta disminución de **3.7 días representa tiempo adicional que obtienen las empresas** como beneficio de la ventanilla electrónica que podrían dedicar a alguna otra actividad productiva.

Siguientes pasos



ventanilla única

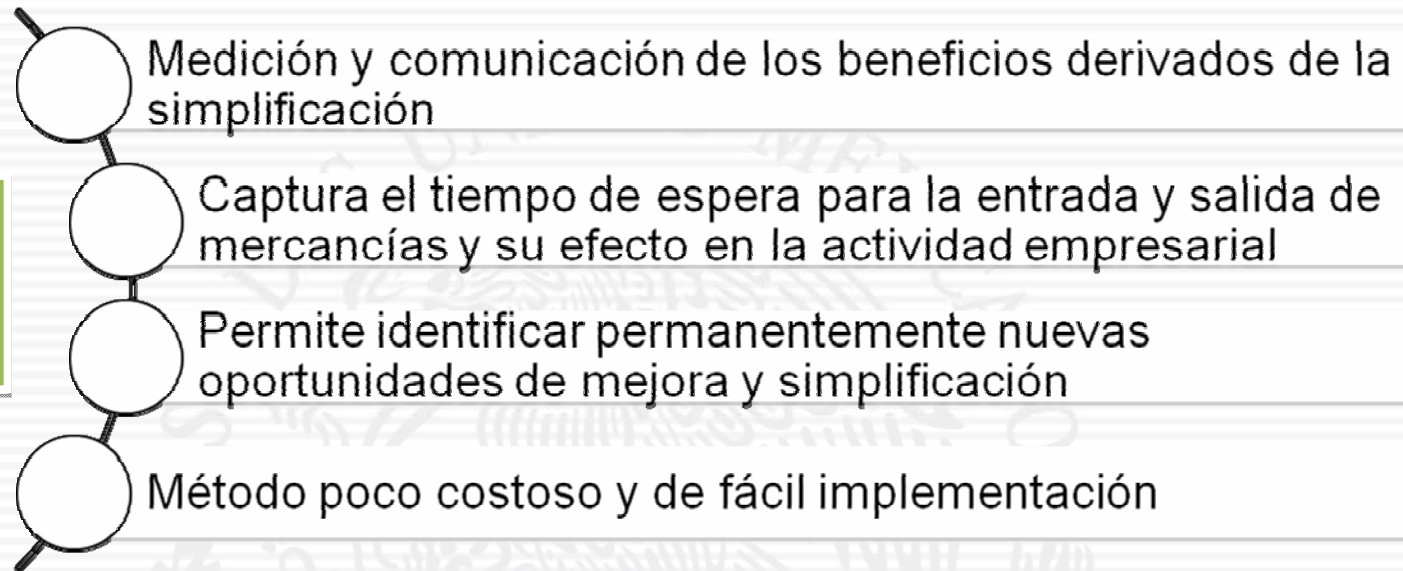
Medición y Evaluación por Etapas



- Permitirá ir madurando los trámites conforme se liberaron
 - Afinar la metodología
 - Eficientar el proceso de recopilación de información
- Se medirán también los beneficios del nuevo proceso del despacho aduanero de mercancías - COVE

Beneficios potenciales, conclusiones y siguientes pasos

Ventajas y Beneficios



- La medición de los beneficios aún no captura las mejoras derivadas de la interoperabilidad e interacción entre dependencias.
- Las siguientes etapas de la medición mostrarán beneficios exponencialmente superiores, gracias a la alineación de procesos.
- Estos beneficios deberán sumarse a los impactos directos de la VUCEM, como son el incremento en flujos comerciales y una mayor atracción de inversión.

Gracias

Comisión Federal de Mejora Regulatoria
(COFEMER)

eduardo.romero@cofemer.gob.mx

@eduardo_romerof