

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



**PRÁCTICAS PARA PROMOVER UNA VENTANILLA ÚNICA
DE COMERCIO EXTERIOR MÁS SENCILLA**

LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO A TRAVÉS DE LA
SIMPLIFICACIÓN EN TRÁMITES

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN GERENCIA PÚBLICA

PRESENTA
ELDA YAZMÍN PÉREZ CHAPA

DIRECTOR DE LA TESINA
DR. EDGAR EUGENIO RAMÍREZ DE LA CRUZ

CIUDAD DE MÉXICO, SEPTIEMBRE 2016

ÍNDICE

Índice de tablas y figuras

Acrónimos

Resumen Ejecutivo

1.	Introducción	1
1.1.	Contexto: La facilitación del comercio	2
1.1.2.	Diagnóstico: La duplicidad de documentación y la interoperabilidad	4
2.	Ventanilla Única en México.....	6
2.1.	La importancia del comercio exterior	6
2.1.1.	Facilitación del comercio.....	6
2.1.2.	Reducción de la carga administrativa	7
2.2.	Funcionamiento de la VUCEM.....	8
2.2.1.	¿Cómo ocurre la duplicidad en la presentación de información?.....	9
2.3.	Panorama actual de la VUCEM	14
3.	Alternativas para la simplificación en trámites de la ventanilla única	15
3.1.	Simplificación de trámites a través de iniciativas del gobierno mexicano	15
3.1.1.	Integración de trámites de VUCEM.....	16
3.1.2.	Obstáculos en la implementación	17
3.2.	Mejores prácticas internacionales de ventanilla única	17
3.2.1.	Corea del Sur	18
3.2.1.1.	En dirección hacia una mayor colaboración entre agentes en la VUCEM	20
3.2.1.2.	Obstáculos en la implementación de mejoras en la ventanilla única	20
3.2.2.	Singapur.....	21
3.2.2.1.	En dirección hacia el uso de tecnología avanzada en la VUCEM	23
3.2.2.2.	Obstáculos en la implementación	23
3.3.	Hacia un modelo ideal de ventanilla única en México.....	24
4.	Conclusiones	25
	Anexo 1. Indicadores de Facilitación Comercial Propuestos por la OCDE	27
	Anexo 2. Actores de Comercio Exterior	28

Anexo 3. Modelo de Costeo Estándar (MCE).....	29
Anexo 4. Redundancia en solicitudes para trámites IMMEX y IVA e IEPS	30
Anexo 5. Convergencia entre empresas certificadas.....	32
Bibliografía.....	33

Índice de tablas y figuras

Figura 1.	Concepto de ventanilla única	3
Tabla 1.	Modelos de ventanilla única	3
Tabla 2.	3 Principios para la Facilitación del Comercio	4
Figura 2.	Desempeño de México en facilitación del comercio según indicadores de la OCDE	7
Tabla 3.	Beneficios de la ventanilla única	9
Tabla 4.	Redundancia en documentos presentados para trámite IMMEX y Certificación IVA e IEPS	11
Figura 3.	Autoridad solicita información que ya tiene en su poder	13
Tabla 5.	Esquema Integral de Certificación	16
Tabla 6.	Perfil de la ventanilla única Corea del Sur	18
Tabla 7.	Perfil de la ventanilla única Singapur	21

Acrónimos

AGA	Administración General de Aduanas
AGACE	Administración General de Auditoría de Comercio Exterior
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
APPRI	Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones
CEFACT	Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (CEFACT por sus siglas en inglés)
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
COVE	Comprobante de Valor Electrónico
FE	Front End
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IMMEX	Programa para la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes
IVA	Impuesto al Valor Agregado
KCS	Servicio de Aduanas de Corea (KCS por sus siglas en inglés)
KIEP	Instituto Coreano de Política Económica Internacional (KIEP por sus siglas en inglés)
KITA	Asociación de Comercio Internacional (KITA por sus siglas en inglés)
NEEC	Nuevo Esquema de Empresas Certificadas
MCE	Modelo de Costeo Estándar
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Operador Económico Autorizado
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SALUD	Secretaría de Salud
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SE	Secretaría de Economía
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNECE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE por sus siglas en inglés)
UNNExT	Red de las Naciones Unidas de Expertos para el comercio sin papel y el transporte en Asia y el Pacífico (UNNExT por sus siglas en inglés)
VUCEM	Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana

Resumen Ejecutivo

En nuestro país la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCEM) opera como un instrumento de política pública que facilita el comercio; su objetivo es fungir como el único punto de entrada para el intercambio de información y operación de gestiones durante la importación y exportación. La implementación de esta herramienta trae consigo importantes mejoras al comercio tales como la disminución de la carga burocrática, mejor análisis de riesgo y reducción de costos, todo en un esfuerzo por impulsar la competitividad económica.

No obstante los beneficios inherentes a la implementación de la ventanilla única en México, aún queda mucho por andar para el desarrollo de un sistema ventanilla con mayor interoperabilidad y armonía entre las dependencias gubernamentales que la conforman. Actualmente, la VUCEM se integra por más de 246 diferentes trámites de comercio exterior incluidos de modo aislado, sin un análisis previo de las realidades técnicas, legales y prácticas propias de cada uno de ellos. Este escenario de fragmentación en la ventanilla única trae consigo problemas que ocurren de manera repetida, entre ellos, la duplicidad y redundancia en solicitudes de documentación y datos.

La redundancia de información y duplicidad de solicitudes contradice la definición de ventanilla única, que pretende ser un único dispositivo en donde se presentan datos en una sola ocasión. Esta redundancia implica costos para usuarios y para el gobierno y en ocasiones deteriora el desempeño de México dentro del mercado global.

Este documento aborda tres alternativas alineadas a la facilitación del comercio en la búsqueda por reducir la carga administrativa en la VUCEM y al mismo tiempo encaminar procesos hacia la simplificación en la presentación de información. En primera instancia (1) se analiza un ejemplo del trabajo que hace la autoridad hacia la simplificación administrativa mediante la fusión de programas y trámites. Posteriormente, se exponen dos experiencias de mejores prácticas llevadas a cabo por distintos países; (2) una en Corea del Sur destinada a la eliminación gradual en la duplicidad de trámites y otra (3) en Singapur que busca la mejora de la tecnología para permitir mayor fluidez en transacciones y correcta articulación entre las dependencias que integran a la ventanilla.

Como conclusión el documento presenta el ejemplo previamente descrito de integración de trámites como una oportunidad para transitar hacia un modelo de VUCEM más eficiente que busca eliminar la duplicidad y ofrecer mayor facilidad y agilidad en sus trámites.

1. Introducción

El uso de la tecnología en los trámites de comercio exterior trae consigo importantes beneficios como la facilitación del comercio y reducción en la carga administrativa además de un servicio más expedito por parte de la autoridad, que es accesible y menos costoso para los actores involucrados. En este sentido, el 14 de enero de 2011 se publicó el decreto para la creación de Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior (VUCEM) que tiene como objetivo la recepción, atención y despacho de trámites y servicios en dicha materia desde un solo punto.

A través de la VUCEM los ciudadanos pueden realizar solicitudes y seguimiento de trámites relacionados con importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías desde un sitio web (Diario Oficial de la Federación, 2011). No obstante, al día de hoy la VUCEM dista mucho del modelo ideal de ventanilla única, en el cual se reciben y coordinan los registros de importación y exportación una sola vez e inmediatamente son gestionados todos los trámites correspondientes.

En la VUCEM los trámites carecen de articulación y es necesario presentar la misma información más de una vez debido a la falta de interconexión de la plataforma entre los organismos gubernamentales involucrados, en ocasiones incluso entre departamentos que integran a una misma dependencia de gobierno.

En términos prácticos, la ventanilla única tiene como objetivo agilizar y simplificar los flujos de información entre el comercio y el gobierno y aportar beneficios significativos para todas las partes involucradas en el comercio transfronterizo (Ventanilla Única, 2016). Sin embargo, para que la VUCEM logre ser un verdadero instrumento de impulso a la simplificación del comercio es necesario facilitar, homologar y automatizar los procesos involucrados, ya que actualmente su funcionamiento se limita a brindar formato electrónico a trámites y no a ser un sistema colaborativo orientado a la interoperabilidad e integridad de procesos.

Este documento resume el funcionamiento y contexto de la VUCEM y analiza tres alternativas encaminadas a la facilitación en la presentación de información de comercio exterior. Primero (1) se examina una iniciativa de simplificación administrativa del sector público a través de la fusión de dos programas de comercio exterior. Posteriormente, se exponen las experiencias de (2) Corea del Sur y (3) Singapur en su búsqueda por eliminar duplicidad de

trámites y mejorar la plataforma de ventanilla única. El presente documento plantea la posibilidad de agilizar los trámites de comercio exterior utilizando este tipo de alternativas y presenta la fusión de trámites como la posibilidad más factible para encaminar a la VUCEM a condiciones óptimas.

1.1.Contexto: La facilitación del comercio

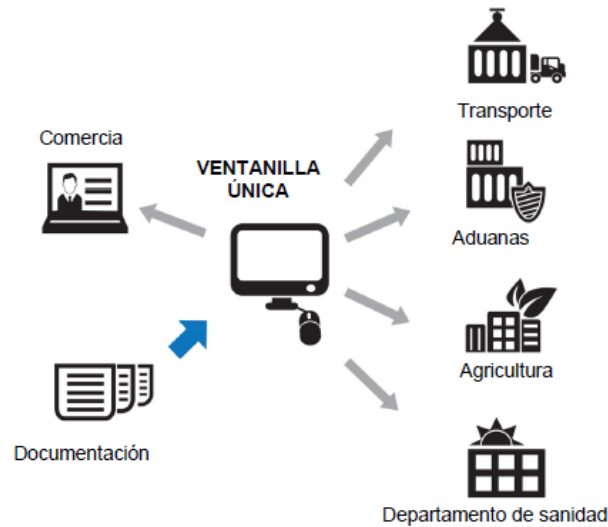
El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, iniciativa de la OMC adoptada en su Novena Conferencia Ministerial en 2013, tiene como objetivo impulsar el comercio mundial, agilizando el movimiento, levante y despacho aduanero de las mercancías (Organización Mundial del Comercio, 2014).

La facilitación del comercio involucra los procesos de movimiento de mercancías y busca efficientarlos a través de la reducción tanto en cargas administrativas como en tiempos de respuesta. En un mundo globalizado, no obstante parecer algo simple, la facilitación del comercio abarca nuevas y complejas variables como seguridad, transparencia, interoperabilidad, gobernanza, trazabilidad, tecnología y armonización, para enfrentar estos retos, la ventanilla única es una de sus principales herramientas.

1.1.1. Ventanilla Única como herramienta de facilitación

La ventanilla única es un instrumento para presentar información y documentos relativos a las operaciones de importación, exportación y tránsito. Implementada de manera correcta, la ventanilla única simplifica y logra el intercambio de información eficiente entre la autoridad y el sector privado. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) define a la ventanilla única en su Recomendación No. 33 como *“un servicio que permite a las partes involucradas en el comercio y transporte, presentar información y documentos estandarizados en **un solo punto de entrada** a fin de cumplir con todos los requisitos normativos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Si la información es electrónica, los elementos de datos específicos **deben presentarse una sola vez**”* (CEPE/ONU, 2005).

Figura 1. Concepto de ventanilla única



Fuente: Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. p. 20

Existen tres modelos básicos de ventanilla única descritos en la Recomendación No.33 de la CEPE.

Tabla 1. Modelos de Ventanilla Única

Modelo 1: Modelo de Autoridad Única	una única autoridad recibe y distribuye al resto de las autoridades la información recibida.
Modelo 2: Sistema Único Automatizado	a través de un único sistema, se recibe, gestiona y distribuye la información.
Modelo 3: Sistema de Información Automatizado Transaccional	el usuario presenta información una única vez y el sistema se encarga de procesar y aprobar, de calcular tasas de impuestos, pagos electrónicos a bancos y evaluar la gestión de riesgos.

Fuente. Elaboración propia con base en datos de CEFACT/Naciones Unidas, Recomendación 33, 2004.

Conforme a la definición citada, la ventanilla única debe cumplir con los supuestos de entrega de información en un solo punto de entrada en donde datos específicos deberán presentarse una sola vez. Es de esta forma que la ventanilla única logra la facilitación del comercio alineando documentación y datos a través de tres principios que son la simplificación, armonización y estandarización.

Tabla 2. 3 Principios para la Facilitación del Comercio

Simplificación	El proceso de eliminar todos los elementos innecesarios y la duplicidad en trámites, formalidades y procesos.
Armonización	Alineación de los procedimientos nacionales, operaciones y documentos con los estándares, convenciones y prácticas internacionales.
Estandarización	Proceso de desarrollo de formatos internacionales para las prácticas y procesos documentos e información.

Fuente. Elaboración propia con base a datos de Misovicova, 2007.

Es importante resaltar para efectos de este documento de entre los tres principios a la simplificación de trámites puesto que es ésta la que trae consigo beneficios sustanciales como reducir la entrega de múltiples documentos y disminuir costos relacionados con los procesos para importar y exportar. Además, simplificar implica la reducción en los costos para la autoridad pues promueve el cumplimiento y disminuye la necesidad de vigilancia por parte del gobierno.

La ventanilla única puede simplificar los procesos de comercio exterior de un país, a través de la coordinación entre distintos organismos de gobierno, para mejorar la comunicación e intercambio de información y agilizar los trámites entre usuarios.

Los beneficios de la ventanilla única para el gobierno incluyen:

- ✓ Mayor competitividad en el comercio exterior.
- ✓ Mayor acceso a la información y estadísticas de comercio exterior.
- ✓ Recaudación de impuestos rápida y eficiente.
- ✓ Mejor control, seguridad y transparencia.
- ✓ Reducción en costos, a través de un uso más eficiente de los recursos.

Tomando en cuenta la gran variedad de actores y complejidad en la integración comercial en el mundo, la implementación de las ventanillas únicas es un reto para los gobiernos ya que implica la modificación de procesos, mismos que deben reorientarse sin dejar cabos sueltos en su desarrollo o disminuir los niveles de control y seguridad.

1.1.2. Diagnóstico: La duplicidad de documentación y la interoperabilidad

A fin de que la ventanilla única sea una herramienta mediante la cual a través de un solo punto de entrada se logre descargar documentación y presentar datos específicos una sola vez, deben alinearse bien los diferentes trámites que la integran y así evitar la duplicidad y

redundancia en la presentación de información y documentación. Los beneficios de evitar esta redundancia son reducción en tiempos y costos al imprimir mayor agilidad en la descarga de información y una actuación más rápida y atinada por parte de la autoridad.

La redundancia en solicitudes de documentación de la VUCEM es evidencia de la falta de coordinación entre las entidades de gobierno que lo integran, así como de marcos normativos deficientes que obligan a las instituciones a solicitar documentación de manera reiterada. La duplicidad al presentar información en ventanilla única implica una mayor inversión de horas hombre para el llenado de solicitudes, aumento en los tiempos de captura de información, tiempos de respuesta más largos, mayores costos y flujo deficiente de datos, así como en actuaciones administrativas que entorpecen la competitividad y el comercio internacional.

La colaboración entre agencias y coordinación entre entidades de gobierno es necesaria para la correcta alineación de la información requerida en los procesos de importación, exportación y tránsito. Durante los cinco años de funcionamiento de la VUCEM esto se ha logrado parcialmente por lo que se debe seguir trabajando para incluir a los principios de simplificación, armonización y estandarización en la ventanilla única trayendo como resultado un sistema con trámites más accesibles, mayor intercambio de información, eliminación de redundancia, procedimientos con controles eficientes y actuaciones administrativas transparentes.

En México la duplicidad de información presentada durante los trámites de ventanilla única es un problema recurrente que la autoridad debe solucionar, por lo que es necesario que la totalidad de servicios incluidos en la VUCEM aminore la complejidad en las actividades de comercio exterior.

2. Ventanilla Única en México

2.1.La importancia del comercio exterior

El comercio exterior representa un instrumento fundamental para el crecimiento económico; en nuestro país la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1994 marca un punto de inflexión en la política económica a partir del cual, el impulso al comercio se vuelve un pilar que ha permitido a México posicionarse como un país de gran apertura al mercado internacional. Por ello es de gran importancia promover las prácticas de facilitación del comercio, así como fortalecer los sistemas que integran y determinan el óptimo funcionamiento de las herramientas de comercio exterior.

Hoy en día, México cuenta con una red de 11 Tratados de Libre Comercio con 46 países, 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Secretaría de Economía, 2015).

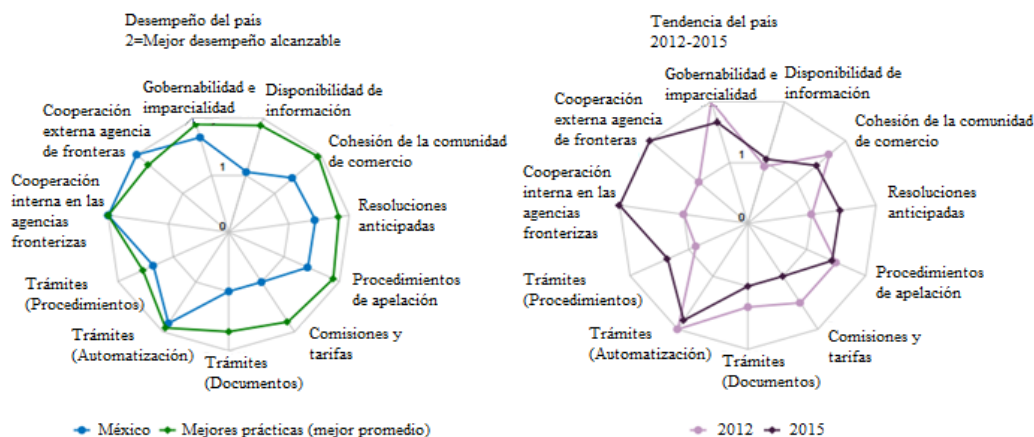
2.1.1. Facilitación del comercio

En relación a la facilitación del comercio la OCDE ha desarrollado indicadores para medir esta variable entre sus países miembro. Según estos indicadores México presenta un rendimiento promedio en el tema en comparación con el resto de los países que son miembros de dicho organismo.

En indicadores como automatización de procesos y cooperación entre agencias fronterizas (internas y externas) México se encuentra catalogado entre el promedio; no obstante en indicadores como simplificación y armonización de documentos, disponibilidad de información, simplificación de procedimientos y gobernanza e imparcialidad, nuestro país se encuentra rezagado en comparación con los mejores resultados.

Para la ventanilla única los indicadores que muestran su desempeño son: trámites (documentos), trámites (automatización) y trámites (procedimientos). En el Anexo 1 se encuentra el detalle que define cada uno de los doce indicadores.

Figura 2. Desempeño de México en facilitación del comercio según indicadores de la OCDE



Fuente. Indicadores de Facilitación del Comercio: México, OCDE

El comercio exterior mexicano se caracteriza por incluir a un gran número de participantes, en total 30 actores privados y públicos, entre exportadores, agentes aduanales, transportistas y recintos fiscalizados, entre otros (el listado de actores podrá revisarse en el Anexo 2). Esto se traduce en gestiones que involucran 246 diferentes trámites de Comercio Exterior. (Ventanilla Única de Comercio Exterior, 2015)

En este contexto, la necesidad de fomentar la facilitación comercial mejorando los instrumentos de regulación y poniendo al alcance información relevante a través de la simplificación de procesos, ha dado como respuesta la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCEM) en México.

2.1.2. Reducción de la carga administrativa

Para implementar la VUCEM, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) utilizó el Modelo de Costeo Estándar (MCE) con el cual calculó los costos de los trámites impuestos a los ciudadanos y empresas. En materia de comercio exterior se revisaron 96 trámites de la Secretaría de Economía y posterior a este estudio, se logró una reducción de la carga administrativa del 32.63% a través de la digitalización de trámites. Esto último implica una reducción del costo de oportunidad con respecto a la espera de la resolución de un trámite en un 14.72% (disminución del plazo). El ahorro total gracias a la VUCEM corresponde a \$191,291,462 de pesos (Rojas, 2015).

Las anteriores cifras ponen en claro los beneficios de la adopción de una ventanilla única que incluye, reducir la carga administrativa y costos, disminuir tiempos de espera antes de una resolución por parte de la autoridad y facilitar la presentación de los trámites por medios electrónicos. El Modelo de Costeo Estándar se encuentra detallado en el Anexo 3.

2.2.Funcionamiento de la VUCEM

La Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM) incluye todos los trámites relacionados con importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías de comercio exterior, regulaciones y restricciones no arancelarias exigidas por las autoridades competentes, consultas de información sobre los procedimientos de comercio exterior, recepción de notificaciones que se deriven de dichos trámites y la posibilidad de efectuar pagos electrónicos de las contribuciones y aprovechamientos. (Diario Oficial de la Federación, 2011)

Las autoridades integradas a la VUCEM, son:

1. SAT, Servicio de Administración Tributaria (AGA, Administración General de Aduanas y AGACE, Administración General de Auditoría de Comercio Exterior)
2. SE, Secretaría de Economía;
3. SAGARPA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
4. SEMARNAT, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
5. SEDENA, Secretaría de la Defensa Nacional;
6. SALUD, Secretaría de Salud;
7. SENER, Secretaría de Energía;
8. PROFEPA, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;
9. INBA, Instituto Nacional de Bellas Artes INBA;
10. INAH, Instituto Nacional de Antropología e Historia;

y dos organismos reguladores del sector privado,

11. Consejo Regulador del Tequila;
12. Asociación Mexicana de la Cadena Productiva del Café.

La VUCEM permite el envío de información que incluye a la factura comercial o acuse de valor (COVE), la digitalización de los anexos a los pedimentos, el intercambio de información (EDI) de los manifiestos con Estados Unidos y la consulta.

Los usuarios de la VUCEM, reciben los siguientes beneficios al utilizar esta herramienta:

Tabla 3. Beneficios de la ventanilla única

<p>IMPORTADORES EXPORTADORES</p>	<ul style="list-style-type: none"> - entrega en un solo punto de contacto - disminución de costos - despacho más ágil - procesos más transparentes - menor burocracia y trámites - atención permanente desde cualquier lugar - mayor seguridad
<p>GOBIERNO</p>	<ul style="list-style-type: none"> - armonización de procesos - cumplimiento de requisitos normativos y administrativos - mejoras en la fiscalización - mayor control - facilitación para obtención de estadísticas - disminución en costos - mayor control

Fuente. Elaboración propia.

2.2.1. ¿Cómo ocurre la duplicidad en la presentación de información?

La redundancia en la información presentada durante los trámites para realizar una importación o exportación es algo habitual dentro de la VUCEM. Un ejemplo simple de la duplicidad de solicitudes es la información presentada para dos trámites en materia de comercio exterior, la inscripción en el Programa IMMEX (que otorga Secretaría de Economía) y la certificación bajo el Esquema Integral de Certificación (que otorga el SAT).

Para estos trámites algunos de los documentos e información debe presentarse más de una vez; esto no debiese ocurrir si partimos del supuesto de que aquellas empresas certificadas bajo el esquema IMMEX se convierten en elegibles para certificarse bajo el Esquema Integral de Certificación en la modalidad de IVA e IEPS. Esto quiere decir que previamente han presentado documentación a través de la ventanilla única a la Secretaría de Economía acreditando varios aspectos que el SAT vuelve a solicitar para la Certificación IVA e IEPS. A finales de 2015, 51% del padrón IMMEX se encontraba certificado en materia de IVA e IEPS. (Servicio de Administración Tributaria, 2015)

A continuación se describe el objetivo de ambos programas;

- **Programa para la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)** permite importar bienes temporales para que pasen por un proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, transformación o repara-

ción de mercancías de procedencia extranjera para su posterior exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del IVA y cuotas compensatorias que pudiesen aplicar (Secretaría de Economía, 2010).

- **Esquema Integral de Certificación, modalidad Valor Agregado (IVA) e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)** consiste en otorgar a las empresas certificadas crédito fiscal equivalente al 100% de la cantidad que deba pagarse por concepto del IVA e IEPS. Este beneficio se otorgará cuando la introducción de la mercancía sea bajo los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico. (Servicio de Administración Tributaria, 2016)

El Esquema Integral de Certificación está dirigido entre otros a empresas IMMEX, por lo que en estos casos la solicitud de documentos para esta certificación incluye alguna información que previamente fue entregada.

En la siguiente tabla se pretende mostrar el fenómeno citado enlistando los documentos e información solicitada para certificarse como empresa IMMEX (columna izquierda) y a partir de esto se compara con los documentos que se solicitan para la certificación en materia IVA e IEPS (columna derecha).

Tabla 4. Redundancia en información presentada para trámite de IMMEX y Esquema Integral de Certificación, Modalidad IVA e IEPS

Certificación IMMEX (SE)	Certificación en modalidad IVA e IEPS, del Esquema Integral de Certificación (SAT)
Opinión favorable del SAT.	También se solicita.
Información solicitada en formatos:	Información solicitada en formatos:
1. Datos generales de la empresa, socios y/o accionistas y representante legal.	1. También se solicita.
2. Descripción del proceso productivo.	2. También se solicita.
3. Anexo II, clasificación arancelaria que correspondan conforme a la Tarifa.	3. No se solicita.
4. Descripción comercial de las mercancías.	4. No se solicita.
5. El sector productivo a que pertenece.	5. No se solicita.
6. Compromiso de realizar anualmente ventas al exterior por un valor determinado.	6. No se solicita.
Información solicitada como anexo:	Información solicitada como anexo:
a. Testimonio o copia certificada de la escritura con inscripción al Registro Público.	a. No se solicita.
b. Legalmente la posesión del inmueble en donde pretenda llevarse a cabo la operación del Programa.	b. También se solicita.
c. Contrato de maquila, que acrediten la existencia del proyecto de exportación.	c. También se solicita.
d. La información adicional.	d. No aplica.
e. Programa de inversión	e. No se solicita.
Se requiere contar con lo siguiente:	Se requiere contar con lo siguiente:
a. Firma electrónica avanzada del SAT.	a. No se solicita.
b. Registro Federal de Contribuyentes activo.	b. No se solicita.
c. Domicilio fiscal y los domicilios, inscritos y activos en el RFC.	c. No se solicita.
d. No estar en los listados de empresas publicadas por el SAT.	d. También se solicita.
e. Opinión positiva vigente expedida por el SAT.	e. También se solicita.

Fuente. Elaboración propia con base a datos de (DECRETO para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, 2016) y (Diario Oficial de la Federación, 2016).

Derivado de la revisión de requisitos para ser empresa IMMEX y empresa certificada IVA e IEPS descritos en la tabla 4 se puede apreciar que existen requisitos que son solicitados dos veces, para una explicación más precisa es necesario revisar el Anexo 4.

La doble solicitud de información implica para el usuario y autoridad, costos en tiempo, demoras en plazos de respuesta, disminución de la eficiencia e inversión en horas hombre que podrían desaparecer si existiera articulación y cooperación entre los actores de la ventanilla única. Es decir, cuando la autoridad tiene conocimiento de que el usuario previamente

te presentó esta documentación a otra autoridad, no debe solicitarla nuevamente y en caso de necesitar tenerla en su poder, si la ventanilla identifica cada documento debe canalizar la información automáticamente a ambas autoridades.

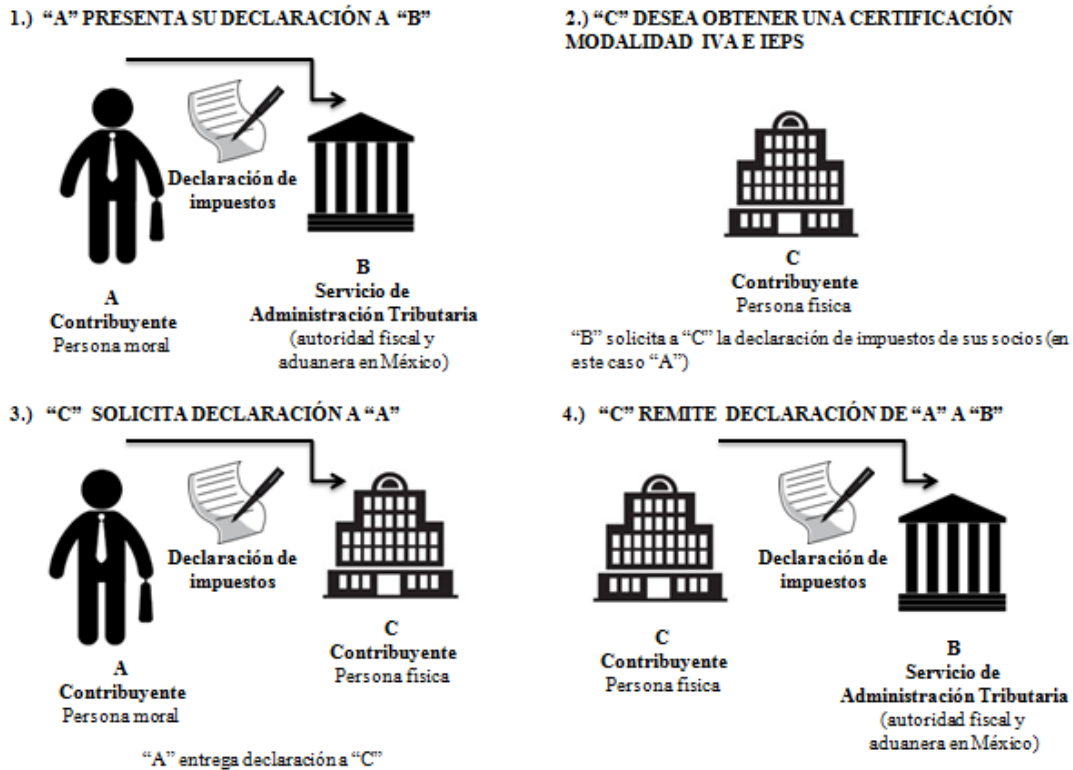
En algunos casos, sucede que la doble solicitud de documentos tiene que ver con que los documentos están sujetos a plazos de tiempo y vencimientos determinados. Tal es el caso de la “opiniones positiva” que expide el SAT para validar que un contribuyente está al día con sus obligaciones fiscales¹; este documento cuentan con una vigencia de un mes. La redundancia sucede cuando al presentar un trámite ante cierta dependencia, dicha dependencia solicita un documento y posterior a eso cuando se requiere complementar la operación con un trámite de otra dependencia, la segunda dependencia solicita validar el mismo documento. Siendo probable que el tiempo transcurrido entre ambas solicitudes sea mayor a un mes, la “opinión positiva” deberá solicitarse nuevamente.

En otros casos, la doble solicitud ocurre cuando la autoridad solicita información que ella misma generó o que se encuentra en su poder.

El supuesto anterior se detalla en la siguiente figura:

¹ El SAT emite opinión del cumplimiento de las obligaciones fiscales por ser un requisito previsto en algunos ordenamientos. Cuando la opinión emitida es positiva, tiene una vigencia de 30 días naturales a partir de la fecha de su expedición. Esta disposición está prevista en el Art. 32-D del Código Fiscal de la Federación.

Figura 3. Autoridad solicita información que ya tiene en su poder



Fuente. Elaboración propia.

Es importante resaltar que la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente en su Artículo 2 fracción VI establece que es derecho de los contribuyentes no aportar los documentos que ya se encuentran en poder de la autoridad fiscal (Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, 2005). No obstante, la autoridad en el ejemplo descrito por la figura solicita más de una vez información que ella misma generó.

En base a lo expuesto se concluye que no hay una interfaz que permita a funcionarios de una dependencia revisar documentos que se presentaron en otra dependencia, a pesar de que ambos hayan sido proporcionados a través de la ventanilla única. Como consecuencia, existe una repetición periódica e innecesaria de documentación en trámites. La ventanilla única debe permitir la recepción, almacenamiento e intercambio de información digitalizada y electrónica de manera que pueda darse un seguimiento puntual a las operaciones, con el fin de que los trámites de importación, exportación y tránsito se realicen de manera ágil, eficiente y fácil.

2.3. Panorama actual de la VUCEM

La VUCEM es un importante motor en el impulso hacia la desregulación y reducción de cargas administrativas. Desde su implementación hasta septiembre de 2015 la VUCEM cuenta con:

- 123,841 usuarios de comercio exterior activos
- 14.9 millones de visitas (al sitio www.ventanillaunica.gob.mx)
- 61.06 millones de facturas electrónicas expedidas
- 51.3 millones de pedimentos de importación
- 5.5 millones de requerimiento atendidos (Schaffler, 2015)

No obstante lo anterior es necesario evaluar los trámites de cada dependencia que conforma el proyecto de VUCEM con el propósito de evitar la presentación de documentos redundantes. (Anaya Rojas, 2015)

3. Alternativas para la simplificación en trámites de la ventanilla única

El concepto de ventanilla única no es nuevo, en la actualidad más de 70 países en el mundo utilizan una ventanilla para facilitar el comercio (BID, 2016), pero su funcionamiento aún engloba una serie de retos por superar. En México el grado de fragmentación de los trámites incluidos en la VUCEM plantea la necesidad de efectuar una revisión de casos de éxito para mejorar el encadenamiento de los actores y gestiones involucradas.

A partir de la experiencia de otros países y de la propia autoridad mexicana es posible examinar el caso de la VUCEM en búsqueda de factores para propiciar un diálogo sobre posibles mejoras operativas, normativas y tecnológicas que logren una herramienta mejor integrada y con menor duplicación de trámites, que facilite el comercio exterior y la presentación única de la información.

A continuación se detallan tres alternativas en materia de ventanilla única, destacando las cualidades que podrían ser incorporadas para lograr una herramienta más eficiente y competitiva, maximizando los beneficios que trae consigo la participación en el comercio global. Las alternativas enlistadas son 1) un ejemplo de integración de trámites de comercio exterior del gobierno mexicano y dos ejemplos de mejores prácticas llevadas a cabo en 2) Corea del Sur y en 3) Singapur.

En relación a los casos mencionados, la primer alternativa es de reciente implementación en México, mientras que las mejores prácticas son ejemplos de ventanillas únicas promovidas como modelo para otros países por parte de importantes organizaciones en materia de comercio exterior.

3.1.Simplificación de trámites a través de iniciativas del gobierno mexicano

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) entidad a cargo de la ventanilla única mexicana ha decidido impulsar la simplificación administrativa para un ejercicio fiscal más sencillo y menos burocrático, con la intención de promover el cumplimiento del pago de impuestos y facilitar las tareas de recaudación.

Se ejemplifica como una alternativa de este esfuerzo el proceso de armonización de dos esquemas de certificación en materia de comercio exterior, el Nuevo Esquema de Empresas Certificadas, NEEC y la Certificación en Materia de IVA e IEPS, que a partir del 20 de junio de 2016 operan de manera conjunta como el Esquema Integral de Certificación.

Tabla 5. Esquema Integral de Certificación

Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC)	Certificación en Materia de IVA e IEPS
Busca fortalecer la seguridad de la cadena logística del comercio exterior a través de la implementación de estándares mínimos internacionalmente reconocidos, en coordinación con el sector privado y otorgando a cambio beneficios a las empresas participantes. (Servicio de Administración Tributaria, 2016)	Otorga un crédito fiscal equivalente al 100% de la cantidad que debe pagarse por concepto de IVA e IEPS, a empresas exportadoras. (Servicio de Administración Tributaria, 2016)

Esquema Integral de Certificación

Unifica las modalidades de certificación en materia de IVA e IEPS y de Operador Económico Autorizado que anteriormente se encontraban dispersas en diferentes títulos de las Reglas Generales de Comercio Exterior, simplificando así los requisitos, obligaciones, beneficios, revocaciones y sus renovaciones.

Fuente. Elaboración propia.

Tal como lo muestra la tabla ambas certificaciones estaban dirigidas a actores del comercio exterior, una se enfoca al tema de seguridad y la otra a un crédito fiscal para la importación temporal de mercancías; partiendo del supuesto de impulso a la facilitación del comercio el SAT optó por integrar ambos esquemas (ver Anexo 5 para una información más detallada). Con esta información se procedió a una modificación en las Reglas Generales de Comercio Exterior con la cual se unió a ambos esquemas para extender sus beneficios, promover una certificación más incluyente e integrar un mayor número de actores.

Para implementar el esquema, se identificaron los requisitos y beneficios de pertenecer a cada programa para proceder con el análisis pertinente y conciliación, así como validar las modificaciones a las reglas y hacer los cambios pertinentes. A través de esta integración se lograron beneficios como reducir trámites, obtener un dictamen en menor tiempo, acceder a mayores beneficios entre empresas certificadas, simplificar trámites y optimizar recursos.

3.1.1. Integración de trámites de VUCEM

Tomando como una alternativa el Esquema Integral de Certificación se sugiere que cada uno de los trece organismos que integran la ventanilla única lleve a cabo procesos similares para descartar trámites redundantes e integrar aquellos complementarios. Este ejercicio deberá ejecutarse primero al interior de cada área de las dependencias y posterior a esto, proceder con el mismo ejercicio entre dependencias, para lograr una importante reducción y simplificación. Se debe considerar como una ventaja que este modelo de integración promueve el estudio minucioso de la viabilidad de cada uno de los trámites, el análisis para su

vinculación y la decisión de proponer cambios legislativos que incentiven la simplificación del comercio.

Este ejercicio asegura la compatibilidad entre distintos proyectos implicados en la ventanilla única, lo cual deriva en eficiencia al promover procesos cuidadosamente planeados, de tal forma que no obstaculicen sino faciliten las operaciones de la ventanilla única.

3.1.2. Obstáculos en la implementación

La labor en torno a la armonización de los procedimientos incluidos en la ventanilla única, requiere de una estrategia y plan de acción que logre asegurar la introducción de alternativas de mejora encaminadas a formar una ventanilla única más eficiente.

No obstante, el lapso de tiempo requerido desde que la autoridad se sienta a la mesa con la visión de integrar trámites y hasta su revisión para conocer qué es lo que debe permanecer y qué debe eliminarse, qué beneficios y qué requisitos se conservan, demanda un largo tiempo; además, no solamente se trata del procedimiento interno, también externalizarlo e implementar las modificaciones pertinentes en reglas y leyes lleva un periodo largo. Posterior a esto, la espera para que dichos elementos estén vigentes, darlos a conocer a la población en espera de que sean adoptados y en el caso de VUCEM integrar a los 12 organismos involucrados, es un proceso de desarrollo lento.

3.2. Mejores prácticas internacionales de ventanilla única

Organismos internacionales que operan como punto de referencia ante la comunidad de comercio exterior como lo son la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como diversos otros organismos como la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) y la Red de las Naciones Unidas de Expertos para el comercio sin papel y el transporte en Asia y el Pacífico (UNNExT); hacen referencia a la experiencia de Corea del Sur y Singapur en ventanilla única como ejemplos relevantes en materia de simplificación.

A continuación, se expone brevemente las alternativas y particularidades de ventanilla única implementadas por estos países para entender cómo sus gobiernos implementaron esta

herramienta para impulsar un comercio internacional con mayor coordinación y evitar así un escenario confuso de requisitos duplicados y redundante información.

3.2.1. Corea del Sur

**Tabla 6. Perfil de la ventanilla única
Corea del Sur**

Año de creación	1991
Agencia a cargo	Servicio de Aduanas de Corea (KCS por sus siglas en inglés)
Perfil de la agencia	Aduanera
Sistema utilizado	KTNet
Tipo de ventanilla	Sistema de información automatizado transaccional
Entidades involucradas	23
Comercio exterior (% PIB) 2011-2015	77.9%

Fuente. Elaboración propia con datos de (Banco Mundial, 2016), (Lee, 2007), (UN/CEFACT, 2005).

Corea del Sur es un país que cuenta con una economía orientada al comercio; según datos del Banco Mundial más del 75% de su PIB proviene de ingresos relacionados con éste. En cuanto a su ventanilla única este país estableció la base legal necesaria para su implementación en 1991 (UNNEExT, 2010).

Corea del Sur decidió delegar la elaboración de la ventanilla única a actores privados con la experiencia e infraestructura necesaria para proveer el servicio. Es así como surge la compañía KTNet, construida con el capital privado de la Asociación de Comercio Internacional (KITA) que conecta al sistema electrónico de aduanas con el servicio del sistema bancario, otros servicios de comercio electrónico y empresas privadas.

3.2.1.1. Coordinación entre organismos involucrados

Para la implementación de la ventanilla única, Corea del Sur impulsó la coordinación entre los organismos involucrados en esta herramienta y así potenciar los efectos de la misma. La armonización de sus procesos se desarrolló en tres fases, siendo más relevantes para nuestro estudio la segunda y tercera fases.

Durante la segunda fase, el gobierno de Corea del Sur compuso un grupo de trabajo con 22 oficiales provenientes de ocho entidades públicas involucradas durante la importación y exportación de mercancías, quienes condujeron un análisis de los procesos involucrados durante

las prácticas de comercio exterior. El equipo de trabajo operó por un periodo de ocho meses, llevando a cabo 16 rondas de trabajo en búsqueda de armonizar información. (Yang, 2011)

El gobierno reunió además a 65 agencias involucradas en los procesos de comercio exterior quienes realizaban sus tareas bajo los regímenes impuestos por 55 leyes y regulaciones distintas. Con la reunión de este grupo Corea logró cubrir el 92% de los actores involucrados en trámites de comercio exterior. (Korea Institute for International Economic Policy, KIEP, 2015)

En el marco de estas reuniones se llevó a cabo el análisis entre las agencias involucradas, que identificaron que durante las operaciones del despacho aduanero se requería la captura de 542 elementos de información, en diez distintos formatos. En consecuencia al estudio, 185 de estos elementos fueron detectados como información redundante, además de elementos que se identificaron como prescindibles y que fueron eliminados. El total de estos datos representaba el 47% de la información transmitida por los actores de comercio exterior durante el despacho aduanero. Tomando lo anterior en consideración, para evitar la duplicidad y redundancia en la ventanilla única se eliminaron 255 datos. (UNECE, 2011)

El grupo de trabajo inicial que consistía en ocho entidades públicas inició la revisión de requisitos legales, regulaciones y formalidades necesarias para proceder con las modificaciones que permitieran la aprobación de esta simplificación. En virtud de lo anterior, el día de hoy el despacho aduanero a través de la ventanilla única coreana se lleva a cabo en un solo formato, cifra que contrasta con la etapa de inicio de su implementación en donde eran diez formatos distintos los utilizados para ocho agencias de gobierno. (UNECE, 2011)

La tercera fase tenía como objetivo la implementación de la simplificación y se resolvió de la misma forma. En esta ocasión se involucró a nuevas agencias de gobierno para trámites dependientes al despacho aduanero. Posterior al ejercicio, se eliminaron 28 elementos duplicados y se eliminaron 5 elementos prescindibles.

Como resultado de esta simplificación, Corea del Sur es referente en materia de armonización de datos y documentos para el comercio exterior, con una ventanilla única eficiente y expedita, que reduce costos y tiempos para los usuarios del sector público y privado.

3.2.1.1. En dirección hacia una mayor colaboración entre agentes en la VUCEM

La adopción de un modelo de simplificación de ventanilla única como el que implementó Corea del Sur muestra un ejemplo valioso para la comunidad internacional. Retomar esta práctica en México y promover la implementación de grupos de trabajo que favorezcan la colaboración entre los agentes involucrados en el comercio exterior, ayudaría a la VUCEM a contemplar las necesidades de sus actores y en este sentido, a promover la eliminación de obstáculos al comercio para lograr un flujo más rápido y seguro de documentos, reducir la carga administrativa y costos en horas hombre.

Igualmente adoptar este modelo implica favorecer un plan de gestión para la mejor definición de procesos, armonización, homologación y simplificación de las exigencias por parte de la autoridad. El avance alcanzado con las sinergias entre actores deriva también en una mayor eficiencia.

3.2.1.2. Obstáculos en la implementación de mejoras en la ventanilla única

En un estudio de caso publicado por la UNECE, Corea del Sur asegura que el mayor obstáculo que enfrenta en referencia a la gestión de su ventanilla única es la constante revisión para asegurar la colaboración de sus actores y detalla que la construcción de una ventanilla única es fundamentalmente un proyecto de reingeniería de procesos e innovación. Además afirma que el proyecto no puede tener éxito sin una fuerte voluntad política y liderazgo. (UNECE, 2010)

Corea del Sur aborda la simplificación de trámites a través de la coordinación organizacional y asegura que la ventanilla única requiere de la participación activa y constante de todas las organizaciones involucradas para asegurar su colaboración (UNECE, 2010). Si aplicamos esta alternativa a la VUCEM de México podemos prever que la creación de grupos de trabajo para la simplificación puede requerir enfrentar grandes retos. Primero, la reingeniería de los procesos involucrados en el comercio exterior es compleja y se alcanza a través de un proceso lento que requiere la recopilación de evidencia para conocer la totalidad de los procesos y documentos generados con respecto a la tramitación actual, asimismo es necesario elaborar diagramas y análisis encaminados a la simplificación y posteriormente, incluir la fase de ajustes y mejoras. Igualmente, debe evaluarse la legislación y regulaciones involucradas con el fin de continuar cumpliendo con todos los requerimientos legales.

Estos obstáculos convierten a este modelo en un esquema largo en su implementación y, por ende, en tiempos de retorno de inversión.

3.2.2. Singapur

Tabla 7. Perfil de la ventanilla única Singapur

Año de creación	1989
Agencia a cargo	Aduanas de Singapur
Perfil de la agencia	Aduanera
Sistema utilizado	TradeNet
Tipo de ventanilla	Sistema de transacción e información automática
Entidades involucradas	24
Comercio exterior (% PIB) 2011-2015	252.1%

Fuente. Elaboración propia con datos de (Banco Mundial, 2016), (United Nations ESCAP Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2015)

Singapur es un país que se beneficia de su apertura comercial con una cifra de comercio exterior que de acuerdo a datos del Banco Mundial asciende al 252% de su PIB. No obstante, este escenario no siempre fue así, en los años de 1980 Singapur vivió una recesión económica que lo obligó a plantear el aumento del uso de la tecnología en la gestión pública. Así pues, en 1989 nació TradeNet la ventanilla única singapurense. Al implementarla el gobierno se comprometió a reducir la duración de los trámites de comercio exterior a 2 días. El día de hoy algunos trámites que anteriormente se resolvían en 15 días son resueltos por la autoridad en cuestión de minutos. (Doing Business, 2014)

Para incentivar a su población en el uso de la ventanilla única, el gobierno de Singapur introdujo el sistema por etapas y lo acompañó de una fuerte campaña nacional de promoción, sin hacer obligatorio su uso sino hasta dos años después de su instauración, en 1991.

TradeNet cuenta con un formato único que ampara a todas las operaciones de comercio. En el sistema de ventanilla única de Singapur, las tasas, impuestos y derechos correspondientes, se calculan y deducen automáticamente de las cuentas bancarias dadas de alta por los operadores. Además, TradeNet promueve el intercambio de datos y reduce la redundancia de datos o entradas de datos repetidos (UN/CEFACT, 2005).

3.2.2.1. Tecnología avanzada en un sistema de ventanilla única privado

Para su ventanilla única y con el fin de evitar incurrir en gastos de infraestructura, Singapur optó por implementar un sistema dirigido por una empresa privada. Los usuarios de esta herramienta deben pagar una membresía de 20 dólares americanos por utilizar el servicio durante un mes y menos de 3 dólares americanos por transacción (Doing Business, 2014). El dinero que se recibe por las transacciones es utilizado para el mantenimiento y mejoras en la tecnología del mismo.

Además de las aplicaciones procesadas a través de TradeNet, este software contiene algunas características interesantes como la revisión de sintaxis y redacción, validación de códigos para usuarios, genera estadísticas periódicas para la autoridad y provee un procesamiento automático e interconexión entre trámites.

A través del software de TradeNet, Front End (FE) los agentes de comercio exterior realizan sus trámites. El sistema ofrece distintos métodos para el ingreso de datos que pueden hacerse vía internet, aplicaciones web y móviles, a través de sistemas integrados de usuarios.

Los organismos públicos reciben las declaraciones presentadas por los usuarios para su procesamiento vía el sistema de FE. Es importante resaltar que el sistema cuenta con la tecnología necesaria para hacer un enrutamiento inteligente, que en automático determina el flujo de trámites correspondiente y dirige la solicitud a la autoridad relevante.

La tecnología de TradeNet permite que el 90% de las declaraciones se hagan a través proceso automatizado, de modo que no existe la intervención manual y en un periodo de 10 minutos los usuarios son capaces de recibir e imprimir el despacho de su carga.

Además de proveer los servicios necesarios para que puedan procesarse los permisos de comercio exterior, el sistema permite al usuario comprobar el estatus de las transacciones, hacer consultas sobre facturación, autorizar la descarga de tablas de códigos de país y cotejar las mismas. El sistema permite a las autoridades procesar declaraciones y llevar a cabo investigación. Asimismo, los usuarios pueden presentar su documentación en otros formatos y posteriormente TradeNet lo traduce en la información requerida.

3.2.2.1. En dirección hacia el uso de tecnología avanzada en la VUCEM

La implementación de la alternativa de simplificación como el que adoptó Singapur puede representar para la VUCEM ventajas importantes y mejoras considerables en la herramienta. En primera instancia, involucrar al sector privado quien en este caso dirige el sistema de ventanilla única puede cubrir importantes déficits de gestión y aportar mejoras en la tecnología haciéndola una herramienta más eficiente y rápida. Es interesante recalcar que se trata de un esquema de ventanilla única auto sostenible, ya que logra mantenerse y reinvertir en mejoras constantes en su plataforma a través de cuotas.

El ejemplo de Singapur muestra que la tecnología avanzada logra importantes mejoras en notificaciones, adecuación de mecanismos a los cambios de tecnología y alineación a los procedimientos de países vecinos.

3.2.2.2. Obstáculos en la implementación

Corea del Sur expone en casos de estudio que las principales obstáculos de la ventanilla única en aquel país corresponden a su desarrollo en una nación global cuyos usuarios aún experimentan distintos grados de madurez tecnológica y económica, haciendo compleja la labor de tender un puente que permita la interconexión entre estos y el gobierno (UN/CEFACT, 2005); este mismo supuesto lo experimenta hoy México.

La posibilidad de permitir al sector privado gestionar la ventanilla única implica un largo proceso que incluye la migración de documentos a otra plataforma sin perder la certidumbre jurídica, además de que vigilar el cumplimiento de todos los requerimientos necesarios, implica una labor compleja en el caso de que VUCEM quisiera adoptar esta alternativa.

El costo tanto monetario como de tiempo que implica para los usuarios puede generar rechazo al cambio y convertirse en obstáculo para la implementación de esta alternativa, sin embargo, el testimonio del proveedor de servicios TradeNet en relación a esto, menciona que los costos que implica realizar cambios en procedimientos y protocolos, necesarios para la adopción del nuevo sistema que son poco claros para algunas empresas implica poca inversión y un esfuerzo mínimo cuando ya cuenta con experiencia previa en el uso de sistemas relevantes. (Koh, 2007)

3.3.Hacia un modelo ideal de ventanilla única en México

Según datos del Banco Mundial, en nuestro país el comercio exterior representa el 62% del PIB, lo que ilustra su importancia.

Hoy en día, el desafío pendiente de la VUCEM radica en consolidar la cooperación entre dependencias de gobierno para lograr una visión integral entre los trámites que la conforman. El diseño e instrumentación de una ventanilla única armónica, puede incidir positivamente en el comercio exterior de nuestro país, al impulsar la desaparición de malas prácticas como la duplicidad y redundancia en solicitudes de información y trámites.

El necesario progreso del actual modelo de ventanilla única, debe traducirse en importantes mejoras en la coordinación institucional, a través de trámites electrónicos más expeditos y menos redundantes, mejorando en la percepción de los usuarios y reducción en tiempos y costos de transacción.

Después de la presentación de tres alternativas para la facilitación del comercio a través de la simplificación en trámites, podemos destacar el modelo de integración de trámites en esquemas de ley y gestiones administrativas como la que realizó el SAT, con la integración de dos certificaciones en materia de comercio exterior, como una alternativa viable para encaminar a la VUCEM, a la armonización, facilitación y estandarización de sus tareas.

El modelo determinado por el SAT podría implementarse de manera similar para otros trámites. Primero, haciéndolo dentro de las organizaciones que integran a la ventanilla única, pues para extender esta práctica es necesario ir de lo particular a la general. Tal como el documento lo menciona, es recomendable que las unidades revisen sus trámites y puedan integrar beneficios comunes otorgados a través de diferentes programas, analizar solicitudes de datos que ya se encuentran en poder de la autoridad y revisar elementos que se solicitan más de una vez. Posterior a eso, se debe proceder con la vinculación, armonización de requerimientos, simplificación de trámites (a través de homologación o eliminación) y revisión de los cambios legislativos que esto implicaría.

Las otras alternativas consideradas, en este caso, apostar a un modelo de coordinación institucional que trabaje de manera casi permanente como lo hizo Corea, implica altos costos en tiempo, mientras que involucrar al sector privado y delegar la gestión de la ventanilla única al sector privado, como lo hizo Singapur comprende un complejo cambio organizacional y periodo de adaptación para los usuarios que no necesariamente se traduce en armonización.

4. Conclusiones

La poca coordinación existente entre los agentes de comercio exterior y sus herramientas trae consigo inconvenientes en trámites por datos e información duplicada y reiterativa a lo largo de los procesos de importación y exportación, además de los costos económicos y fiscales. Este problema se suma a la necesidad de cumplir con plazos de entrega más rápidos y a la creciente necesidad de armonización de datos entre países. Promover la elaboración de políticas públicas y herramientas administrativas y operativas para facilitar el intercambio es una necesidad del mundo globalizado.

Impulsar la simplificación de procesos y trámites que se encuentran incluidos en la ventanilla única es un paso necesario hacia una operación de comercio exterior más sencilla. Resultando en beneficios como la automatización de procesos y flujos de información, así como la reducción del volumen de transacciones.

Es recomendable conocer los instrumentos y experiencias nacionales y de otros países en la materia como referencia para crear un entorno de ventanilla única lo más sencillo e interoperable posible.

Como se ha explicado a lo largo de este documento, la VUCEM aún dista mucho del modelo ideal de ventanilla única, pues se enfrenta a la duplicidad en trámites y redundancia en solicitudes de información. Dicho problema deberá resolverse para trasladar a la ventanilla de un simple medio de consulta o carga y descarga de documentos electrónicos, en donde se reúne en un único buzón con 13 cajas a diferentes actores (haciendo referencia a las autoridades integradas, cada una operando bajo su propio esquema), a una herramienta práctica y eficiente que incrementa la competitividad en materia de comercio exterior.

México se encuentra ya trabajando hacia una ventanilla que contenga trámites más sencillos e integrales. Como ejemplo de esto se cita la certificación integral en comercio exterior, en materia de IVA e IEPS y NEEC, que deriva en un esquema más incluyente a favor de la simplificación de trámites en beneficio del contribuyente.

La simplificación en las solicitudes de información es un paso necesario hacia la interoperabilidad entre agencias y convergencia en trámites. Este proceso implica la puesta en marcha de procesos que pueden afectar la organización y procedimientos internos de las dependencias de gobierno implicadas. Sin embargo, este planteamiento trae consigo beneficios importantes y permitirá que México dé un paso adelante hacia un reto aún mayor, la

interoperabilidad con otras ventanillas únicas en el mundo generando un mayor dinamismo en los flujos comerciales regionales y mundiales.

Anexo 1. Indicadores de Facilitación Comercial Propuestos por la OCDE

ANEXO 1

Indicadores de Facilitación Comercial Propuestos por la OCDE

Los indicadores propuestos por la OCDE para medir y comparar la facilitación al comercio entre distintos países funcionan como guía para que los países determinen sus áreas de oportunidad y elaboren planes de acción.

Las variables cubren la totalidad de los procesos involucrados en frontera y miden el desempeño de 163 países.

Indicador	Definición
Disponibilidad de información	Publicación de información de comercio exterior, incluyendo internet y puntos de información
Cohesión de la comunidad de comercio	Consultas con actores de comercio exterior
Resoluciones anticipadas	Declaraciones anticipadas por la administración para solicitar a los involucrados, relativo a la clasificación, origen, valoración, método, etc., aplicado a productos específicos durante la importación; normas y procedimientos aplicados a dichas declaraciones
Procedimientos de apelación	Posibilidad y modalidades para apelar a las decisiones administrativas emitidas por parte de autoridades fronterizas
Comisiones y tarifas	Disciplina en las tasas e impuestos a importaciones y exportaciones
Trámites (Documentos)	Intercambio electrónico de datos; procedimientos fronterizos automatizados; uso de la gestión de riesgos
Trámites (Automatización)	Simplificación de documentos de comercio exterior; armonización de conformidad con las normas internacionales; admisión de copias
Trámites (Procedimientos)	Coordinación de controles fronterizos; puntos para la presentación única de toda la documentación requerida (ventanilla única); auditorías post-despacho; operadores económicos autorizados
Cooperación interna en las agencias fronterizas	Cooperación entre agencias fronterizas del país; delegación de control a autoridades aduaneras
Cooperación externa agencia de fronteras	Cooperación con países vecinos y otros países
Gobernabilidad e imparcialidad	Estructuras y funciones aduaneras; responsabilidad; políticas de ética

Fuente: Elaboración propia con base a datos de OCDE 2016.

Los indicadores que miden el desempeño de las ventanillas únicas son: trámites (documentos), trámites (automatización) y trámites (procedimientos).

Anexo 2. Actores de Comercio Exterior

ANEXO 2 Actores de Comercio Exterior

A continuación se presenta la lista de actores de comercio exterior.

1. Exportadores
2. Importadores
- Auxiliares de la función aduanera
2. Agentes Aduanales
3. Apoderado Aduanal
4. Agente de carga
5. Agente consolidador
10. Operador logístico
- Transportistas
7. Transportistas ferroviarios
8. Transportistas terrestres
9. Transportista aéreo
- Almacenes
12. Recinto fiscal
13. Recinto fiscalizado estratégico
14. Almacenes
15. Zonas francas
- Dependencia de gobierno
17. SAT, Servicio de Administración Tributaria (AGA, Administración General de Aduanas y AGACE, Administración General de Auditoría de Comercio Exterior)
18. SE, Secretaría de Economía;
19. SAGARPA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
20. SEMARNAT, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
21. SEDENA, Secretaría de la Defensa Nacional;
22. SALUD, Secretaría de Salud;
23. SENER, Secretaría de Energía;
24. PROFEPA, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;
25. INBA, Instituto Nacional de Bellas Artes INBA;
26. INAH, Instituto Nacional de Antropología e Historia;
- Otros
27. Bancos
28. Compañías de seguros
29. Cámaras de Comercio
30. Empresa de mensajería

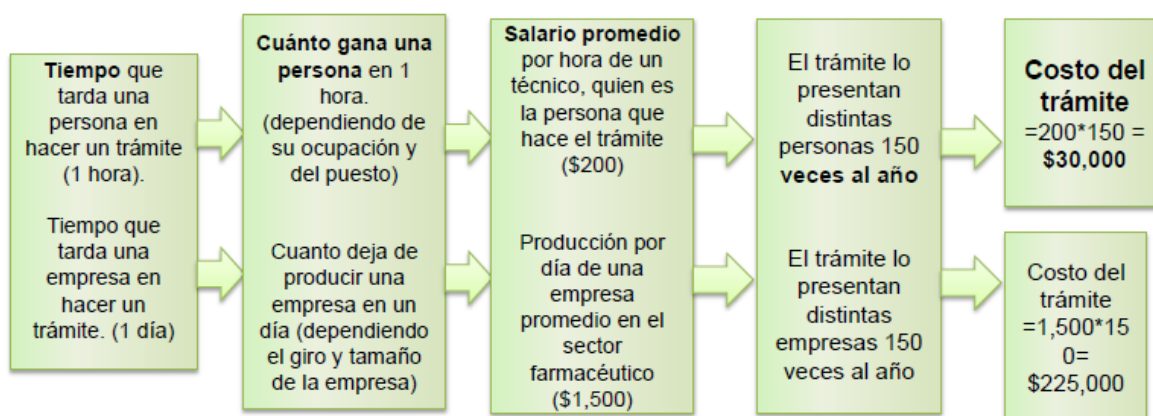
Anexo 3. Modelo de Costeo Estándar (MCE)

ANEXO 3

Modelo de Costeo Estándar

El Modelo de Costeo Estándar es una herramienta avalada por la OCDE para cuantificar los costos de los ciudadanos de un país para cumplir con los trámites del Gobierno.

México utilizó esta herramienta en 2010: Los trámites (de todo tipo) tuvieron un costo del 4.8% del PIB de 2009.



Fuente: Modelo de Costeo Estándar COFEMER, 2012.

Anexo 4. Redundancia en solicitudes para trámites IMMEX y IVA e IEPS

ANEXO 4

Redundancia en solicitudes para trámites IMMEX y IVA e IEPS

A continuación se enlistan los requisitos como son solicitados en la normativa correspondiente.

Documentos requisito para ser empresa IMMEX (SE)	Documentos y requisitos para el Esquema Integral de Certificación (SAT), modalidad IVA e IEPS
11. Opinión favorable del SAT	
11. i. Formatos	
a) Datos generales de la empresa, socios y/o accionistas y representante legal.	7.1.2. I. Presentar el formato "Solicitud de Registro en el Esquema de Certificación de empresas" y anexar la siguiente documentación: 1. Copia certificada del acta constitutiva y sus modificaciones relacionadas con la denominación o razón social y el objeto social. 2. Copia certificada de la documentación con la que se acredite la representación legal de la persona que suscribe la solicitud.
b) Descripción detallada del proceso productivo o servicio.	7.1.2. IV. Describir las actividades relacionadas con los procesos productivos o prestación de servicios conforme a la modalidad del Programa, desde el arribo de la mercancía, su almacenamiento, su proceso productivo y retorno.
c) Cuando se trate de las mercancías del Anexo II, clasificación arancelaria que correspondan conforme a la Tarifa.	
d) Descripción comercial de las mercancías.	
e) El sector productivo a que pertenece la empresa.	
f) Compromiso de realizar anualmente ventas al exterior por un valor superior a 500,000 dólares, o bien, facturar exportaciones, cuando menos por el 10% de su facturación total.	
11.ii. Anexos	
a) Testimonio o copia certificada de la escritura en el que aparezcan los datos de la inscripción ante el Registro Público que corresponda.	
b) Copia del documento que acredite legalmente la posesión del inmueble en donde pretenda llevarse a cabo la operación del Programa.	7.1.1. XII. Contar con el legal uso o doce del inmueble en donde se llevan a cabo los procesos productivos o la prestación de servicios según se trate, de al menos un año de vigencia a partir de la fecha de presentación de la solicitud.
c) Contrato de maquila, que acrediten la existencia del proyecto de exportación.	7.1.2.A. V. Contar con un contrato de maquila, de compra-

	venta, orden de compra o de servicios, o pedidos en firme con el que acrediten la continuidad del proyecto de exportación.
d) La información adicional que determine la Secretaría en el citado formato.	
e) Programa de inversión que contenga:	
1. Información relativa a los planos de las instalaciones, la ubicación y fotografías de los locales en los que se llevarán a cabo las operaciones	
2. Descripción de los montos de inversión	
3. Número de personas contratadas o a contratar	
4. Valor estimado o total de las importaciones	
5. Volumen o valor estimado de la producción o del servicio	
6. Calendarización del programa de inversión	
11.iii.Contar con lo siguiente:	
a) Certificado de firma electrónica avanzada del SAT.	
b) Registro Federal de Contribuyentes activo.	
c) Domicilio fiscal y los domicilios, estén inscritos y activos en el Registro Federal de Contribuyentes.	
d) Documento que acredite que no se encuentre en los listados de empresas publicadas por el SAT.	7.1.1. IV. No encontrarse en el listado de empresas publicadas por el SAT, en términos de los artículos 69 con excepción de los dispuesto en la fracción VI, y 69-B, tercer párrafo del código.
e) Opinión positiva vigente expedida por el SAT.	7.1.1. I. Estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y haber autorizado al SAT hacer pública la opinión positiva sobre el cumplimiento de obligaciones fiscales en términos de la regla 2.2.27 de la RMF.

Fuente:

Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación.

Reglas Generales de Comercio Exterior. Título 7. Esquema Integral de Certificación.

Anexo 5. Convergencia entre empresas certificadas

ANEXO 5

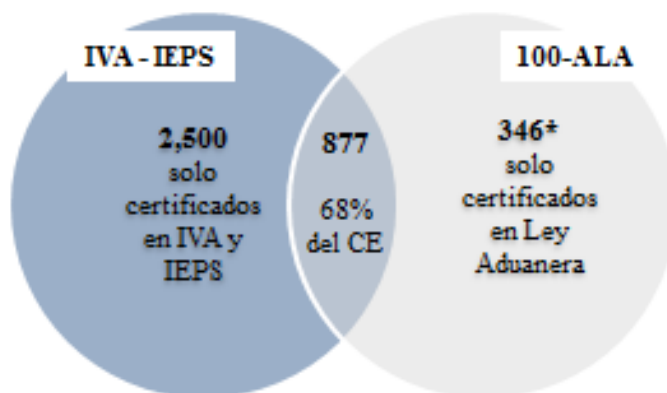
Convergencia entre empresas certificadas

La convergencia entre certificaciones en materia de importación y exportación que operan bajo la misma dependencia, obligan a las autoridades a crear nuevos esquemas que impliquen una simplificación administrativa e integren o desechen trámites.

De acuerdo con cifras del SAT 3,841 contribuyentes han recibido certificaciones en materia de comercio exterior. Estos contribuyentes realizan el 93% de las operaciones de comercio exterior nacional primer trimestre de 2016 (cifras a junio de 2016).

La necesidad de integrar certificaciones se observa en la siguiente figura, en donde se destaca que del universo de empresas certificadas como IVA e IEPS, un gran porcentaje es parte de la certificación en Operador Económico Autorizado OEA (antes NEEC). Hoy en día ambas certificaciones operan bajo el Esquema Integral de Certificación.

Convergencia en empresas certificadas



Fuente. Presentación y datos inéditos, Servicio de Administración Tributaria, junio 2016.

Bibliografía

Anaya Rojas, J. (mayo de 2015). *Evaluación Preliminar de Impacto de la VUCEM*. Recuperado el 22 de mayo de 2016, de VII Reunión de la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39820199>

Banco Mundial. (2016). *Comercio de mercaderías (% del PIB)*. Recuperado el 31 de mayo de 2016, de <http://datos.bancomundial.org/indicador/TG.VAL.TOTL.GD.ZS>

BID. (2016). *Las Ventanillas Única Electrónicas como Herramientas de Facilitación del Comercio*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES).

CEPE/ONU. (julio de 2005). *Recomendación No. 33*. Recuperado el 18 de mayo de 2016, de Recomendación y Directrices para el Establecimiento de una Ventanilla Única: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf

COFEMER. (noviembre de 2012). *Implementación del Modelo de Costeo Estándar: Lecciones y Experiencias de México*. Recuperado el 29 de mayo de 2016, de COFEMER: http://www.cofemer.gob.mx/variados/adjuntos/01.11.2012/Mexico_Modelo_de_Costeo_Estandar.pdf

DECRETO para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación. (06 de enero de 2016). Recuperado el 01 de 08 de 2016, de <http://www.aduanas-mexico.com.mx/claa/ctar/leyes/immex.html>

Diario Oficial de la Federación (1 de noviembre de 2006). *DECRETO para el fomento de la industria IMMEX*. Recuperado el 1 de junio de 2016, de <http://www.aduanas-mexico.com.mx/claa/ctar/leyes/immex.html>

Diario Oficial de la Federación. (14 de enero de 2011). *Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior*. Recuperado el 21 de 05 de 2016, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174688&fecha=14/01/2011

Diario Oficial de la Federación. (09 de mayo de 2016). *Modificaciones a las Reglas Generales de Comercio Exterior y sus anexos Glosario de Definiciones y Acrónimos. Título 7. Esquema Integral de Certificación*. Recuperado el 01 de agosto de 2016, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436315&fecha=09/05/2016

Doing Business. (2014). *Implementing trade single windows in Singapore, Colombia and Azerbaijan*. Recuperado el 28 de mayo de 2016, de DOING BUSINESS Measuring Business Regulations, World Bank Group: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Implementing-trade-single-window.pdf>

Korea Institute for International Economic Policy, KIEP. (marzo de 2015). *Analysis of Experiences in Trade and Investment between LAC and Korea: Lessons Learned in Development*. Recuperado el 22 de mayo de 2016, de Trade and Investment as Engines for Growth Session: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7167>

Lee, J. (2007). *Single Window and Standardization in case of Korea's uTradeHub*. Recuperado el 31 de julio de 2016, de Korea e-Trade Facilitation Committee: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/workshop/unedocs-Bangkok_dec07/Session4lee.pdf

Ley Federal de los Derechos del Contribuyente. (23 de junio de 2005). Recuperado el 01 de junio de 2016, de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFDC.pdf>

Misovicova, M. (10 de diciembre de 2007). *The Role of Aligned Trade Documents in Trade Facilitation*. Recuperado el 21 de mayo de 2016, de UNECE/UNESCAP Workshop on United Nations electronic Documents for Single Window Facilities in Asia and the Pacific: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/workshop/unedocsBangkok_dec07/Session1M M.pdf

OCDE. (2016). *About the OECD trade facilitation indicators*. Recuperado el 01 de junio de 2016, de Trade facilitation indicators: <http://www.oecd.org/trade/facilitation/indicators.htm#About-TFI>

Organización Mundial del Comercio. (noviembre de 2014). *El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio*. Recuperado el 07 de agosto de 2016, de https://www.wto.org/spanish/forums_s/parliamentarians_s/tfagreefactsheet_s.pdf

Rojas, J. A. (mayo de 2015). *Evaluación Preliminar de Impacto de la VUCEM*. Recuperado el 22 de mayo de 2016, de VII Reunión de la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, Secretaría de Economía: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39820199>

Schaffler, F. (septiembre de 2015). *Texas A&M International University, Laredo, Texas*. Recuperado el 22 de mayo de 2016, de Mexico's Single Window (VUCEM).

Secretaría de Economía. (2010). *Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicio de Exportación*. Recuperado el 01 de junio de 2016, de Secretaría de Economía: <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/immex>

Secretaría de Economía. (10 de mayo de 2015). *Países con Tratados y Acuerdos firmados con México*. Recuperado el 18 de mayo de 2016, de Comercio Exterior: <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico?state=published>

Servicio de Administración Tributaria. (31 de mayo de 2016). • *Certificación en Materia de Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) Para Empresas Exportadoras*. Recuperado el 02 de junio de 2016, de Servicio de Administración Tributaria: http://www.sat.gob.mx/comext/certificacion_exportadoras/Paginas/default.aspx

Servicio de Administración Tributaria. (18 de marzo de 2016). *Operador Económico Autorizado*. Recuperado el 01 de junio de 2016, de http://www.sat.gob.mx/comext/nec/Paginas/apartado_L.aspx

Servicio de Administración Tributaria. (2015). *Resultados 2015 y Retos 2016, Administración Central de Certificación y Asuntos Internacionales de Auditoría de Comercio Exterior*.

UNECE. (11 de 02 de 2011). *Recommendation No. 34, Data Simplification and Standardization for International Trade*. Recuperado el 01 de 06 de 2016, de United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT): file:///C:/Users/Yazmin/Documents/MGP/VUCE/Bibliograf%C3%ADa/KOREA---ECE_TRADE_400_DataSimplificationand_Rec34E.pdf

United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT). (16 de septiembre de 2005). *Case Studies on Implementing Single Window*. Recuperado el 31 de julio de 2016, de Economic Commission for Europe: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single_window/draft_160905.pdf

United Nations ESCAP Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (08 de septiembre de 2015). *How to better interface/integrate transport/logistics related processes to single window*. Recuperado el 31 de julio de 2016, de Enhancing Single Windows for Trade Facilitation: https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/case_studies_e/escwa_e.pdf

United Nations Network of Experts for Paperless Trade in Asia and the Pacific. (03 de mayo de 2010). *Towards a Single Window Trading Environment*. Recuperado el 31 de julio de 2016, de Korea's National Paperless Trade Platform - uTradeHub: https://www.uncitral.org/pdf/english/colloquia/EC/SHIM_Sang_Bee_brief3Korean_case.pdf

Ventanilla Única. (2016). *¿Qué es Ventanilla Única?* Recuperado el 07 de agosto de 2016, de Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior: <https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/SobrelaVU/index.htm>

Yang, S. Y. (15 de 10 de 2011). *Estudio monográfico sobre el establecimiento de una ventanilla única*. Recuperado el 01 de junio de 2016