

Nota Informativa

6 de junio de 2018

Régimen Fiscal de la Industria de Acero

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en su carácter de órgano de apoyo técnico de la H. Cámara de Diputados, pone a disposición de los Legisladores, la nota informativa: **Régimen fiscal de la industria de acero**, cuyo objetivo es describir el régimen aduanero de la industria siderúrgica nacional y su relación con los cambios realizados por los Estados Unidos (EE.UU.) en la materia para, a partir de allí conocer los posibles impactos de las medidas en la economía nacional y las finanzas públicas.

Aspectos Generales

La industria de acero representa una de las industrias metalúrgicas más importantes de la economía Mexicana, según la Cámara Nacional de la industria del Hierro y el Acero (CANACERO)¹ durante 2017 México fue el 13^{er} productor de acero en el

¹ CANACERO, Infografía de la producción de acero 2017, disponible en:
http://www.canacero.org.mx/Es/assets/infografia_canacero_2018.pdf

mundo, con una producción anual de 18.8 millones de toneladas de acero crudo (tac) y una producción estimada de 29.5 millones para 2018.

Este sector empleó durante 2017, en forma directa e indirecta, a 672 mil personas; mientras que el consumo nacional de acero crudo durante 2017 fue de 30.8 millones de toneladas, que representa el 6.2% del valor del PIB industrial y el 2% del PIB nacional.

En materia de comercio internacional, México exporta 5.1 millones de toneladas de productos siderúrgicos² e importamos 14.7 millones de toneladas, por lo que somos claramente deficitarios en materia siderúrgica.

Según la Worldsteel Association durante 2017 EE.UU. demandó 96.2 millones de toneladas de acero, mientras que la Unión Europea y Canadá demandaron 162.1 y 15.4 millones de toneladas respectivamente. En tanto que se estimaba un crecimiento mundial en la demanda de acero de 1.6 por ciento, pasando de 1,622.1 millones de toneladas a 1,648.1 millones de toneladas entre ese año y 2018.

Régimen aduanero anterior

El régimen arancelario de la industria siderúrgica, vigente hasta el mes mayo de 2018, contemplaba 699 fracciones arancelarias, establecidas debidamente en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LGIE)³.

Las tarifas de esta industria se encuentran debidamente clasificadas en dos grandes capítulos; el 72 donde se incluyen las actividades asociadas a la fundición de hierro y acero; en tanto que el capítulo 73 integra las actividades vinculadas a las manufacturas derivadas de la función del hierro y acero. Hasta antes de las

² Se considera como productos siderúrgicos a todos aquellos productos de acero y derivados de este que hayan pasado por un proceso de transformación

³ H. Congreso de la Unión, Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIE.pdf>

modificaciones a la Ley, todas las fracciones comprendidas en ambos capítulos se encontraban exentas de impuestos a la exportación, y únicamente 55 estaban gravadas con aranceles a la importación.

En las tarifas de importación se contemplaban 299 fracciones arancelarias, cuya tasa promedio de gravamen era de 7 por ciento, y 37 fracciones se encontraban exentas del impuesto.

Por otro lado, el capítulo 73, relacionado con las manufacturas derivadas de la fundición del hierro y el acero, contemplaban 400 fracciones, con una tasa promedio de arancel de 10.1 por ciento, y establecían 18 fracciones exentas del impuesto.

Tarifas de importación y exportación al acero

Capítulo	Importación		Exportación	
	Tasa prom.	Exentos	Tasa prom.	Exentos
Fundición, hierro y acero				
I. Productos básicos	7	16	0	38
II. Hierro y acero sin alear	7	13	0	148
III. Acero inoxidable	7	5	0	36
IV. Los demás acros aleados	7	3	0	77
Promedio	7		0	
Manufacturas de fundición, hierro y acero				
I. Vías ferreas, fundición de hierro o acero	7	1	0	10
II. Tubos y perfiles huecos derivados del hierro y el acero	8.8	12	0	113
III. Construcción y sus partes	13.9	0	0	9
IV. Otros	10.5	5	0	268
Promedio	10.1		0	
Total	8.5	55	0	699
Fuente: Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación				

En este sentido las medidas fiscales de este régimen buscaban fomentar la importación de hierro y acero para la fundición y el tratamiento industrial, a la vez que inhibir la importación de productos manufacturados. Así, esta política buscaba

fomentar el incremento del valor agregado de la cadena productiva de la industria siderúrgica nacional.

Cambios en los regímenes aduaneros

Por su parte, el Régimen Aduanero General anterior de los EE. UU. gravaba con tasas de 10% las importaciones de acero y de 25% las de aluminio. Sin embargo, mediante las Proclamaciones Presidenciales del 8 de marzo de 2018 se estableció la excepción arancelaria temporal para los productos de acero y aluminio provenientes de México, Canadá y la Unión Europea (UE).

No obstante, mediante las Proclamaciones presidenciales 9739 y 9740 del 30 de abril de 2018, el gobierno estadounidense terminó con tal excepción, argumentando para ello la necesidad de establecer una medida de salvaguarda para su seguridad nacional.

Régimen aduanero EE.UU.		
Concepto	General ¹	Especial ²
Acero	10	10
Aluminio	25	25

1/ Excepción de Arguentina, Australia, Brasil, Canadá, México, Corea del Sur y la Unión Europea.

2/ A partir de 31 de mayo de 2018 se incluyen los países excluidos del régimen general.

Fuente: Presidential Proclamation 9739 y 9740

Con tales proclamaciones se creó un régimen especial que homologaba las tasas de importación para los países que previamente estaban exentos del cobro de aranceles en esta materia. La medida afecta los mercados de acero y aluminio mundiales.

Ante los cambios en las medidas arancelarias implementadas por los EE. UU. México, conforme a las disposiciones establecidas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) artículo 802, párrafo 4,5 y 6, invocó su derecho de imponer medidas compensatorias equivalentes para productos como aceros planos (lamina caliente y fría, incluidos recubiertos y tubos diversos), lámparas, piernas y paletas de puerco, embutidos y preparaciones alimenticias, manzanas, uvas, arándanos, diversos quesos, entre otros.

La respuesta del gobierno mexicano se sustenta en la falta, por parte de los EE. UU., de efectuar los procedimientos establecidos para llevar a cabo las medidas adoptadas, que consisten en la notificación a la Comisión de Libre Comercio y el ofrecimiento de compensaciones de conformidad para las naciones afectadas.

En el caso de México, los cambios a su régimen arancelario se modificaron a través del Decreto del 5 de junio de 2018 que modifica los diversos relacionados con la aplicación de los aranceles de importación a los productos antes señalados, además de incluir medidas de promoción para los sectores afectados. Por lo que el Decreto contempla los siguientes apartados:

- I) Modificaciones al decreto por el que se establece la tasa aplicable durante 2003 del Impuesto General de Importación, para las mercancías originarias de América del Norte.
- II) Modificaciones a la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.
- III) Modificaciones a los programas de promoción sectorial.
- IV) Disposiciones generales.

El primer apartado, desarrollado en el artículo 1º establece: “Se suspende el tratamiento arancelario preferencial (...) únicamente a las mercancías originarias de EE.UU. independientemente del país de procedencia...”. Las fracciones especifican el tratamiento preferencial en productos derivados del cerdo, algunos quesos, manzanas, jamones, productos derivados del acero, entre otros.

El segundo apartado, se integra del artículo 2° al 7° del Decreto, donde artículo 2° modifica los aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (...) únicamente por lo que respecta a la importación de las mercancías originarias de los EE.UU., independientemente de su país de procedencia”.

En el artículo 3° se modificarán los aranceles de la Tarifa de LIGIE a fracciones arancelarias específicas, diferentes a las establecidas en el artículo segundo.

A partir del artículo 4° y hasta el artículo 6° se realizan modificaciones a la LIGIE, creando fracciones nuevas (artículo 4°), modificando su descripción original (artículo 5°) y se suprimen tres fracciones arancelarias (artículo 6°), con el fin de que sea específica y clara la estrategia comercial a seguir. Las fracciones son las siguientes:

Modificaciones estructurales a las fracciones arancelarias

Fracción con modificación en descripción				Fracción suprimidos				Fracción de nueva creación			
Descripción	Unidad	Imp.	Exp.	Descripción	Unidad	Imp.	Exp.	Descripción	Unidad	Imp.	Exp.
Tubos laminados en caliente, sin recubrimiento u otros trabajos desuperficie, incluidos los tubos laminados en caliente barnizados olaqueados: de diámetro exterior superior a 406.4 mm y espesor de pared igual o superior a 9.52 mm sin exceder de 31.75 mm.	kg	5	Ex.	Láminas cincadas por las dos caras, excepto lo comprendido en las fracciones 7210.49.02, 7210.49.03 y 7210.49.04.	kg	10	Ex.	De la especie porcina	kg	15	EX.
Tubos laminados en caliente, sin recubrimiento u otros trabajos desuperficie, incluidos los tubos laminados en caliente barnizados olaqueados: de diámetro exterior superior a 406.4 mm y espesor de pared igual o superior a 9.52 mm sin exceder de 31.75 mm.	kg	5	Ex.	Con un contenido de carbono superior a 0.4% en peso.	kg	7	Ex.				
Tubos llamados "térmicos" o de "conducción", sin recubrimiento u otros trabajos de superficie, incluidos los tubos llamados "térmicos" o de "conducción" laqueados o barnizados: de diámetro exterior superior a 406.4 mm y espesor de pared igual o superior a 9.52 mm sin exceder de 31.75 mm.	kg	5	Ex.	Con un contenido de cinc en el recubrimiento inferior o igual a 50 gr/cm2.	kg	7	Ex.				
Tubos llamados "térmicos" o de "conducción", sin recubrimiento u otros trabajos de superficie, incluidos los tubos llamados "térmicos" o de "conducción" laqueados o barnizados: de diámetro exterior superior a 406.4 mm y espesor de pared igual o superior a 9.52 mm sin exceder de 31.75 mm.	kg	5	Ex.								

Fuente: DOF, 05/06/2018

En el artículo 7° de la ley se adiciona la nota explicativa de aplicación nacional al capítulo 73 de la LIGIE, para efecto de las partidas 7304.31, 7304.39, 7304.51 y 7304.59, que se enfocan en las especificaciones para barras de acero huecas.

La fracción tercera del Decreto establece a través de su artículo 8° Programas de Promoción Sectorial, que buscan compensar las medidas que el decreto realiza, a través de la modificación del artículo 5°, fracción I; II, inciso b; y del XIX al XXIV exentándolas del pago de aranceles.

Finalmente, la fracción cuarta, con base en el artículo 9°, establece: “que el origen de las mercancías se determinará de conformidad con las Reglas de País de Origen previstas en el anexo I del Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de las mercancías importadas, y disposiciones para su certificación (...). No obstante lo anterior, si la mercancía ostenta alguna marca etiqueta o leyenda que la identifique como originaria de o procedencia en EE.UU. se considerará originaria de dicho país”. Mientras que el artículo 10° establece que es competencia de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaria de Economía la correcta y debida aplicación del decreto.

Régimen Fiscal en América del Norte y China

Behre Dolbear⁴ ha señalado que la región norteamericana se ha caracterizado por mantener regímenes fiscales que buscan la eficiente exploración y extracción de minerales metálicos, por lo que se tiene un régimen fiscal semiflexible, por ejemplo: la industria del acero mantiene entre el 25 al 30 por ciento en su Impuesto a la Renta corporativa, tasa muy similar a la establecida en China, principal productor de acero y aluminio del mundo.

⁴ Behre Dolbear, where to invest in mining, 2015 disponible en: http://www.mining.com/wp-content/uploads/2015/08/WHERE_TO_INVEST_2015_08.pdf

Como medida adicional, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) no se cobra en la mayoría de los países de la región, sin embargo, en China y México se cobra una tasa de 17 y 16 por ciento respectivamente.

Otro factor de relevancia son los derechos mineros en acero, los cuales no son aplicables en países como EE.UU. y Canadá, dado el desaliento que esta contribución representa para la inversión nueva en extracción, sin embargo, en México el cobro de derechos está vigente con las siguientes condiciones.

Cuotas por Concesiones		
	Concesiones y asignaciones mineras ¹	Cuotas por hectárea (pesos)
I	Durante el primer y segundo año de vigencia	6.8
II	Durante el tercer y cuarto año de vigencia	10.1
III	Durante el quinto y sexto año de vigencia	20.9
IV	Durante el séptimo y octavo año de vigencia	42.1
V	Durante el noveno y décimo año de vigencia	84.1
VI	A partir del décimo año de vigencia	148.1

1. La determinación del pago del derecho cuando la concesión o asignación cubra periodos inferiores a un semestre, se hará considerando la parte proporcional que le corresponda con base en las mismas.
Fuente: Ley Federal de Derechos

En el cuadro siguiente, se puede ver que la región mantiene un régimen competitivo, que ha ayudado al fortalecimiento de esta industria ante los cambios en el mercado mundial, derivados de la sobreproducción de acero en China desde 2016.

Regimen fiscal del acero y aluminio en la region de Norte America y China

País	China	Estados Unidos	México	Canadá
Ranking en atracción de inversión ¹	1	4	13	17
Impuesto sobre la renta corporativa	25%	35% - 47% la tasa varia en los 50 estados	30%	15%-31%
Impuestos a las retenciones de utilidades	NO	30%	10%	25%
Impuestos por Retención de Utilidades Derivado de Intereses	10% ²	30%	35%-40%	25%
IVA	17%	NO	16% (rebolsable)	NO
regalias	10%	30%	25%	25%
Aranceles en importacion	NO	10 ³ y 25 ⁴	0%-10%	NO
Aranceles en exportaciones	NO.	NO	NO	NO
derechos mineros / impuestos locales	14% - 12% ⁵	NO	monto variante dependiendo el año de la mina	NO

1/ Ranking realizado por Behre Dolbear 2015

2/ Sujeta a aprobación

3/ Tasa especial para el sector del acero

4/Tasa especial en el sector de aluminio

5/ Impuestos locales aplicado a diversos recursos mineros

Fuente:

PWC (2012). Corporate income taxes, mininge royalties & other mining taxes

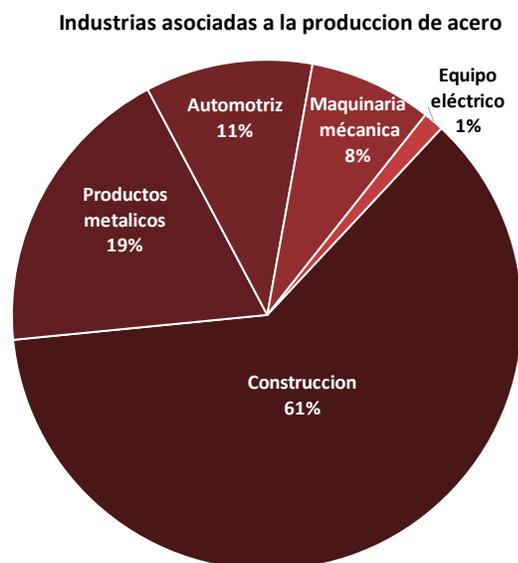
Behre Dolbear (2015) where to invest in mining.

SEGOB (2017) Estudio de la minería en México, un análisis comparado con Canadá.

SE (2018) Prontuario: industria minero metalurgica

Efectos Potenciales de los Cambios Arancelarios

Ante los cambios en las condiciones del mercado del acero su lenta recuperación puede verse perjudicada, pues la implementación de los nuevos aranceles afectaría el comercio en toda la región.



Fuente: Canacero

La CANACERO menciona que en México los sectores más afectados ante estos hechos son: el sector de la construcción que demanda el 61.5 por ciento de la producción total, seguido del sector de productos metálicos y el automotriz que demandan 18.8 y 10.6 por ciento de la producción total respectivamente.

Según la CANACERO⁵, en este sentido, las modificaciones arancelarias realizadas a los productos relacionados con aceros planos (lamina caliente y fría, incluidos recubiertos y tubos diversos) y lámparas, tendrían un impacto de 2 mil millones de dólares anuales (mdd), cifra que representa el 0.5 por ciento del valor de las exportaciones totales realizadas durante 2017 (409,409 mdd), por lo que el efecto

⁵ CANACERO, Comunicado de prensa 31 de mayo de 2018, disponible en: http://www.canacero.org.mx/Es/assets/comunicado_de_prensa_232_31_05_18.pdf

a la economía sería menor, aunque a decir de la Cámara afectaría significativamente al sector.

Por el lado de las Finanzas Públicas, es difícil cuantificar el impacto de las medidas arancelarias. Sin embargo, es posible afirmar que la imposición del arancel a las importaciones de los productos involucrados provenientes de EE. UU. tendría un efecto recaudatorio. No obstante, dado el volumen menor de transacciones de estos bienes realizadas dentro del total del comercio exterior con ese país, su aportación sería marginal. Esto sin considerar el efecto de la magnitud de la elasticidad precio de la demanda estadounidense de estas mercancías, por lo que de asumirse una elasticidad baja, el efecto en las finanzas públicas sería aún menor.

De hecho, se advierte que el mayor impacto se vería reflejado en las variables macroeconómicas, en especial en los niveles generales de precio, debido al incremento de los precios de los productos e insumos que demanda la industria nacional; así como en las variables financieras derivado de la volatilidad e incertidumbre en los mercados internacionales.

Consideraciones Finales:

Desde 2016 la industria del acero a nivel mundial se ha mantenido en desaceleración dado la baja constante del precio del producto ante la sobreoferta de acero y aluminio que China realizó al mercado mundial, lo que se vio reflejado en un decremento de la inversión en este sector. Con ello, se advierte que este tipo de medidas podrían aumentar el deterioro del mercado mundial de acero, particularmente, en las regiones de Norteamérica y de la Unión Europea.

Las modificaciones al marco fiscal arancelario realizado por los EE.UU. estarían violando el *marco* legal definido por la OMC y la normatividad establecida en el Capítulo VIII: Medidas de Emergencia del TLCAN. Estas medidas también podrían inhibir el comercio exterior entre estas dos naciones y al mismo tiempo, ejercer un

incremento en los costos de producción que derivaría en un aumento de los precios de los bienes finales asociados a este sector.

Se entiende que las medidas aplicadas no tendrán un impacto relevante tanto en la economía como en las finanzas públicas. Así para dimensionar el impacto, se tomaron como referencia las estimaciones de CANACERO, que prevé un efecto en la industria siderúrgica de dos mil millones de dólares, monto que representa el 0.5 por ciento de las exportaciones totales de México en 2017. En tanto que la recaudación, por todos los bienes y servicios comerciados, del Impuesto a la Importación y Exportación, estimada para 2018, constituye apenas 1.6 por ciento de la recaudación total de impuestos.

Finalmente, se concluye que los cambios arancelarios adoptados por México ante las medidas realizadas por EE.UU. son de carácter sancionatorio, por lo que incluir programas de promoción sectorial aminorará el efecto que estos cambios tendrían en el mercado. Sin embargo, mantener de manera prologada estas iniciativas puede tener efectos relevantes en el desarrollo del sector, pues resta competitividad a toda la región.

Fuentes:

Baunsgaard T. (2001). A primer on mineral taxation. FMI: Working paper. 1(139). 1-35.

Recuperado (el 26 de febrero de 2018) de:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01139.pdf>

Behre Dolbear, where to invest in mining, 2015 disponible en: http://www.mining.com/wp-content/uploads/2015/08/WHERE_TO_INVEST_2015_08.pdf

CANACERO, Infografía de la producción de acero 2017, disponible en:

http://www.canacero.org.mx/Es/assets/infografia_canacero_2018.pdf

Cámara Minera de México (2017). Informe anual 2017. Cámara Minera de México LXXX Asamblea general ordinaria. Recuperado (el 02 de marzo de 2018) de:

<https://www.camimex.org.mx/files/2615/0092/9348/05-Info17.pdf>

Congreso de la Unión (1917). Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. DOF:15/09/2017. Recuperado (el 26 de febrero de 2018) de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

H. Congreso de la Unión (1981), Ley Federal de Derechos. DOF: 07/12/2017. Recuperado (el 26 de febrero de 2018) de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107_221217.pdf

H. Congreso de la Unión, Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIGIE.pdf>

H. Congreso de la Unión (1992), Ley Minera. DOF: 11/08/2014. Recuperado (el 02 de marzo de 2018) de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf

Organización mundial del comercio, The general agreement on tariffs and trade, disponible en:
https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf

González J. (2011) Minería en México. Referencias generales, régimen fiscal, concesiones y propuestas legislativas. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. 1(121). Recuperado (el 02 de marzo de 2018) de:
http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/271334/837084/file/Miner%C3%ADa_en_mexico_docto121.pdf

Secretaría de Economía (enero, 2018). Prontuario: Industria minero metalúrgica, 2018. Recuperado (el 02 de marzo de 2018) de:
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/292017/prontuario-2018.pdf>

Secretaría de Economía, México impondrá medidas equivalentes a diversos productos ante las medidas proteccionistas de EE.UU. en acero y aluminio, Comunicado de prensa 044/18, 31 de mayo de 2018, disponible en:
<https://www.gob.mx/se/prensa/mexico-impondra-medidas-equivalentes-a-diversos-productos-ante-las-medidas-proteccionistas-de-ee-uu-en-acero-y-aluminio>

White House, Presidential Proclamation Adjusting Imports of Steel into the United States, disponible en:
<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states-4/>

White House, Presidential Proclamation Adjusting Imports of aluminum into the United States, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states-4/>

