

OPERACIONES DEL FONDO PARA EL FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS*

Por el Lic. MIGUEL MANCERA

“Ha sido igualmente preocupación de las autoridades hacendarias y monetarias, que el exportador nacional disponga de facilidades crediticias especiales en todas y cada una de las etapas del proceso de exportación, comenzando por la etapa de la producción misma de los bienes exportables.”

LA rápida integración industrial de México está permitiendo que las empresas mexicanas tengan la posibilidad de vender al exterior una gama cada vez más amplia de productos manufacturados. Si en los próximos años logramos que esta posibilidad se siga convirtiendo en un número creciente de realizaciones, habremos rendido al país un servicio de extraordinaria significación económica y social, ya que el aumento de nuestras exportaciones y su diversificación no sólo repercutirán en niveles de ingreso más elevados, sino también, más estables. Destaca la importancia de promover de manera especial las ventas al exterior de productos manufacturados; por una parte, porque al ser la variedad de éstos mucho mayor que la de las materias primas, su colocación en los mercados del extranjero hace factible obtener una diversificación amplia de las ventas, que asegure al país ingresos estables de divisas, y por otra, porque al llevar los productos manufacturados incorporada una considerable cantidad de mano de obra, de combustibles, de energía eléctrica y de depreciación de construcciones y equipos, su producción per-

mite el empleo más intenso de los recursos humanos, naturales y de capital de que dispone el país, recursos que, a pesar de su escasez relativa, no siempre se encuentran plenamente ocupados.

Si bien es cierto que la exportación de productos manufacturados tiene claras ventajas, no hay que desconocer que implica ciertas dificultades que apenas estamos aprendiendo a vencer. A diferencia de lo que sucedía durante la Segunda Guerra Mundial y su postguerra, períodos durante los cuales los pocos países que tenían posibilidades de producir disfrutaban de una posición de negociación muy fuerte en los mercados internacionales, en la actualidad la concurrencia de un gran número de vendedores a estos mercados ha determinado una aguda competencia, con el resultado de que ahora es el comprador el que tiene más poder para fijar los términos de las operaciones comerciales. Consecuentemente, la competencia por ganar pedidos ya no sólo se manifiesta en los aspectos de calidad y precio del producto, sino también, de manera muy especial, en las condiciones de pago de la mercancía. Se ha podido observar cómo los plazos concedidos a los compradores se han estado alargando, mientras que las tasas de interés que los proveedores cargan por sus créditos se hacen cada vez más bajas. Ustedes advertirán, desde luego, lo que

* Conferencia sustentada el día 29 del presente mes en la jornada sobre Financiamiento de las Actividades de Exportación de Productos Manufacturados, organizada por la Confederación de Cámaras Industriales.

estas circunstancias significan para un país en proceso de desarrollo como lo es México, en donde los mercados de dinero y capitales están relativamente poco desarrollados, en donde el ahorro todavía no tiene un gran volumen, y en donde las urgentes necesidades de equipos que experimentan la minería, la agricultura, la industria y las empresas de servicios origina una fuerte demanda de recursos. Obviamente, las tasas de interés que privan en los mercados de dinero y capitales de México no pueden ser sino más elevadas que las que se encuentran en los mercados financieros de los países más avanzados económicamente.

Las autoridades hacendarias y monetarias han tenido una clara conciencia de esta situación, y se han empeñado en crear mecanismos que superen las dificultades creadas por el todavía modesto desarrollo de los mercados financieros de nuestro país. Por consiguiente, han tomado medidas para que las actividades de exportación puedan financiarse con recursos cuyo costo no esté determinado por las fuerzas de esos mercados, sino con recursos que puedan ser suministrados al exportador mexicano a tasas de interés similares a las que son cargadas a sus competidores de otros países, de manera que los términos de financiamiento no constituyan de ninguna manera un obstáculo para el desarrollo de las exportaciones mexicanas.

Ha sido igualmente preocupación de las autoridades hacendarias y monetarias, que el exportador nacional disponga de facilidades crediticias especiales en todas y cada una de las etapas del proceso de exportación, comenzando por la etapa de la producción misma de los bienes exportables.

El día 2 del mes de junio próximo pasado, el Banco de México expidió su circular 1532 a los bancos de depósito y su circular 1533 a las sociedades financieras, en las que dio a conocer el establecimiento de un régimen de financiamiento, a tasas de interés preferenciales, para la producción y existencias de bienes destinados a la venta al exterior. Como es de su conocimiento, tanto los bancos de depósito, como las sociedades financieras, deben mantener en el Banco Central un depósito obligatorio, proporcional al importe de su pasivo. Pues bien, el Instituto Central ha permitido a dichos bancos y sociedades financieras utilizar parte de los recursos correspondientes a ese depósito obligatorio en el otorgamiento de créditos para el financiamiento, a tipos de interés reducidos, de la producción o de las existencias de bienes que van a ser vendidos al extranjero.

Las condiciones establecidas por el Banco de México para que los exportadores se beneficien de estos financiamientos se han hecho tan simples como ha sido posible. La primera de ellas es que el producto de que se trata sea manufacturado y hecho en México. Con el objeto de aclarar lo que para estos efectos significa manufacturado y hecho en México, el Banco Central ha expedido su circular 1538 a los bancos de depósito y a las sociedades financieras, en la que se consigna una amplia lista de fracciones de la tarifa del impuesto general de exportación que corresponden a productos manufacturados. En la propia circular, el Banco de México ha indicado que esta lista no es exhaustiva, sino que otros productos, que no corresponden a ninguna de las fracciones listadas, pueden asimismo ser objeto de financiamiento con cargo al depósito obligatorio de los bancos y las financieras, previa consulta que las instituciones de crédito formulen al Banco Central. También se ha señalado en esta circular que, para que un producto se considere hecho en México, el porcentaje nacional de su costo directo de producción no deberá ser inferior al 50%.

La utilización de estos créditos para el financiamiento de la producción y de las existencias de bienes exportables, está condicionada a que se haya celebrado el contrato de compraventa respectivo entre el exportador y su cliente, contrato que usualmente se formaliza mediante el pedido en firme y la aceptación de surtirlo. Se comprenderá la razón de este requisito, ya que los recursos relativamente reducidos de que dispone México para financiar estas actividades a tasas de

interés preferenciales, no pueden distraerse en el financiamiento de la producción o existencias de bienes que sólo eventualmente llegarán a exportarse, en detrimento del apoyo crediticio a la producción y al almacenaje de otros bienes que ciertamente van a venderse al exterior. Es por ello, que el requisito de haberse celebrado el contrato de compraventa se exceptúa, únicamente, cuando se trata de financiar existencias que el acreditado tiene ya en el extranjero.

Otra de las condiciones establecidas para el otorgamiento de estos créditos se refiere a su monto. Si el crédito es para la producción, el importe de las disposiciones no debe ser mayor que la suma necesaria para pagar las materias primas, materiales, salarios y otros costos directos de fabricación de la mercancía, y, si el crédito es para financiar existencias, el importe de las disposiciones no debe exceder del costo de dichas existencias, puestas en el local donde se almacenen. Ustedes advertirán que esta condición se ha establecido para que los créditos que nos ocupan se destinen exclusivamente a su propósito.

A fin de que se pueda comprobar la aplicación correcta de estos créditos, los exportadores deben entregar en su oportunidad, a la institución que los financie, copia del conocimiento de embarque de la mercancía y de la factura debidamente suscrita.

A través de este mecanismo crediticio, los exportadores se encuentran ahora en la posibilidad de financiar la producción y las existencias de bienes destinados a la venta al exterior a un tipo de interés que no puede ser mayor, pero sí menor, del 8% anual, incluyendo en esta tasa comisiones y cualesquiera otros gastos.

Somos conscientes de que existen actividades de exportación cuya naturaleza no se aviene a las reglamentaciones anteriores y que, por lo mismo, no pueden beneficiarse en la actualidad de estos créditos baratos. Por ejemplo, hay empresas que reciben los pedidos para surtirlos de inmediato y no con anterioridad a la fabricación de los bienes, por lo cual su producción no puede financiarse mediante las facilidades que hemos descrito. Sería de gran utilidad que, en los grupos que se reunirán esta tarde, se expresaran ideas que nos ayuden a encontrar fórmulas adecuadas para resolver estas situaciones.

Conviene observar que los financiamientos de la producción y de las existencias de bienes exportables, con cargo al depósito obligatorio de los bancos y de las sociedades financieras, se otorgan en moneda extranjera, ya que los recursos que se utilizan para conceder estos créditos, provienen de depósitos, también en moneda extranjera, que esas instituciones reciben del público. El hecho de que los financiamientos se den en moneda extranjera no implica, sin embargo, ningún problema para el exportador, en vista de que la venta de los bienes cuya producción o existencias se financian de esta manera, usualmente va a producir divisas.

Hasta este momento, hemos explorado los problemas financieros de las primeras etapas de la actividad exportadora, consistentes en la producción de los bienes que van a venderse al exterior y en el almacenaje de sus existencias. Toca ahora examinar el problema financiero de la siguiente etapa, es decir la venta a plazos, que quizá sea en la que más de manifiesto se ponga la necesidad de contar con créditos a tasas de competencia internacional. Como indicábamos antes, la aguda concurrencia en los mercados exteriores ha determinado que los vendedores concedan plazos cada vez más largos a sus clientes, lo cual da por resultado que el tipo de interés que se carga al comprador tenga un peso muy importante en la suma total que éste ha de pagar por la transacción. Esto es particularmente cierto respecto de las ventas a plazos de bienes de capital, que frecuentemente implican créditos hasta de 5 años y, en ocasiones, a plazos aún mayores.

Con el objeto de que el exportador mexicano estuviera en posibilidad de financiar sus ventas a plazos al exterior a tipos de interés adecuados, al 20 de abril de 1960 el Banco de México dio a conocer sus primeras medidas para que los bancos y sociedades financieras pudieran otorgar créditos de exportación con cargo a su depósito obligatorio en moneda extranjera. Esas primeras medidas se fueron afinando gradualmente, hasta llegar a convertirse en reglamentaciones que sirven su propósito con amplia flexibilidad.

Sin embargo, los recursos del depósito obligatorio de los bancos y sociedades financieras, susceptibles de emplearse en estos fines, tienen que ser relativamente modestos, tanto porque la liberación de los mismos implica una expansión del crédito que, de ser excesiva, puede resultar inflacionaria, como porque los recursos en moneda extranjera de un número considerable de esas instituciones no son suficientes para que con ellos otorguen volúmenes apreciables de crédito. En vista de estas limitaciones, con el producto de un impuesto de 10% ad valorem aplicable a ciertas importaciones, se creó el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, que maneja en fideicomiso el Banco de México, y que puede apoyar las operaciones de financiamiento a la exportación de todos los bancos y sociedades financieras del país, mediante el redescuento de papel proveniente de ventas a plazos al exterior.

El Fondo ha tenido particular empeño en adoptar procedimientos ágiles para el redescuento de papel de exportación. En el capítulo de disposiciones generales de las Reglas de Operación del Fondo, se establece que las exportaciones que se refinancien con cargo a este fideicomiso habrán de ajustarse tan sólo a los siguientes requisitos: el bien objeto de la exportación deberá ser un producto manufacturado en México; el pago de la mercancía se pactará en moneda mexicana o en dólares de los Estados Unidos de América, y las condiciones de pago deberán de estar de acuerdo con las prácticas del mercado internacional, respecto del producto de que se trate.

Este último aspecto relacionado con los términos en que se concierta la operación es de mucha importancia, ya que para asegurar en lo posible la recuperación del crédito, éste debe estar bien otorgado. Es perfectamente adecuado, por ejemplo, que un motor eléctrico, cuya vida económica es de varios años, se venda a un plazo de 24 meses, en tanto que este plazo no sería apropiado para la venta de cigarrillos, que a los dos años de haberse exportado, se encontrarían consumidos o muy deteriorados. Con base en estas consideraciones económicas, así como en las prácticas comerciales se ha llegado a establecer un cierto patrón de comercio en el mercado internacional, cuyas características en líneas generales son las siguientes: las materias primas y los productos semielaborados que se utilizan en la industria se venden generalmente a un plazo no mayor de seis meses; los artículos de consumo final se venden también a un plazo máximo de seis meses exceptuándose los de consumo duradero, respecto de los cuales se llega a un plazo máximo de doce meses y, excepcionalmente, de dieciocho meses; la maquinaria, herramienta y equipo se venden a un plazo que en ningún caso debe ser mayor que el de su vida económica, pero que suele ser sustancialmente menor que ésta, si el importe de la transacción es reducido.

El plazo del crédito no es la única consideración en cuanto a las condiciones en que se debe pactar el pago de la mercancía. Hay que tener en cuenta también la forma de amortización del crédito, que normalmente ha de ser mediante cuotas iguales y escalonadas a intervalos no mayores de 6 meses.

También debe observarse que, en las ventas a plazo mayor de un año, es normal que el comprador haga un pago al contado a la fecha de entrega de la mercancía, o con anterioridad a ella, de un 20% del precio, por lo menos.

Para que el exportador mexicano esté en condiciones de competir financieramente con otros productores, incluso con

los de los países más avanzados económicamente, el Fondo redescuenta documentos provenientes de ventas a cualquier plazo, siempre y cuando estas ventas se hayan concertado de conformidad con los patrones internacionales de comercio. Con el mismo propósito de colocar al exportador en posición de competir, el Fondo ha determinado, con vista a la situación que priva en los mercados exteriores, tasas máximas que las instituciones de crédito pueden cargar a los exportadores en las operaciones refinanciadas con recursos del Fondo. Así, en operaciones en que el exportador mantiene su responsabilidad sobre los documentos que descuenta, estas tasas máximas son: 6% anual, respecto de créditos hasta un año; 7% anual respecto de créditos de más de uno a dos años; y 8% anual respecto de créditos de más de dos a cinco años. Debe enfatizarse que éstas son tasas máximas, por lo cual es factible que, en operaciones bien garantizadas, el exportador obtenga el financiamiento a tipos inferiores.

Expresadas ya estas nociones sobre el financiamiento de ventas a plazos al exterior, corresponde preguntarnos qué ha de hacer el exportador para obtener la ayuda crediticia del Fondo. Lo que el exportador debe hacer es dirigirse al banco o sociedad financiera de su preferencia, e informarle sobre las principales características de la exportación, o sea, la naturaleza de la mercancía, su contenido de fabricación nacional, el precio pactado con el comprador, el nombre de éste, la proporción de pago al contado y de pago diferido, el plazo del crédito, el tipo de interés a cargo del importador, el nombre del avalista que, en su caso, garantice la operación, y las características de los títulos de crédito con que se vaya a documentar el adeudo. Con estos datos, el banco o la sociedad financiera de que se trate, que probablemente tiene ya establecida una línea de crédito con el Fondo, presenta a éste una solicitud de redescuento, la cual es inmediatamente aprobada, con tal de que la transacción se ajuste a las reglas de operación del fideicomiso. De esta manera, el exportador puede tener la seguridad, antes de cerrar la operación con su cliente, de que podrá ser refinanciada en su oportunidad.

Al 30 de junio del presente año, las operaciones de redescuento aprobadas por el Fondo tenían un importe total de 244 millones de pesos, en números redondos, y cubrían una gama considerable de productos manufacturados, tales como textiles, comestibles elaborados, productos químicos, vidrio y sus manufacturas, materiales de construcción, plancha, tubería y conexiones de acero, tanques para gas, instalaciones y equipo para la industria petrolera y petroquímica, maquinaria, embarcaciones, aparatos domésticos y transportes automotrices.

Los países de destino de las exportaciones cuyo refinanciamiento por el Fondo ha sido aprobado son, en su mayor parte, centro y sudamericanos; pero también se han concertado operaciones con los Estados Unidos, el Medio Oriente, Europa Occidental y las Antillas. De los 244 millones de pesos de operaciones aprobadas al 30 de junio del año en curso, correspondían 213.4 millones a países latinoamericanos, 21.8 millones a los Estados Unidos de Norteamérica, 7 millones al Medio Oriente, 1.9 millones a Europa y 44 mil pesos a las Antillas.

Por lo que se refiere a plazos, los créditos cuyo refinanciamiento ha sido aprobado por el Fondo van desde los 90 días hasta los 8 años. A los plazos más cortos corresponden, principalmente, las ventas de bienes no durables, tanto de consumo como de producción, mientras que, a los plazos más largos corresponden, como es natural, las ventas de bienes durables de producción.

Ustedes se dan cuenta, perfectamente, de que el problema del financiamiento de ventas a plazos no se refiere exclusivamente a la disponibilidad de los recursos necesarios para el descuento y redescuento del papel de exportación, sino que es preciso tener presentes también los riesgos que implica el otorgamiento de créditos al exterior.

Los riesgos de los créditos de exportación se han dividido tradicionalmente en riesgos comerciales y riesgos políticos. Los primeros se refieren a la falta de recuperación del crédito por insolvencia, falta de liquidez o mala fe del deudor, cuando éste es una empresa privada; mientras que los segundos se refieren, en términos generales, a la falta de recuperación del crédito por circunstancias ajenas al deudor, o bien al incumplimiento de éste, en caso de ser una entidad pública.

Los riesgos comerciales tienden a ser mayores en los créditos de exportación que en los créditos concedidos a clientes del mercado interno, ya que la obtención de informes sobre el comprador se hace más difícil y costosa, el menor conocimiento de la legislación del país del importador dificulta el control sobre las operaciones del deudor y, llegado el caso de falta de pago, los trámites legales encaminados a una eventual recuperación del crédito se hacen más costosos. Estas dificultades son especialmente graves para los productores de los países en desarrollo, quienes tienen que enfrentarse en los mercados internacionales a la competencia de vendedores europeos y norteamericanos, que, con sus muchos años de experiencia, han llegado a conocer bien a sus clientes del exterior, pudiéndoles otorgar volúmenes sustanciales de crédito sin correr riesgos excesivos.

A fin de resolver esta situación tan adversa para el exportador mexicano, se ha puesto gran empeño en colaborar en los estudios que el Banco Interamericano de Desarrollo ha venido realizando con el propósito de examinar la forma en que podrá establecerse el seguro de crédito de exportación en América Latina, estudios que, esperamos, darán luz sobre este importante problema en un futuro no muy distante.

Si los riesgos comerciales constituyen una dificultad tan grande para que el exportador otorgue crédito a sus clientes del exterior, los riesgos políticos, particularmente el más importante de ellos, el de inconvertibilidad e intransferibilidad de divisas, representan problemas adicionales de una naturaleza muy particular. La existencia de estos riesgos determina que el exportador no sólo tenga que cumplir con su función normal como comerciante, de examinar la calidad crediticia de su cliente, sino que también tenga que ver y prever aquellas circunstancias económicas y políticas del país del importador, que pueden obstaculizar la recuperación del crédito.

El Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados a través de su programa de garantías contra riesgos políticos, está resolviendo las dificultades que los exportadores tienen en este aspecto. Actualmente, puede garantizar los créditos de exportación contra los siguientes riesgos: Inconvertibilidad e intransferibilidad monetaria; falta de pago del crédito por expropiación, requisición o confiscación de los bienes del deudor; falta de pago del crédito por disposición de la autoridad que impida al deudor cubrir su obligación; y falta de pago del crédito por incumplimiento del deudor o de su garante, si el uno o el otro son entidades públicas o de servicio público.

Las operaciones de garantía más comunes del Fondo son las referentes a riesgos de inconvertibilidad e intransferibilidad. En esencia, la garantía en estos casos consiste en hacer efectivo al exportador un porcentaje del importe de la transacción, en caso de que los fondos que el deudor haya entregado en su país para pagarla resulten inconvertibles o intransferibles a México.

Para evaluar los riesgos de inconvertibilidad e intransferibilidad de las operaciones, el Fondo tiene una sección de estudios, en la que se recopila y clasifica una considerable cantidad de información sobre los países cuyos residentes reciben créditos que el Fondo ha garantizado. El hecho de que el Fondo trate de evaluar lo mejor posible los riesgos de inconvertibilidad e intransferibilidad de los créditos, no quiere decir, sin embargo, que el exportador deba dejar de hacerlo. La operación sana de las garantías de crédito exige que los beneficiarios de estas garantías participen en cierta proporción de los riesgos, aunque sea pequeña, a fin de que se interesen por la buena selección de su clientela. Es por ello que el Fondo, al igual que organismos similares de otros países, no garantiza la recuperación de la totalidad de los créditos, sino de una proporción de los mismos, no mayor del 90%.

Como es natural, el Fondo cobra primas por las garantías que otorga. Estas primas no tienen un objetivo de lucro, sino exclusivamente el de cubrir, por una parte, las pérdidas que eventualmente lleguen a presentarse por créditos irrecuperables, y, por la otra, los gastos de administración del programa. Las primas que el Fondo está cargando al presente pueden considerarse de las más bajas del mundo.

Las primas varían de unas operaciones a otras, en vista de la situación y perspectivas del país del importador, del plazo del crédito y de los riesgos cubiertos por la garantía. Así, por ejemplo, respecto de operaciones con países muy estables, concertadas sobre la base de pago contra documentos, y en las que la garantía ampara exclusivamente los riesgos de inconvertibilidad e intransferibilidad, la prima es de $\frac{1}{8}$ de 1% sobre el importe de los documentos, mientras que, respecto de operaciones con países cuya situación y perspectivas económicas son difíciles, concertadas a plazo de 8 años, y en las que la garantía ampara los cuatro riesgos que puede cubrir el Fondo, la prima es de 4.4% sobre el importe original del principal del crédito.

El exportador advertirá que, al garantizar sus operaciones, el financiamiento de éstas se facilita, ya que los riesgos de sus créditos disminuyen. Para obtener la garantía del Fondo, el exportador tan sólo tiene que dirigirse a su banquero y explicarle la naturaleza de las operaciones que pretende llevar a cabo, a fin de que éste le proporcione los formularios que deben llenarse y hacerse llegar al Fondo.

Señores, el fomento de la exportación, como dijimos al principio de esta plática, debe tener y tiene una elevada prioridad en la política económica de nuestro país. Por esta razón, las facilidades financieras que se han dado a la exportación son más generosas, me atrevería a decir, que las concedidas a cualquier otra rama de la actividad económica de México.

Se han dado estas facilidades especiales al tener en cuenta que el exportador, en relación con otros empresarios, se enfrenta a dificultades mucho mayores. En efecto, en los mercados internacionales rigen los precios más bajos y se exigen las calidades más altas, y, en ellos, el productor no tiene la protección que le ampara frecuentemente en el mercado interno. Esta situación ha determinado que se tomen medidas efectivas para alentar la exportación. En el campo financiero estas medidas han tenido un rápido desarrollo: considérese que no fue sino hasta el año de 1960 cuando se pusieron en operación los primeros mecanismos permanentes para el otorgamiento de créditos baratos a la exportación, y que, sólo cinco años después, contamos con un sistema de financiamiento a las exportaciones que, en cuanto al suministro de recursos a plazos y tipos de interés adecuados, es tan avanzado como el que puedan tener los países de más alto grado de desarrollo económico. El Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, a través de las numerosas oficinas de los bancos de depósito y ahorro, así como de las sociedades financieras, está en posibilidad de atender debidamente las necesidades crediticias del exportador mexicano en cualquier localidad donde se encuentre.

Las medidas que se han tomado en los últimos cinco años en lo que se refiere a financiamiento de las exportaciones han sido complementadas por esfuerzos en otros aspectos. Destacan entre esos esfuerzos los que se han llevado a cabo por las autoridades hacendarias para favorecer al exportador en materia fiscal; los realizados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y en el seno de la ALALC para lograr mejores condiciones de acceso de nuestros productos a los mercados exteriores; la actividad de los consejeros comerciales en el exterior; y, también, de manera muy importante, la acción del sector privado encaminada a la promoción de nuestro intercambio. Hemos de tener confianza en que si ha sido posible aumentar y diversificar nuestras ventas al extranjero en los últimos años, más lo podremos hacer en lo futuro, al contar con mecanismos cada vez más perfeccionados de apoyo a las exportaciones, y, sobre todo, al afirmarse de manera tangible la conciencia de exportación en el empresario mexicano.