



**PRESIDENCIA**  
Oficio PRES-10-096-2008-082

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

**C. ELOY CANTÚ SEGOVIA**

Presidente de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial  
Senado de la República

**C. GUSTAVO ENRIQUE MADERO MUÑOZ**

Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público  
Senado de la República

**C. RAMÓN MUÑOZ GUTIÉRREZ**

Presidente del Comité para el Fomento de la Competitividad  
Senado de la República

**C. ADRIANA RODRÍGUEZ VIZCARRA VELÁZQUEZ**

Presidenta de la Comisión de Economía  
Cámara de Diputados

**C. JORGE ESTEFAN CHIDIAC CHARBEL**

Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público  
Cámara de Diputados

**C. MARIANO GONZÁLEZ ZARUR**

Presidente del Comité de Competitividad  
Cámara de Diputados

**C. AGUSTÍN CARSTENS CARSTENS**

Secretario de Hacienda y Crédito Público

**C. EDUARDO SOJO GARZA ALDAPE**

Secretario de Economía

**PRESENTE**

**Asunto:** se emite opinión

La Comisión Federal de Competencia emite, con fundamento en los artículos 2, 23, 24 fracciones XI, XVIII y XIX, y 28 fracciones I, V y VI de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE); y los artículos 1, 8 fracción II, 20 y 22 fracción VIII del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia (RICFC), la siguiente:

*OPINIÓN CON EL FIN DE PROMOVER LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA EN EL DISEÑO Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS Y REGULACIONES DEL COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCIAS.*

El contenido de este documento no prejuzga sobre aspectos de índole distinta, toda vez que no son competencia de esta autoridad. La opinión se integra de cinco secciones. La sección I hace un recuento de las actuaciones del Ejecutivo Federal y de la Comisión Federal de Competencia (CFC o Comisión) que anteceden la emisión de esta opinión. Después, la sección II expone el papel de las políticas de competencia y de comercio en el fomento de la competitividad en los mercados y la generación de bienestar para la sociedad. Enseguida, la sección III, ofrece la evaluación de los instrumentos, arancelarios y no arancelarios, aplicables al comercio exterior de mercancías cuyos efectos resultan relevantes para el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados. La sección IV describe el marco institucional para el diseño de políticas y regulaciones aplicables al comercio exterior. A continuación la sección V analiza, desde la perspectiva de la política de competencia, los recientes programas y acciones que reforman el marco regulatorio del comercio exterior de mercancías. Con base en las consideraciones de las secciones anteriores, la sección VI propone medidas adicionales para favorecer el proceso de competencia y libre concurrencia en las actividades de comercio exterior de mercancías y, con ello, fortalecer la competitividad del país en beneficio de la sociedad.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

## I. ANTECEDENTES

### **Actuaciones del Ejecutivo Federal**

1. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) establece que la política económica tiene como finalidad lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos, especialmente de quienes viven en la pobreza.
2. El PND adopta entre los objetivos de política económica «Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos».
3. En la consecución de este objetivo específico, las políticas de competencia económica, comercio exterior de mercancías y mejora regulatoria juegan un papel determinante para:
  - » Fortalecer la competencia en los mercados para que los consumidores tengan acceso a un amplio portafolio de bienes en condiciones competitivas y no discriminatorias.
  - » Facilitar el comercio exterior de mercancías que permita el acceso de los productos mexicanos a otros mercados y la entrada de bienes de capital, insumos e inversión en términos más favorables, con el fin de contribuir a expandir la capacidad productiva del país, generar empleos y propiciar la transferencia de tecnologías.
  - » Desarrollar una regulación eficiente que reduzca los costos de las empresas para entrar y participar en los mercados.
4. El Ejecutivo Federal y diversas autoridades han anunciado la implementación de acciones y medidas para simplificar los instrumentos arancelarios y no arancelarios a fin de mejorar la transparencia y eficiencia de las operaciones aduaneras y de comercio exterior de mercancías. Entre estas acciones destacan:
  - » *Programa de Apoyo a la Economía, 10 Medidas para Impulsar la Actividad Productiva, la Inversión y el Empleo.*<sup>1</sup>
  - » *Decreto por el que se reforman los diversos por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados.*<sup>2</sup>
  - » *Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior.*<sup>3</sup>
  - » *Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.*<sup>4</sup>
  - » *Diez Lineamientos para Incrementar la Competitividad 2008-2012.*<sup>5</sup>
  - » *Plan de modernización aduanera para la competitividad.*<sup>6</sup>
5. El fortalecimiento de la competitividad de los mercados involucra diversas políticas económicas y marcos regulatorios existentes y requiere consistencia en sus principios e instrumentos.

<sup>1</sup> Presidencia de la República, Discurso disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=34116>; y publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en:

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/novedades/espanol/docs/2008/comunicados/comunicado\\_021\\_2008.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/novedades/espanol/docs/2008/comunicados/comunicado_021_2008.pdf).

<sup>2</sup> Publicado el 30 de enero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), disponible en: <http://www.dof.gob.mx/transfer.php?s>.

<sup>3</sup> Publicado el 30 de marzo de 2008 en el DOF y suscrito por la Presidencia de la República; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Secretaría de Economía (SE). Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5019883](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5019883).

<sup>4</sup> Publicado el 3 de marzo de 2008 en el DOF y suscrito por la Presidencia de la República, la SHCP y la SE. Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5017463](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5017463).

<sup>5</sup> Publicado el 26 de febrero de 2008 por la Subsecretaría de Industria y Comercio de la SE. Disponible en:

[http://www.economia.gob.mx/pics/pages/2025\\_base/DiezLineamientos.pdf](http://www.economia.gob.mx/pics/pages/2025_base/DiezLineamientos.pdf).

<sup>6</sup> Publicada el 7 de marzo de 2007 por la Administración General de Aduanas, disponible en:

[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/servicios/noticias\\_boletines/33\\_9337.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/noticias_boletines/33_9337.html).

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

### Actuaciones de la Comisión Federal de Competencia

1. Como parte de sus actividades permanentes, la CFC estudia los mercados en México e identifica oportunidades para promover y proteger la competencia económica que mejoren la eficiencia de los mercados, la competitividad y el bienestar social. En diversos casos, esta autoridad ha emitido opiniones públicas con el objeto de promover los criterios de competencia económica en el diseño de políticas y regulaciones.<sup>7</sup>
  - » En octubre del 2007, inició un estudio con el objetivo de identificar y evaluar las políticas y regulaciones del comercio exterior de mercancías con efectos en el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados.
  - » El 27 de febrero del 2008, convocó al *Foro de Opinión sobre Comercio Exterior* en el cual participaron autoridades, representantes del sector privado y expertos independientes.<sup>8</sup> Este evento constituyó un e plural y abierto en el que los participantes presentaron sus opiniones sobre temas relevantes de competencia en las políticas y regulaciones del comercio exterior.
2. En los términos de la legislación de competencia, ha investigado y sancionado diversas conductas contrarias al proceso de competencia que involucran mercados asociados con actividades del comercio exterior y despacho aduanero de mercancías.
3. Es miembro permanente de la Comisión de Comercio Exterior (Cocex)<sup>9</sup> donde ha participado activamente en la revisión, evaluación y elaboración de recomendaciones no vinculantes sobre medidas específicas, arancelarias y no arancelarias, aplicables a la importación, exportación y medidas de contingencia.
4. En ejercicio de sus facultades y de los elementos recabados a lo largo de sus actuaciones, considera pertinente emitir la presente opinión para promover la aplicación de los criterios de competencia y libre concurrencia en las políticas y regulaciones del comercio exterior de mercancías.

## II. COMPETENCIA, COMERCIO EXTERIOR Y COMPETITIVIDAD<sup>10</sup>

La apertura comercial fortalece el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados. A través de las actividades de comercio exterior, los mercados se benefician de:

<sup>7</sup> Disponibles en [http://www.cfc.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=70&Itemid=434](http://www.cfc.gob.mx/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=70&Itemid=434).

<sup>8</sup> En este evento participaron representantes de la Administración General de Aduanas; la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI); Comisión de Comercio Exterior (Cocex); Dirección General de Normas (DGN); Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO); Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM); Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología, A.C. (COMCE); Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM); Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales A.C. (CLAA); Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN); Consejo Ejecutivo de Empresas Globales; Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA); y expertos independientes.

<sup>9</sup> Con fundamento en el artículo 6° de la Ley de Comercio Exterior y artículo 2 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

<sup>10</sup> Organization of Economic Cooperation and Development, OECD (2007), *The interaction amongst trade, investment and competition policies*, disponible en: [http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en\\_2649\\_39863329\\_40174288\\_119684\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_39863329_40174288_119684_1_1_1,00.html).

OECD (2005), *The Benefits of Liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment in the OECD*, Economics Department Working Paper, No. 463, ECO/WKP(2005)50, disponible en:

[http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en\\_33873108\\_33873325\\_34965762\\_1\\_1\\_1\\_37431,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_33873108_33873325_34965762_1_1_1_37431,00.html).

OECD (2003), *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*, Economics Department Policy Research Working Paper 2944, disponible en: [http://www.ois.oecd.org/olis/2003doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/c1c3b3ec930d27f6c1256cad0059d31a/\\$FILE/JT00137570.PDF](http://www.ois.oecd.org/olis/2003doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/c1c3b3ec930d27f6c1256cad0059d31a/$FILE/JT00137570.PDF).

World Bank (2003), *Institutions for Sustainable Development*. En *World Development Report 2003 : desarrollo sostenible en un mundo dinámico - transformación de instituciones, crecimiento y calidad de vida*, capítulo 3, disponible en:

[http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTMODELSITE/EXTWDRMODEL/0,,imgPagePK:64202988~entityID:000009486\\_20040809151022~pagePK:64217930~piPK:64217936~theSitePK:477711,00.html](http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTMODELSITE/EXTWDRMODEL/0,,imgPagePK:64202988~entityID:000009486_20040809151022~pagePK:64217930~piPK:64217936~theSitePK:477711,00.html).

World Bank (2002), *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, disponible en:

<http://www.worldbank.org/wdr/2001/fulltext/fulltext2002.htm>.

Acemoglu, Daron; Simon Johnson y James Robinson (2005), *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*. En Aghion, Philippe and Steve Durlauf (Ed.), *Handbook of Economic Growth*, disponible en: <http://elsa.berkeley.edu/~chad/Handbook.html>.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

- » La participación de empresas extranjeras en los mercados internos;
- » La participación de empresas mexicanas en los mercados extranjeros;
- » La disponibilidad de un portafolio más amplio y competitivo de insumos y productos finales en los mercados internos; y
- » La creación y ampliación de actividades productivas, mercados y oportunidades de empleo.

La competencia en los mercados crea mecanismos para que los consumidores, intermedios y finales, elijan, entre los bienes disponibles, aquellos que mejor satisfagan sus preferencias y necesidades. Por su parte, el proceso de apertura comercial amplía de manera sustantiva el portafolio de bienes disponibles para los consumidores. De manera complementaria, otras políticas y regulaciones nacionales establecen medidas de protección y promoción al crecimiento, productividad, igualdad, educación, salud, seguridad y otros elementos necesarios para alcanzar el desarrollo sustentable.

En contraparte, por el lado de la oferta, la competencia entre los productores nacionales y extranjeros incrementa los incentivos para buscar las mejores materias primas, tecnologías y otros insumos que les permitan reducir sus costos y mejorar la comercialización de sus bienes para ofrecerlos en condiciones más atractivas para el consumidor. Este proceso promueve la permanencia en los mercados de los productores que sean más eficientes y entreguen mayor valor agregado al consumidor. A su vez, la apertura comercial permite a los productores acceder a los insumos y prácticas comerciales que existen en otros países y desarrollar cadenas productivas internacionales que, en combinación con los insumos nacionales, les permita alcanzar los niveles de eficiencia necesarios para competir en los mercados internacionales, al tiempo que reduce las barreras de entrada y así promueve la competencia económica.

En ausencia de restricciones estructurales, de comportamiento y regulatorias innecesarias, la competencia económica y la apertura comercial promueven el crecimiento económico y la creación de riqueza en beneficio de toda la población.

No obstante, los mercados pueden exhibir distintas barreras y restricciones derivadas de su estructura y el comportamiento de sus participantes, los consumidores y empresas, que impidan el proceso de competencia y restrinjan el intercambio eficiente de bienes con otros países. Estas condiciones generan la necesidad de que los gobiernos adopten políticas y regulaciones específicas para garantizar que ambos procesos ocurran en condiciones favorables para la sociedad.

Distintas evaluaciones concluyen que el diseño regulatorio para el comercio exterior adoptado en México ha favorecido el crecimiento económico, pero también que se requieren reformas adicionales para incrementar los niveles de crecimiento y de competitividad:

- » Una tendencia común en los índices de comparación internacional es que los países muestren niveles de competitividad mayores a sus niveles de ingreso. No obstante, México muestra un desempeño diferente. En 2007 se ubicó en la posición 52 en el índice de competitividad de crecimiento (ICC) y la posición 39 en términos de su ingreso bruto. En contraste, Chile, India y otras economías de Asia han ocupado posiciones en el ICC mejores que las registradas en términos de su ingreso bruto. Estos elementos indican que el desempeño económico de México se encuentra por debajo de su potencial.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> El texto se presenta como fue referido en el artículo del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2006) *Mexico's Competitiveness: Reaching Its Potential*, IMF Country Report No. 06/351, disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/11/16/000090341\\_20061116093200/Rendered/PDF/353880MX.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/11/16/000090341_20061116093200/Rendered/PDF/353880MX.pdf). Los datos han sido actualizados con base en World Economic Forum (2008, 2007 y 2006), *Competitiveness Report*, disponibles en: <http://www.weforum.org/en/media/publications/CompetitivenessReports/index.htm>.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

- » Diversos análisis coinciden en identificar que, entre los elementos que restringen la competitividad y productividad del país se encuentran: altos costos regulatorios; la complejidad en los trámites ante aduanas; y la complejidad en la estructura arancelaria.
- » Entre 95 economías analizadas por el Banco Mundial, México ocupa la posición 86 en términos del índice de restricción tarifaria al comercio exterior. El índice registrado en México se encuentra por arriba del promedio registrado en la región de América latina y el Caribe y entre los países de ingresos medios. Tomando en consideración sólo las medidas arancelarias adoptadas en los acuerdos preferenciales, México ocupa la quinta posición en el grupo de 95 economías.<sup>12</sup>
- » Las mejoras unilaterales en la facilitación del comercio exterior en México podrían aumentar las exportaciones en 20% y las importaciones en 11%. Estas estimaciones sugieren que la facilitación del comercio debe ser considerada como parte del diseño de las políticas de comercio exterior.<sup>13</sup>
- » Las condiciones regulatorias tienen un alto impacto en la atracción de inversión extranjera directa. Se estima que la inversión tiene una elasticidad de 6.8% respecto a las mejoras regulatorias y de 5.8% respecto a las medidas que faciliten el comercio y la logística de transporte.<sup>14</sup> Es decir, por cada 10% que aumente el indicador de mejoras regulatorias, las inversiones aumentarían 6.8%.
- » Las más de 12,000 fracciones que integran la estructura arancelaria, su alta dispersión, así como los diversos tratados y acuerdos comerciales que ha celebrado México y los 23 programas de promoción sectorial vigentes, generan una operación sumamente compleja. Esta situación impone altos costos de transacción en las operaciones de comercio exterior tanto a los particulares como a la autoridad. Por ejemplo, las empresas enfrentan problemas para realizar una correcta clasificación arancelaria ante la alta diversidad de fracciones e incurrir en ocasiones en errores involuntarios que derivan en sanciones. Adicionalmente, México aplica a terceros países niveles arancelarios muy altos en relación a los que aplican nuestros principales socios comerciales, lo que implica una merma de la competitividad del país y un desvío de la inversión y del empleo a otros países.<sup>15</sup>
- » Las regulaciones y restricciones no arancelarias se han diseñado para responder a necesidades específicas de control en temas de salud, seguridad y medio ambiente y, en su caso, para la atención de coyunturas particulares. Hoy se carece de homogeneidad regulatoria, lo que provoca efectos negativos en las operaciones de comercio exterior, obligando a los usuarios a enfrentar procedimientos, requisitos, criterios e inclusive lenguajes regulatorios diferentes. En algunos casos, estas regulaciones se han desvirtuado, han perdido su eficacia y se han convertido en barreras al comercio exterior. Esto se traduce en elevados costos y/o pérdida de oportunidades de negocio.<sup>16</sup>

La evidencia empírica es contundente al identificar las posibilidades de ganancias significativas en crecimiento y competitividad asociadas con la reducción de restricciones regulatorias innecesarias en el acceso a los mercados. Entre los elementos que aún imponen restricciones significativas al crecimiento y competitividad de la economía se señala, de manera consistente, las regulaciones aplicadas al comercio exterior.

<sup>12</sup> World Bank (2007), *Mexico: trade brief*, disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/tradeindicators/CountryReports/report125.pdf>.

<sup>13</sup> Soloaga Isidro, John S. Wilson y Alejandro Mejía (2006); *Moving forward faster: trade facilitation reform and Mexican competitiveness*; Banco Mundial, documento de trabajo no. 3953, disponible en: [http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469382&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=00016406\\_20060622151914](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469382&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=00016406_20060622151914).

<sup>14</sup> World Bank (2006), *Mexico's Competitiveness: Reaching its potential*; Finance, Private Sector, and Infrastructure Department, disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/11/16/000090341\\_20061116093200/Rendered/PDF/353880MX.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/11/16/000090341_20061116093200/Rendered/PDF/353880MX.pdf). Estas medidas corresponden a la extrapolación realizada por el Banco Mundial de los resultados obtenidos por el Instituto Mexicano para la Competitividad (2005).

<sup>15</sup> Secretaría de Economía (2008), *Diez Lineamientos de la Subsecretaría de Industria y Comercio para incrementar la Competitividad 2008-2012*, disponible en: [http://www.economia.gob.mx/pics/pages/2025\\_base/DiezLineamientos.pdf](http://www.economia.gob.mx/pics/pages/2025_base/DiezLineamientos.pdf).

<sup>16</sup> Idem.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

Debido a su amplio impacto en el desempeño de la economía nacional, la CFC presenta sus conclusiones sobre las políticas y regulaciones aplicables al comercio exterior. Asimismo, reitera su interés en estudiar mercados y temas de política pública que le permitan identificar oportunidades para promover y proteger la competencia económica en favor de la competitividad de la economía mexicana y el bienestar de la población.

### III. CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA Y LEGISLACIÓN DE COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS

El ámbito donde concurren las políticas de competencia económica y de comercio exterior de mercancías involucra temas diversos y complejos, de los cuales esta autoridad presenta aquellos que resultan más relevantes por sus efectos en las decisiones de producción, comercialización y consumo. Los temas a los que se refiere esta opinión se presentan a continuación en dos secciones:

1. Medidas arancelarias.
2. Medidas no arancelarias.

El estudio de estos temas toma en consideración las recientes medidas emprendidas por el Ejecutivo Federal que reforman los instrumentos arancelarios y no arancelarios aplicables al comercio exterior de mercancías.

#### III.1. Medidas arancelarias

##### **Principales elementos de la estructura arancelaria**

La política y normatividad arancelaria determinan el monto de los impuestos a la importación y exportación, y puede influir de manera sustancial en los flujos de comercio exterior de mercancías. La estructura arancelaria de México se define, esencialmente a través de:

- » *Aranceles de Nación más Favorecida (NMF)*, que resultan de los compromisos con la Organización Mundial de Comercio (OMC) para adoptar los niveles y definiciones arancelarias que se compromete a aplicar a sus contrapartes comerciales bajo el principio de Nación Más Favorecida, por el cual el trato que se brinde a un miembro de esta organización se extiende automáticamente a los demás miembros e incluso a los países no miembros.<sup>17</sup>
- » *Aranceles preferenciales*, mediante la celebración de acuerdos y tratados de libre comercio regionales y bilaterales en los que las partes se otorgan regímenes arancelarios preferenciales respecto de los otorgados en los aranceles NMF.
- » *Otros instrumentos arancelarios unilaterales* que se definen en políticas y regulaciones nacionales y establecen niveles arancelarios diferentes a los NMF y preferenciales.

##### **Estructura de los aranceles NMF**

De manera unilateral México ha reducido el promedio del arancel NMF. El promedio simple de los aranceles NMF ha pasado de 16.5% en 2001 a 11.2% en junio de 2007.<sup>18</sup> Sin embargo, la estructura arancelaria vigente muestra niveles de protección mayores que los adoptados por los socios y competidores internacionales; así como altos niveles de dispersión y complejidad en su operación y cumplimiento.

<sup>17</sup> Organización Mundial de Comercio, OMC (2008), Exámenes de las Políticas Comerciales: México (2008), disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/top\\_s/tp295\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/top_s/tp295_s.htm).

<sup>18</sup> OMC (2008). De acuerdo con información publicada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, a diciembre de 2007 el promedio simple de los aranceles NMF aplicados era de 10.2% y el promedio ponderado era de 2.3%, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0612007.pdf>.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

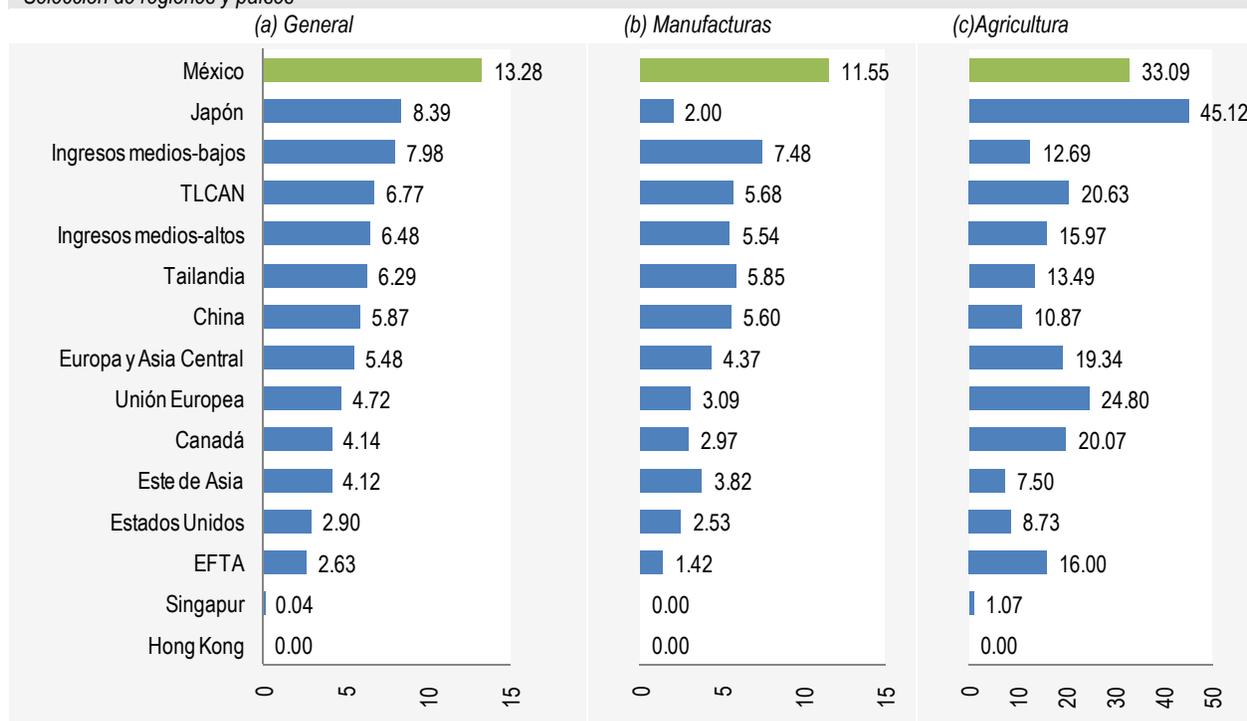
“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

#### Niveles de protección arancelaria

México mantiene tarifas arancelarias NMF que imponen sobrecargas y complejidad al comercio exterior significativamente mayores que las adoptadas por sus socios y competidores internacionales. El índice de restricción arancelaria al comercio de 2007<sup>19</sup> elaborado por el Banco Mundial, con datos de 2005, ubica a México en un promedio arancelario equivalente de 13.28%, el cual resulta significativamente mayor que los países de ingresos medios altos, 6.48%; los países de ingresos medios bajos, 7.98%; la UE, 4.72%; y de sus dos socios en el TLCAN. Canadá muestra un promedio de 4.14% y Estados Unidos de 2.9%. En este indicador, México ocupa el lugar 86 en una muestra de 95 países.

**Gráfico 1. Índice de restricción arancelaria al comercio, 2007**

Selección de regiones y países



El Banco Mundial elaboró los indicadores de 2007 con base en la información disponible en 2005 de las economías incluidas en la muestra.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2008), *World Trade Indicators 2007*.

En junio de 2007, el promedio simple de los aranceles NMF para los productos agropecuarios era de 23.0% y para los productos no agropecuarios era de 9.9%. Los niveles arancelarios más elevados correspondían a ciertos productos agrícolas, entre ellos: tocino, grasas y aceites animales o vegetales (254%); papas (245%); carne y despojos comestibles de aves (234%); diversos tipos de azúcar-fructosa- (210%) y maíz (194%). En el sector no agropecuario el arancel más alto se aplicaba a los textiles y la confección (18% en promedio).

<sup>19</sup> World Bank (2008), *Trade Indicators 2007*, disponible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK:21393040-pagePK:210058-piPK:210062-theSitePK:239071.00.html>El

indicador referido corresponde al denominado «Overall Trade Restrictiveness Index- tariff only (OTR)», el cual indica el grado de protección aplicado por un país a sus importaciones medida en términos del equivalente *ad valorem* de todos los aranceles establecidos.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

*Niveles de dispersión y complejidad*<sup>20</sup>

La estructura arancelaria en México se basa en el «Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías» (sistema armonizado) desarrollado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA). El sistema armonizado se ha modificado en 2002 y 2007, y actualmente define aproximadamente 5,000 fracciones arancelarias con un nivel de desagregación máximo de seis dígitos para la clasificación de mercancías.<sup>21</sup> Tomando como referencia este sistema, en México se definen fracciones arancelarias con un nivel de desagregación significativamente mayor que utiliza un código de ocho dígitos.

Entre 2001 y 2007, el número de fracciones arancelarias utilizadas por México se ha incrementado aproximadamente 4.9%, al pasar de 11,3987 a 11,948. El número de fracciones se ha incrementado constantemente entre 2000 y 2007: 11,396 (2000); 11,460 (2001); 11,833 (2002); 11,860 (2003); 11,929 (2004); 11,941 (2005); 11,985 (2006); 11,948 (junio de 2007) y 12,116 (diciembre de 2007). La estructura arancelaria muestra altos niveles de dispersión y las mayores diferencias entre los aranceles aplicados y consolidados.

En la estructura vigente en junio de 2007, utiliza 88 niveles entre cero y 254% y mantiene una diferencia de 24.8 puntos porcentuales entre los aranceles aplicados y los consolidados, lo que otorga un amplio margen para modificar los aranceles específicos. Las reducciones en los aranceles NMF aplicados en comparación con los consolidados<sup>22</sup> en el sector agropecuario han sido menores que en otros sectores (excluyendo el petróleo).

En términos generales, la estructura arancelaria establece diferentes tarifas, mediante distintos instrumentos, para una misma fracción arancelaria; y entre productos similares o sustitutos clasificados en múltiples fracciones arancelarias. Asimismo, el marco legal vigente<sup>23</sup> prevé distintos regímenes por razón de: origen de la mercancía, según se cuente o no con acuerdos comerciales preferenciales; cadena productiva donde se utiliza; permanencia de las mercancías en el país; destino geográfico de las importaciones;<sup>24</sup> y, objetivos de protección y promoción de actividades económicas específicas.<sup>25</sup>

**Tabla 1. Estructura de los aranceles NMF**  
Mayo 2001 y junio 2007

Concepto	Número de fracciones		Promedio simple(%) <sup>a</sup>		Intervalo <sup>b</sup>		Dispersión <sup>c</sup>	
	2001	2007	2001	2007	2001	2007	2001	2007
Total	11,387	11,948	16.5	11.2	0-260	0-254	0.9	1.4
Agropecuarios	1,069	1,192	24.9	23.0	0-260	0-254	1.6	1.7
No agropecuarios (excluye petróleo)	10,303	10,735	15.6	9.9	0-35	0-50	0.5	0.9

[a] Aranceles NMF aplicados. Se excluye las partidas correspondientes a productos importados mediante programas especiales, las fracciones que indican las tasas aplicadas dentro de los contingentes arancelarios; y las fracciones sujetas a derechos específicos o compuestos (derechos no *ad valorem*).

[b] Niveles mínimo y máximo de los derechos *ad valorem* (porcentual) que pueden aplicar a los productos.

[c] Corresponde al coeficiente de variación entre los derechos *ad valorem* impuestos (i.e. la desviación estándar entre el promedio del grupo de fracciones arancelarias consideradas en el grupo de bienes).

Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la OMC (2002 y 2008).

<sup>20</sup> La estructura arancelaria se define a través de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y Decretos modificatorios. La ley vigente hasta el 30 de junio de 2007 correspondía al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) versión 2002 (SA2002). El 1° de julio de 2007 entró en vigor un nuevo Arancel basado en el SA2007. Hasta junio de 2007, el Arancel comprendía 11,948 fracciones arancelarias a ocho dígitos. En diciembre de ese mismo año, las fracciones arancelarias vigentes eran 12,116.

<sup>21</sup> Información publicada por la OMC, disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/schedules\\_s/goods\\_schedules\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/schedules_s/goods_schedules_s.htm); y OMA, disponible en: [http://www2.wcoomd.org/ie/En/Topics\\_Issues/topics\\_issues.html](http://www2.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/topics_issues.html).

<sup>22</sup> Los aranceles consolidados se mantienen vigentes desde el 1 de enero de 1995, fecha en que entró en vigor la Ronda Uruguay de la OMC.

<sup>23</sup> Ley Aduanera, Ley de los impuestos generales de importación y de exportación y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones de observancia general respecto de estos ordenamientos.

<sup>24</sup> Las mercancías que se destinan a franja o región fronteriza se encuentran total o parcialmente desgravadas de los impuestos al comercio exterior. Sobre este tema se sugiere consultar Secretaría de Economía, Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza: definición, registro de empresa de la frontera y nuevos decretos para la frontera, disponibles en: <http://www.economia.gob.mx/?P=911>.

<sup>25</sup> Título cuarto de la Ley Aduanera, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12.pdf>.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

El promedio general de los aranceles NMF aplicados en 2007 fue de 11.2% y los consolidados fue de 36.0%, estableciendo un margen posible de variación unilateral significativamente amplio de 24.8 puntos porcentuales. El margen es de 22% en los productos agropecuarios y de 25.1% en los productos no agropecuarios (Tabla 1).

La estructura vigente utiliza una progresividad arancelaria que otorga mayores niveles de protección a los productos en la primera etapa de elaboración (materias primas). El arancel promedio aplicado a estos productos es 81% mayor que el aplicado a los productos semi-elaborados y 61% mayor que el de los productos elaborados (Tabla 2).

**Tabla 2. Progresividad arancelaria**  
Junio 2007

Concepto	Número de fracciones	Aplicados promedio (%) <sup>a</sup>	Intervalo <sup>b</sup>	Dispersión <sup>c</sup>	Consolidado promedio (%) <sup>d</sup>
Elaborados	988	11.9	0-245	1.5	33.5
Semi-elaborados	4,198	7.4	0-210	1.2	35.6
Primera etapa de elaboración (materias primas)	6,762	13.4	0-254	1.3	36.6

[a], [b] y [c] Idem Tabla 1.

[d] Corresponde a los niveles comprometidos ante la OMC.

**Fuente:** Elaboración propia con base en información publicada por la OMC (2008).

Las diferencias resultantes en los aranceles aumenta la complejidad para identificar la fracción arancelaria y acreditar el origen de las mercancías, lo que genera altos costos de transacción para los usuarios del despacho aduanal; fuertes incentivos para evitar el control en aduanas (contrabando); y altos costos de control en los puntos de entrada y verificación de cumplimiento de la regulación aplicable para las autoridades.

### **Estructura de aranceles en acuerdos y tratados preferenciales**

A la fecha, México ha suscrito 12 acuerdos y tratados de libre comercio en los que otorga aranceles preferenciales a 44 socios comerciales, cuyos niveles y programas de desgravación son distintos entre sí, por lo que el seguimiento y verificación de cumplimiento de cada uno requiere de una administración específica.

Los aranceles preferenciales varían según los distintos acuerdos y sectores, y de manera consistente muestran niveles significativamente más bajos que los aranceles NMF aplicados a terceros países. Las mercancías importadas al amparo de un régimen preferencial deben ir acompañadas de un certificado de origen. En cada tratado de libre comercio las reglas de origen se sujetan a criterios, certificados y mecanismos de verificación distintos, lo que agrega complejidad en el trámite de las importaciones.

En 2007, los aranceles promedio oscilaban entre cero y 1% en la mayoría de los acuerdos preferenciales, con excepción de aquéllos con Israel y Japón, cuyo arancel promedio se situaba en 1.9 y 7.6 %, respectivamente. Dentro de la estructura arancelaria general, existe una asimetría significativa entre los aranceles preferenciales y los aranceles NMF. En junio de 2007, el promedio simple de los aranceles NMF era de 11.2% y el correspondiente a 17 socios comerciales<sup>26</sup> era de 1.09% en un intervalo de entre aproximadamente cero con EUA y 7.6% con Japón (Tabla 3).

<sup>26</sup> Para efectos de estos estadísticos la Unión Europea se toma como un socio comercial. Se toma la misma consideración en el caso de la Estados de la Asociación de Libre Comercio (AELC), mejor conocida por sus siglas en inglés, EFTA (European Free Trade Association).

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

**Tabla 3. Aranceles NMF y preferenciales otorgados a socios comerciales**  
Promedios simples

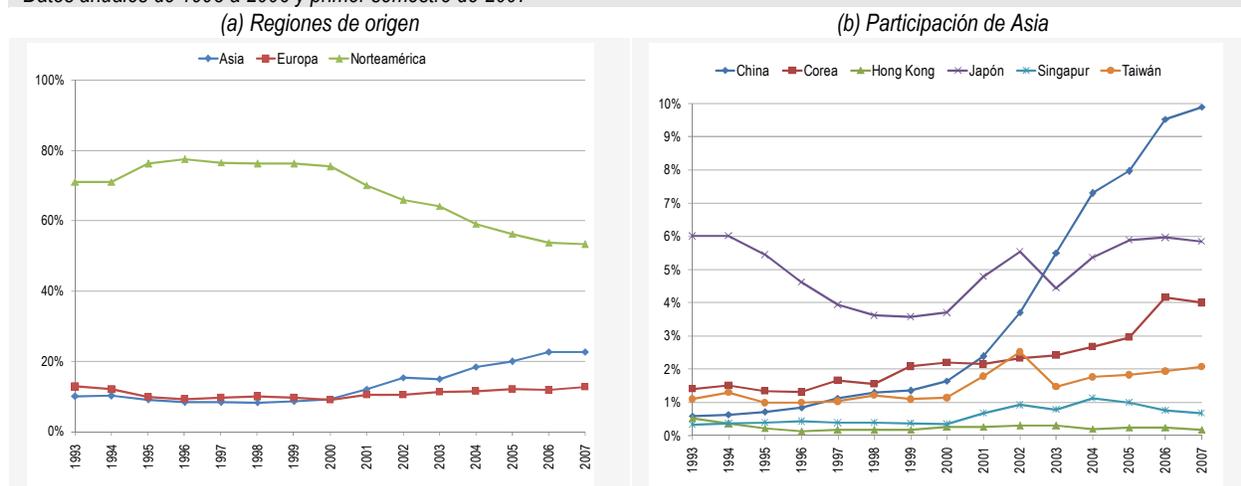
Productos	NMF	Preferenciales	EUA	Canadá	Unión Europea	Japón	Israel	Colombia
Total	11.2	1.06	0.0	0.4	1.0	7.6	1.9	1.1
Por tipo categorías de la OMC								
Productos agropecuarios	23.0	6.07	0.1	4.4	10.1	12.9	16.7	9.3
Productos no agropecuarios (excluido el petróleo)	9.9	0.51	0.0	0.0	0.0	7.0	0.2	0.2
Por etapas de elaboración								
Primera etapa de elaboración	11.9	1.64	0.1	0.5	1.9	4.2	7.3	2.2
Semielaborados	7.4	0.79	0.0	0.1	0.5	7.9	0.7	0.4
Totalmente elaborados	13.4	1.16	0.0	0.6	1.2	7.9	1.8	1.4

Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la OMC (2008).

La estructura arancelaria favorece significativamente las importaciones provenientes de los socios preferenciales, pero otros países ofrecen oportunidades de comercio favorables aunque estén sujetos a medidas arancelarias más restrictivas. La participación de las importaciones provenientes del área del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el total disminuyó del 75.41% en 2000 a 53.78% en 2006, mostrando una tasa media de crecimiento anual (TMCA) negativa de 4.85%. Aunque la participación de otros países de América y Europa creció durante este periodo, fueron los países asiáticos quienes registraron el crecimiento más significativo en las importaciones (Gráfico 2).

Esta tendencia en los flujos comerciales sugiere que, en igualdad de niveles arancelarios, los países no socios ofrecerían mercancías en términos más favorables a los países socios. La estructura arancelaria vigente tiene entre sus efectos el desvío de las importaciones hacia los países socios y la pérdida de oportunidades de comercio con países no socios. La participación de las importaciones procedentes de seis países de Asia aumentó de 9.32% en 2000 a 22.63% en 2006, registrando una TMCA de 13.56%. En particular, las importaciones provenientes de China y Corea mostraron TMCAs de 33.97% y 11.16%, respectivamente, durante ese periodo.

**Gráfico 2. Distribución de las importaciones, 1993-junio 2007**  
Datos anuales de 1993 a 2006 y primer semestre de 2007



Fuente: Elaboración propia con base en Información publicada por la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales (2008).<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Secretaría de Economía, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales (2008), *Estadísticas de Comercio Exterior e IED: Importaciones (anual)*, disponible en: [http://www.economia-snci.gob.mx/sic\\_php/pages/pages\\_portal/estadisticas\\_portal3.php#](http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/pages_portal/estadisticas_portal3.php#).

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

*Efectos de la asimetría en la estructura arancelaria*

La asimetría entre los aranceles preferenciales y los aranceles NMF otorgados a terceros países genera los siguientes efectos en las decisiones de producción y consumo en el país:

- » Aumenta el riesgo de *desvío ineficiente de comercio*, ya que erige barreras económicas que obstaculizan a los productores y consumidores nacionales el acceso a las oportunidades de comercio que, a precios internacionales (i.e. antes del pago de aranceles), resultarían equivalentes o mejores a las que se obtienen de los socios preferenciales, pero que al tener que pagar un arancel más alto no constituyen un sustituto viable.
- » Genera incentivos para que los importadores intenten realizar el arbitraje (i.e. triangulación o fraude) de las reglas de origen. Este riesgo, aunado al uso de procedimientos distintos para verificar las reglas de origen, obliga a las autoridades aduaneras a dedicar sus recursos de supervisión en la clasificación arancelaria y verificación de reglas de origen, en lugar de dedicarlos a acciones de mayor impacto en el bienestar social, como la protección de la salud y seguridad pública. La complejidad de la estructura arancelaria aumenta los costos regulatorios en los que debe incurrir el país.
- » Otorga niveles de protección significativamente diferentes a lo largo de las cadenas productivas. Diversos estudios de la Secretaría de Economía muestran que la estructura arancelaria ha generado asimetrías persistentes entre los aranceles que se aplican en distintas etapas de una misma cadena productiva.<sup>28</sup> Con el objeto de impulsar la competitividad de los productores nacionales se otorgan aranceles más favorables a las materias primas y la maquinaria utilizadas en la elaboración de un producto final mediante distintos programas de promoción sectorial. Sin embargo, existen casos donde, de manera efectiva, el producto final tiene una protección arancelaria distinta a la prevista al nivel de protección nominal debido al efecto acumulado a lo largo de su cadena productiva. Estas distorsiones arancelarias ocurren cuando la protección efectiva otorgada a los insumos y maquinaria necesarias para producir un producto particular resulta mayor que la protección nominal otorgada al producto final. Estas distorsiones en los aranceles desincentivan la realización de actividades productivas en el territorio nacional y favorecen la importación de los productos finales, lo que resulta incluso contrario a los objetivos de proteger a la planta productiva nacional que motivaron su implementación en primera instancia.

***Criterios y principios de competencia para el uso de instrumentos arancelarios***

La estructura arancelaria vigente es muy compleja y genera altos costos tanto para su cumplimiento por parte de los usuarios, como los de verificación del cumplimiento que asumen las autoridades. Estos costos repercuten a su vez en mayores costos de los productos que se importan, finales e intermedios, los cuales deben asumir los consumidores nacionales.

Las políticas públicas han favorecido el uso de las medidas arancelarias para promover el desarrollo de sectores, actividades económicas y participantes específicos. No obstante, los beneficios de estas medidas son de acceso limitado, lo que incrementa la dispersión en los aranceles NMF, incluso en un mismo producto, para distinguir entre los productores inscritos y los demás. La administración de estos programas genera costos adicionales para los participantes y las autoridades y, debido a que estos programas no están sujetos a una evaluación costo-beneficio, no se tienen elementos para determinar su efecto neto en los mercados.

La estructura arancelaria vigente otorga trato discriminatorio entre importadores y genera distorsiones que limitan la capacidad de competir entre productores nacionales y entre éstos y sus competidores extranjeros. Estas afectaciones al

<sup>28</sup> Secretaría de Economía (2004), Acciones concretas para incrementar la competitividad, disponible en: <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p2025/Accionesn.pdf>.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

proceso de competencia se traducen, a su vez, en bajos niveles de eficiencia, altos costos de producción y altos precios para los consumidores, intermedios y finales.

La estructura arancelaria no debe crear distorsiones en las decisiones de producción y consumo que desvíen el comercio de mercancías de las elecciones más eficientes hacia las elecciones menos protegidas. La eliminación efectiva de estas distorsiones requiere de otorgar a todos los agentes económicos el derecho de acceder a los mercados internacionales en condiciones no discriminatorias. Para ello se requiere de:

- (i) Eliminar diferencias en los aranceles aplicados en una misma fracción arancelaria.
- (ii) Reducir las diferencias en los niveles arancelarios entre fracciones.
- (iii) Simplificar el sistema de clasificación de las mercancías.
- (iv) Consolidar los aranceles NMF a los niveles efectivamente aplicados.

*(i) Eliminar diferencias en los aranceles aplicados en una misma fracción arancelaria*

Eliminar el uso de regímenes y medidas de excepción arancelaria (i.e. eliminar diferencias intra-fracciones arancelarias) brindaría a todos los agentes económicos el derecho de acceder a los mercados en igualdad de condiciones, reduciría la complejidad de la estructura arancelaria general y facilitaría el comercio.

Para ello, es necesario que en el corto plazo se reduzcan los aranceles NMF a los más bajos efectivamente aplicados a terceros países (i.e. los aranceles aplicados fuera de los acuerdos y tratados preferenciales). Estas medidas facilitarían el acceso a bienes internacionales, en condiciones de precio y calidad similares a las de los principales socios comerciales y a las de los principales competidores de México, asimismo darían mayor certidumbre jurídica y reducirían el uso de los esquemas de excepción por parte de los importadores.

*(ii) Reducir las diferencias en los niveles arancelarios entre fracciones*

La reducción en la dispersión de los niveles entre fracciones arancelarias contribuiría a la reducción de los costos de cumplimiento y su verificación. La armonización de los niveles arancelarios entre mercancías sustitutas para los mercados que se encuentren clasificadas en fracciones distintas favorecería la competencia tanto en el acceso a los insumos como entre los productores que los adquieran y los comercialicen. Ello favorecería su capacidad de elección de la demanda en los mercados nacionales y crearía los incentivos para que los oferentes, nacionales y extranjeros, compitan en términos de precios, calidad e innovación por atraer y mantener las preferencias de los consumidores, especialmente de los sectores más pobres de la población.

En el mediano plazo, se propone homologar los niveles arancelarios a cero. En este nivel se garantizaría el acceso de los productores y consumidores nacionales a las mejores opciones que ofrezcan los mercados internacionales sin pagar un impuesto por la importación. El Ejecutivo Federal podría determinar casos de excepción cuando un análisis costo-beneficio determine que estas acciones tendrían un impacto neto negativo en el bienestar de la población en general. En los casos de excepción, el diseño de la medida arancelaria debería tener por objeto minimizar las distorsiones en la eficiencia de los mercados y la imposición de sobrepuestos injustificados a los consumidores nacionales.

*(iii) Simplificar el sistema de clasificación de las mercancías*

La simplificación de la regulación de las actividades comerciales y la agilización de la operación aduanera también requiere de eliminar diferencias injustificadas en la definición de fracciones arancelarias para que las mercancías que son similares tengan un trato similar en el cobro de impuestos a la importación (i.e. eliminar diferencias inter-fracciones). La definición de las fracciones arancelarias tiene entre sus funciones establecer los parámetros que permitan, entre otras aplicaciones,

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

clasificar las mercancías para la percepción de los derechos arancelarios a la importación; generar las estadísticas del comercio de importación y exportación; y disponer de datos exactos y comparables para las negociaciones comerciales.

El *sistema armonizado* desarrollado por la OMA ofrece una nomenclatura uniforme para el comercio internacional que adopta un código numérico de seis cifras, cuyo uso sin adiciones ni modificaciones facilitaría el tránsito de las mercancías en los puntos de entrada a los mercados, ya que reduciría o eliminaría la necesidad de clasificar las mercancías para atribuirles una nueva designación y favorecería la uniformidad de los documentos comerciales.

La estructura arancelaria adoptada en México se basa en el sistema armonizado de OMA, no obstante propone una desagregación mayor de ocho dígitos, para efectos de establecer y verificar el cumplimiento de múltiples regulaciones arancelarias y no arancelarias.

Al adoptar el compromiso de aplicar el sistema armonizado íntegramente en la estructura arancelaria, hasta nivel de 6 dígitos, sin adiciones ni modificaciones favorecería la consistencia en la definición de las fracciones arancelarias; así como la reducción en la dispersión arancelaria, ya que el número de fracciones se reduciría aproximadamente en 50%<sup>29</sup> y aplicaría un solo arancel sobre un mayor número de productos similares o sustitutos.

El uso de un nivel más detallado en la clasificación arancelaria quedaría reservado a casos excepcionales, como aquellos donde exista la necesidad de verificar el cumplimiento de medidas asociadas con la protección de la salud pública, la seguridad nacional y el cumplimiento de obligaciones previstas en los tratados y acuerdos internacionales y la legislación nacional vigente. Debido a los efectos positivos de estas medidas en la simplificación administrativa y la facilitación del comercio, se recomienda adoptarlas a la brevedad posible.

*(iv) Consolidar los aranceles NMF a los niveles efectivamente aplicados.*

Las acciones unilaterales que se tomen para reducir los niveles y la dispersión arancelaria deben ser permanentes para brindar certidumbre legal a nuestras contrapartes comerciales y, en este clima, favorecer las decisiones de inversión, tanto nacional como extranjera, para ampliar y modernizar la planta productiva en el territorio nacional.

Las reducciones de los niveles y dispersión arancelaria que se adopten en el corto y mediano plazo, como se propone en los incisos anteriores, deben adoptarse como los niveles *consolidados* o máximos comprometidos en los aranceles NMF.

La incorporación de las medidas propuestas en los incisos (i) a (iv) anteriores no impediría al Ejecutivo Federal hacer uso de políticas e instrumentos, arancelarios y no arancelarios, de promoción y protección del comercio en los casos donde sea necesario y se acredite, mediante un análisis costo-beneficio, que su implementación tendría efectos netos negativos en el bienestar de la sociedad.

La simplificación de la estructura arancelaria en los términos propuestos tendría un impacto neto positivo en los ingresos fiscales asociados con el cobro de los impuestos aplicados a las actividades de comercio exterior de mercancías.

Las actividades de comercio exterior de mercancías generan una proporción significativa de los ingresos tributarios del Gobierno Federal. Entre 2000 y 2006, las aduanas recaudaron en promedio 22% de los ingresos tributarios y 45% del impuesto al valor agregado. Los impuestos generales a la importación registraron una participación de aproximadamente 20% en las recaudaciones de aduanas y 4% en la recaudación tributaria total.<sup>30</sup> El principal papel recaudatorio de las aduanas no

<sup>29</sup> Actualmente México adopta una nomenclatura arancelaria que se basa en un código numérico de ocho dígitos que genera aproximadamente 12,116 fracciones arancelarias. El sistema armonizado adopta un código de máximo de desagregación asociado con un código de seis dígitos, lo que define aproximadamente 5,000 fracciones arancelarias.

<sup>30</sup> Fuente: Elaboración propia con información del SAT y de la DGA. Estimaciones sobre cifras en términos reales de 2000 utilizando el INPC como deflactor.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

corresponde a la recaudación de impuestos específicos a la importación u otras actividades de comercio exterior de mercancías, sino a la recaudación del IVA. La importancia de esta función no es trivial, considerando las restricciones que enfrenta la autoridad fiscal para recaudar este impuesto una vez que las mercancías ingresan al territorio nacional.<sup>31</sup>

Estos indicadores permiten prever que la simplificación arancelaria y la reducción de los niveles arancelarios tendrían un efecto neto positivo en los ingresos fiscales derivados del comercio exterior. La reducción en los niveles arancelarios aumentaría el volumen de las importaciones y las exportaciones y, por ende, la reducción en las tarifas arancelarias se compensarían con el aumento de la base gravable.

**Gráfico 3. Recaudación fiscal en aduanas, enero 2000-octubre 2007**  
Participación promedio en el total acumulado en términos reales, año base 2000



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Administración General de Aduanas.

Asimismo, la simplificación arancelaria también reduciría los incentivos de los particulares para evitar el control aduanero con el objeto de evadir el pago de impuestos y reducir los costos de internación (i.e. reducen los incentivos para realizar el contrabando y la corrupción).

### III. 2. Medidas no arancelarias

Las medidas no arancelarias se refieren a los instrumentos que prohíben o restringen las importaciones o exportaciones distintas de los derechos de aduana y los impuestos. En este conjunto se encuentran instrumentos de aplicación específica al comercio exterior de mercancías, así como instrumentos aplicables a todos los productos que se comercialicen en los mercados, incluyendo las importaciones y exportaciones. Los instrumentos que presentan efectos en los procesos de competencia y libre concurrencia en los mercados son:

- (a) Despacho aduanero.
- (b) Normalización y evaluación de la conformidad.
- (c) Aduanas específicas.

<sup>31</sup> Diversos estudios publicados por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) sobre evasión fiscal en México en lo que respecta al cobro del IVA se encuentran disponibles en: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/51\\_3321.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_3321.html)

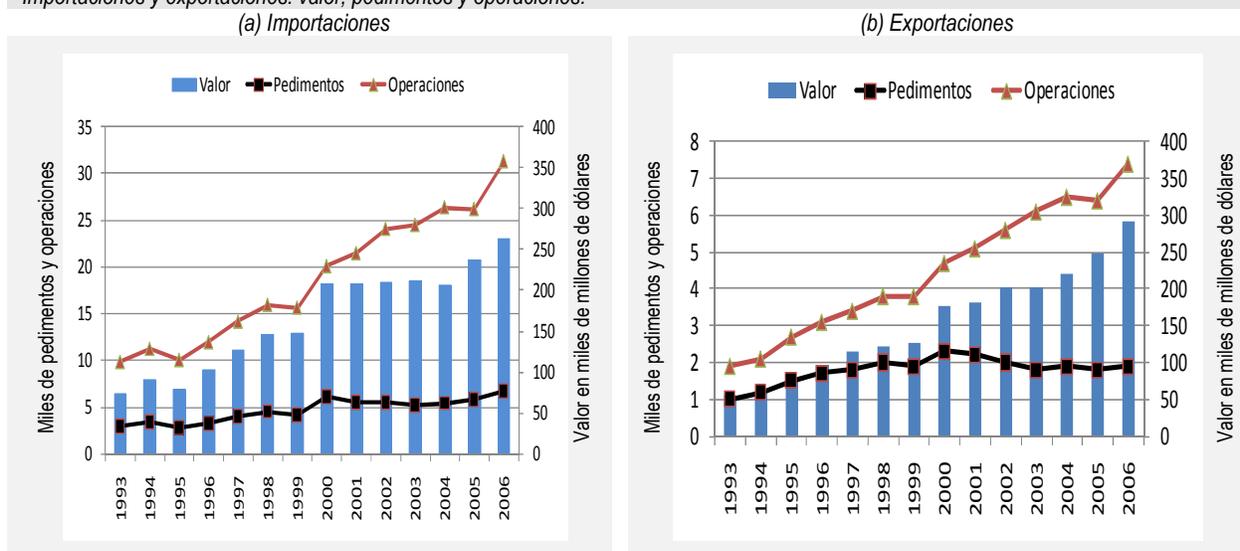
México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

### (a) Despacho aduanero

La política y marco regulatorio del despacho aduanero se refiere a los actos y formalidades para acreditar el cumplimiento, frente a la autoridad aduanera, de las obligaciones aplicables al ingreso y salida de las mercancías del territorio nacional.<sup>32</sup> El continuo crecimiento en el volumen de comercio exterior de mercancías ha causado un crecimiento en las operaciones y trámites ante aduanas. La autoridad aduanera debe responder a esta demanda en condiciones que no impongan costos innecesarios a los usuarios ni comprometa su capacidad de verificar de manera efectiva el cumplimiento de las disposiciones administrativas y legales vigentes.

**Gráfico 4. Actividades en el sistema de aduanas, 1993-2006**  
Importaciones y exportaciones: valor, pedimentos y operaciones.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Administración General de Aduanas sobre pedimentos y operaciones; y publicados por la Secretaría de Economía sobre el valor de las importaciones y exportaciones.

Diversos estudios internacionales muestran que el tiempo y complejidad de los trámites necesarios para la importación tienen efectos equivalentes a barreras que desincentivan la entrada de importaciones y causan la pérdida de oportunidades de comercio. Un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estima que cada día de tránsito tiene un costo equivalente a una tarifa de 0.8% sobre el valor de las mercancías; y que un incremento de 10% en el tiempo de tránsito reduce el comercio entre 5 y 8%.<sup>33</sup>

Por otra parte, un estudio del Banco Mundial estima, con base en el movimiento de la carga contenerizada en 126 países, que la reducción de un día en el tiempo requerido para el movimiento de la mercancía tiene un efecto equivalente a reducir 70 kms la distancia entre el país de procedencia y de destino. El efecto es mayor para los productos altamente sensibles al tiempo (i.e. aquellos que se deprecian con el tiempo). El estudio de las causas de retraso en el movimiento de las mercancías concluye que aproximadamente 25% de las incidencias se deben a las condiciones de la infraestructura de transporte (i.e.

<sup>32</sup> El régimen aduanero de México está fundamentado en la Ley Aduanera de 1995 y su Reglamento, así como en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y sus Anexos y resoluciones que emite anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El marco legal aduanero comprende también otros instrumentos legislativos, entre ellos el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento; la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento; y la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación; el Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite Reglas y Criterios de Carácter General en materia de Comercio Exterior; así como las resoluciones en materia aduanera de los tratados de libre comercio suscritos por México. Desde 1988, México es miembro de la Organización Mundial de Aduanas.

<sup>33</sup> OECD (2006), *Logistic and time as a trade barrier*; OECD Trade Policy Working Paper No. 35, disponible en: [http://appl1.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/td-tc-wp\(2006\)3-final](http://appl1.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/td-tc-wp(2006)3-final).

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

estado de las carreteras y de los puertos) y 75% se debe a trámites administrativos, los cuales generalmente deben realizarse antes de que los contenedores lleguen al puerto.<sup>34</sup>

El tiempo requerido y la certidumbre para concluir las transacciones internacionales actúan como una barrera a la entrada en la medida que aumenta la incertidumbre en los costos de transporte y de servicios de logística necesarios para mantener la coordinación a lo largo de la cadena de oferta. En comparación con otras economías y regiones comerciales, México aún muestra altos costos regulatorios en las actividades del comercio exterior.

En términos de los indicadores publicados en los estudios Doing Business del Banco Mundial,<sup>35</sup> las regulaciones aplicadas al comercio transfronterizo en México han reducido el número de documentos necesarios para exportar (indicador 1) e importar (indicador 4) y el tiempo necesario para importar (indicador 5); han mantenido constante el tiempo requerido para exportar (indicador 2); y han incrementado los costos de exportar e importar. En comparación con los avances registrados por otras economías, México perdió siete posiciones en términos de la facilitación al comercio transfronterizo entre 2006 y 2007 al pasar de la posición 69 al lugar 76 (Tabla 4).

**Tabla 4. Facilitación al comercio transfronterizo, 2006 y 2007**  
Indicadores de los trámites, costos y tiempo necesarios para importar y exportar mercancías

Indicador	País o región	México		Estados Unidos		Canadá		Región América y el Caribe		Asia Oriental y del Pacífico		OCDE	
		2007 <sup>a</sup>	2006 <sup>b</sup>	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006
Posición dentro de la muestra (ranking)		76	69	15	14	39	36		n.a.		n.a.		n.a.
1. Documentos para exportar (número)		5.0	6.0	4.0	6.0	3.0	3.0	7.0	7.3	6.9	6.9	4.5	4.8
2. Tiempo para exportar (días)		17.0	17.0	6.0	9.0	7.0	7.0	22.2	22.2	24.5	23.9	9.8	10.5
3. Costo de exportación (usd/contenedor)		1,302.0	1,049.0	960.0	625.0	1,385.0	700.0	1,107.5	1,068.0	885.3	884.8	905.0	811.0
4. Documentos para importar (número)		5.0	8.0	5.0	5.0	4.0	4.0	7.6	9.5	7.5	9.3	5.0	5.9
5. Tiempo para importar (días)		23.0	26.0	5.0	9.0	11.0	10.0	25.8	27.9	25.8	25.9	10.4	12.2
6. Costo de importación (usd/contenedor)		2,411.0	2,152.0	1,160.0	625.0	1,425.0	850.0	1,228.4	1,226.0	1,014.5	1037.1	986.1	883.0

[a] Estudio *Doing Business 2008*, en el cual se analizan 178 países. Respecto del estudio de 2007 se agregaron

[b] Estudio *Doing Business 2007*, con datos de 2006, en el cual se analizan 175 países.

**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados por el Banco Mundial en *Doing Business 2008* y *2007*.

<sup>34</sup> Djankov, Simeon; Freund, Caroline y Pham, Cong (2008), *Trading on Time*. En World Bank (2008), *Doing Business 2008*, disponible en [http://www.doingbusiness.org/Documents/TradingOnTime\\_aug07.pdf](http://www.doingbusiness.org/Documents/TradingOnTime_aug07.pdf).

<sup>35</sup> World Bank (2008 y 2007) *Doing Business*, disponibles en: <http://espanol.doingbusiness.org>.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

Esta autoridad realizó una revisión de los procedimientos y servicios asociados con el despacho aduanero con el propósito de identificar aquellas medidas que crean costos regulatorios que limitan la capacidad de competir de los usuarios. Entre las medidas aplicables en el despacho aduanero, se identifican restricciones al proceso de competencia y libre concurrencia asociadas con:

- » Sobreregulación.
- » Barreras a la entrada.

### ***Sobreregulación en el despacho aduanero***

#### *Servicios de prevalidación*

Una de las funciones de la autoridad aduanera consiste en verificar que la información presentada en documentos (i.e. el pedimento y anexos) corresponde efectivamente a los bienes y el cumplimiento de las medidas arancelarias y no arancelarias aplicables.

Dentro de las medidas previstas en el marco regulatorio referentes al *despacho aduanero* se incluye la obligación de contratar el *servicio de prevalidación*<sup>36</sup> bajo los siguientes términos:

- » Este servicio consiste en comprobar que los datos asentados en el pedimento satisfacen los criterios vigentes, de manera previa a la presentación frente a la autoridad aduanera.<sup>37</sup>
- » La presentación de los pedimentos forma parte de los trámites del despacho aduanal, los cuales sólo pueden ser presentados por los apoderados aduanales o los agentes aduanales quienes son responsables solidarios del particular por las infracciones en su llenado.
- » Es un servicio que debe contratarse con un tercero autorizado por el Sistema de Administración Tributaria; y solo dos figuras pueden obtener la autorización para prestar este servicio: (i) las confederaciones de agentes aduanales; y (ii) las asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales.<sup>38</sup>
- » Los usuarios deben contratar este servicio en el trámite de cada pedimento y por ello pagan una contraprestación de 140 pesos más IVA al proveedor, quien recibe 15 pesos en cada servicio y transfiere a la autoridad 125 pesos y el IVA recaudado.<sup>39</sup> En 2006, los usuarios asumieron un costo aproximado de 1,385 millones de pesos. De este monto, la autoridad aduanera recibió aprovechamientos aproximados de 1,075 millones de pesos que se destinaron al Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras (FIDEMICA) y 181 millones de pesos por cobro de IVA. Los 31 proveedores autorizados recibieron aproximadamente 129 millones de pesos en total.<sup>40</sup>
- » Posteriormente, la autoridad aduanera valida la información presentada en los pedimentos.

<sup>36</sup> Fracción IV del Artículo Segundo Transitorio de la Ley Aduanera

<sup>37</sup> Artículo 16-A de la Ley Aduanera

<sup>38</sup> Artículo 16-A de la Ley Aduanera

<sup>39</sup> Regla 1.3.7 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007

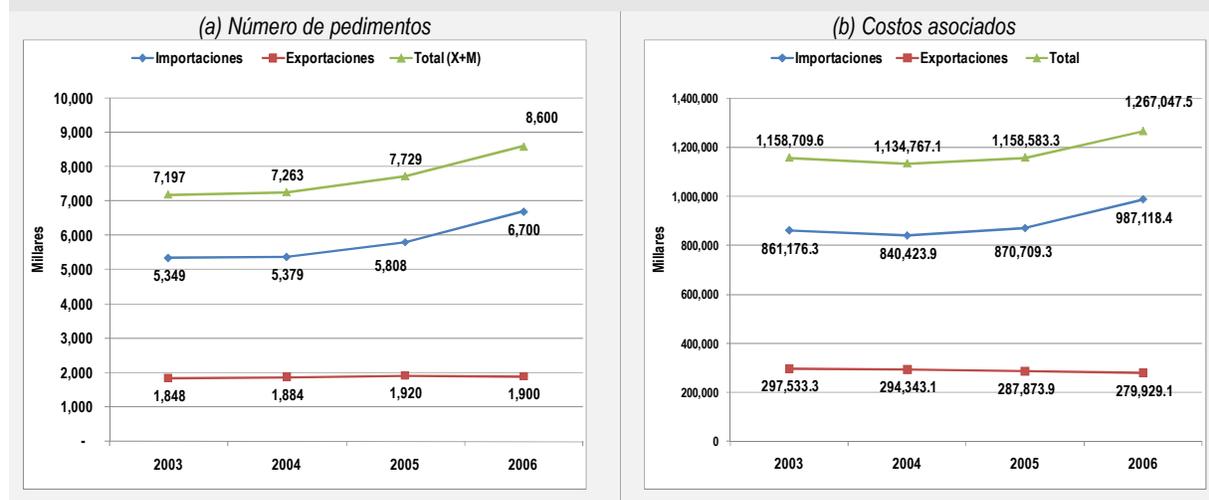
<sup>40</sup> Información proporcionada por la Administración General de Aduanas.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

**Gráfico 5. Volumen de pedimento y costos asociados**

En términos reales, INPC 2000=100



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados y publicados por la Administración General de Aduanas.

En estos términos las disposiciones normativas establecen la obligación a los usuarios para realizar tres trámites cuyas funciones se traslapan en el despacho aduanero.

De acuerdo con una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2007,<sup>41</sup> el despacho aduanero está constituido por las formalidades del *despacho* aún cuando no se efectúe en la aduana y ante las autoridades aduaneras, sino por particulares que hayan sido autorizados por la autoridad competente para prestar esos servicios. La SCJN determinó que, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, el Estado debería realizar los actos que conforman el despacho aduanero en los recintos fiscales y ante autoridades aduaneras, por tratarse de servicios que se prestan en función de derecho público. A pesar de lo anterior, si el legislador estableció la posibilidad de que la autoridad competente autorice a particulares para prestar este servicio, ello no modifica su naturaleza de constituir una formalidad que debe observarse para el despacho de mercancías en aduanas y, por ello, formar parte del despacho aduanero. En particular, la SCJN concluye que la prevalidación constituye una formalidad del despacho aduanero y, por ello, debería efectuarse ante autoridades aduaneras.

La CFC considera que, por una parte, el servicio de prevalidación facilita la función de verificación del debido llenado a cargo de la autoridad, permitiéndole reducir la incidencia de errores y un uso óptimo del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI). La función de verificar se encuentra separada en dos trámites que el usuario final debe realizar de manera obligatoria primero ante un particular, el prevalidador, y después ante la autoridad aduanera. Por otra parte, el servicio de prevalidación facilita a los apoderados y agentes aduanales el llenado de los pedimentos ya que constituyen una instancia de revisión proporcionada por un particular cuyo servicio emula la verificación electrónica que posteriormente realiza la autoridad para minimizar el riesgo de incumplimientos por parte de los usuarios finales.

En suma, el servicio de prevalidación constituye un trámite que se traslapa parcialmente con las funciones y objetivos del trámite previo (i.e. el debido llenado por parte del apoderado o agente aduanal) y del trámite posterior (i.e. la verificación del debido llenado por parte de la autoridad) dentro del despacho aduanero.

<sup>41</sup> Tesis de jurisprudencia 231/2007, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del veintiuno de noviembre de dos mil siete.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

Este traslape entre tres trámites para cubrir dos funciones del despacho aduanero resulta en una carga regulatoria innecesaria para el usuario que debe cubrir los costos de los servicios obligatorios de representación aduanera (i.e. la contratación de los agentes y apoderados aduanales) y del servicio de prevalidación.

El diseño eficiente del despacho aduanero requiere de identificar y separar las funciones estrictamente necesarias para el despacho aduanero y establecer los trámites más eficientes para cubrir esas funciones. Bajo esta premisa, la CFC recomienda dotar a la autoridad aduanera de los recursos necesarios para fortalecer la infraestructura y sus capacidades de verificación de manera independiente del servicio de prevalidación autorizado a los particulares.

En esta situación, el servicio de prevalidación dejaría de ser necesario y, por lo tanto, también tendría que dejar de ser obligatorio. Ello sin perjuicio de que el servicio pueda seguirse prestando de manera no obligatoria. Debido a que la complejidad de las transacciones y necesidad de información puede variar significativamente entre los usuarios del despacho aduanero, los servicios de prevalidación pueden orientarse a proveer de servicios profesionales de asesoría en el llenado y revisión de los pedimentos en condiciones comerciales y competitivas, lo cual constituiría una fuente de competencia potencial para los servicios de representación aduanera.

En este sentido, también tendrían que modificarse las condiciones a la entrada para la prestación de los servicios de prevalidación. Para que la competencia ocurra en este escenario tendría que abrirse la posibilidad para que puedan participar todos los particulares que lo soliciten, siempre y cuando acrediten su competencia para prestar el servicio y cumplan con criterios de autorización objetivos, transparentes y no discriminatorios.

#### *Registros en padrones*

Las políticas y regulaciones vigentes prevén la figura de los padrones de importadores y exportadores como un mecanismo de identificación y control para combatir la evasión fiscal, controlar las operaciones de comercio exterior de mercancías, evitar la economía informal, fomentar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y prevenir y detectar diferentes prácticas de fraude aduanero, incluyendo el contrabando.

El registro en el padrón general es obligatorio para la mayoría de los interesados en obtener la autorización y permiso para importar mercancías al territorio nacional.<sup>42</sup> Entre otros requisitos, los interesados deben proporcionar su registro federal de contribuyentes.

El registro en los padrones de sectores específicos es adicional al Padrón general y obligatorio para quienes importen productos tales como alimentos, bebidas, productos químicos, textiles, calzado, productos electrónicos y productos de hierro y acero.<sup>43</sup> Adicionalmente, los importadores de vinos y licores deben estar inscritos en el padrón de contribuyentes de bebidas alcohólicas para poder solicitar su inscripción en el padrón sectorial.

El marco regulatorio vigente establece que la autoridad aduanera podrá solicitar opinión a las cámaras y asociaciones correspondientes, respecto de los sectores que deben integrar el padrón de sectores específicos.<sup>44</sup> Hasta noviembre de 2007, la autoridad también podía consultar a estos organismos sobre las solicitudes de inscripción en los padrones de sectores específicos.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera.

<sup>43</sup> Los sectores específicos están consignados en el Anexo 10 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (última actualización publicada en el D.O.F. el 12 de septiembre de 2007), disponible en: [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/normatividad/143\\_10433.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/normatividad/143_10433.html).

<sup>44</sup> Artículo 7, fracción VI, de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCEC.pdf>.

<sup>45</sup> Regla 2.2.1, rubro B, numeral 8 de las RCGMCE, disponible en: [ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia\\_servicio\\_ftp/publicaciones/legislacion07/rce070427.doc](ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/legislacion07/rce070427.doc); y Trámite de inscripción al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, disponible en [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2007/Descargas/Tramites/ACCG\\_D\\_D1-01.pdf](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2007/Descargas/Tramites/ACCG_D_D1-01.pdf).

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

El incumplimiento en las obligaciones, fiscales y aduaneras, así como otros factores que indiquen irregularidades en las importaciones causa la suspensión en el o los padrones. A partir de que la autoridad suspende su inscripción en el o los padrones de importación, los particulares quedan impedidos para realizar sus trámites y operaciones en aduanas.

De acuerdo con el trámite publicado por la autoridad aduanera, los particulares no reciben una notificación previa de la suspensión en el padrón de importadores y/o en el padrón de sectores específicos ni de las causas de la suspensión. El procedimiento para la reincorporación en el padrón se encuentra sujeto a un procedimiento que no establece un periodo de respuesta para todos los casos. El único caso en el que se prevé un tiempo de respuesta no mayor a 15 días hábiles, corresponde a aquellos en los que el solicitante se encuentre al día en sus obligaciones fiscales y no presente ninguna otra irregularidad.<sup>46</sup>

Los importadores están obligados a cumplir con las obligaciones de inscripción en dos o más registros para propósitos fiscales, a saber, el registro federal de contribuyentes, el padrón de importadores y, en su caso, los padrones de sectores específicos que sean aplicables a sus operaciones. El uso de múltiples registros fiscales aumenta los costos administrativos de los importadores lo que desincentiva la entrada y crecimiento de los participantes, en mayor medida, para las micro, pequeñas y medianas empresas; y aumentan el costo de las importaciones que, finalmente, se reflejan en el precio que pagan los consumidores.

La administración de múltiples registros fiscales también genera costos y riesgos para la autoridad fiscal. El uso de registros específicos administrados por separado multiplican las tareas de captura de la información y verificación del cumplimiento. Asimismo, mantiene fragmentada la información de los causantes y sus operaciones, lo que limita la capacidad de las autoridades para dar seguimiento a los actos ilícitos o irregulares a través de los registros separados. Esta situación aumenta el riesgo de que se tomen acciones basadas en información incompleta o imprecisa; y, que sus unidades administrativas actúen de manera inconsistente.

Hasta noviembre de 2007, las RCGMCE<sup>47</sup> establecían que la autoridad aduanera podía sujetar el registro de un particular en los padrones de sectores específicos a la opinión de las cámaras y asociaciones correspondientes crea condiciones que favorecen los acuerdos entre competidores. Esta medida administrativa posibilitaba a los miembros o asociados de estos organismos el impedir la entrada de nuevos participantes en el mercado a través de una opinión negativa de la cámara o asociación. Por otra parte, la información proporcionada por la autoridad posibilitaba a los miembros de estos organismos coordinar sus acciones para reducir la viabilidad a la entrada y la permanencia de un competidor potencial en el mercado.

Esta disposición también aumentaba el riesgo de captura regulatoria de la autoridad aduanera quien, al solicitar la opinión de las cámaras y asociaciones sobre la inscripción de un particular, de facto les otorga los medios para influir sobre su decisión y les posibilita vetar la entrada de nuevos participantes. La falta de información que enfrenta la autoridad sobre los solicitantes se podría resolver si le otorgaran facultades para solicitar a las cámaras y asociaciones la información que requiere para decidir sobre la inscripción de los particulares.

Por lo anterior, la CFC opina que el uso de los padrones de importadores y de sectores específicos y de los trámites a los que se encuentran sujetos tiene efectos negativos en el proceso de competencia y libre concurrencia, así como en la eficiencia de los mercados.

<sup>46</sup> Trámite de Reincorporación al Padrón de Importadores. Disponible en [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/index.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/index.html).

<sup>47</sup> La Regla 2.2.1, rubro B, numeral 8 de las RGCE se eliminó en la *Cuarta resolución de modificaciones a la Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior* para 2007, disponible en: [ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia\\_servicio\\_ftp/publicaciones/legislacion07/4arcext291107.doc](ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/legislacion07/4arcext291107.doc)

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

#### *Uso de garantías a la importación*

Algunos regímenes aduaneros para la importación de mercancías<sup>48</sup> permiten evitar o diferir el pago de los aranceles y cuotas compensatorias. El acceso a estos beneficios se encuentra sujeto a múltiples mecanismos de control a su entrada al territorio nacional que aumentan los costos de cambiar entre regímenes de importación.

Uno de los mecanismos de control adoptados consiste en el depósito de garantías en las cuentas aduaneras, para garantizar el pago de los impuestos (de importación y al valor agregado) y pago de cuotas compensatorias. En el caso de las importaciones definitivas, el depósito de garantías se requiere cuando el valor declarado resulta menor que el precio estimado de las mercancías y se mantiene hasta que la autoridad emita una resolución definitiva y, en su caso, se determinen los pagos adicionales que deberá cubrir el importador.

No obstante, en la medida que los importadores se encuentran sujetos a las obligaciones de registro ante las autoridades fiscales y la mercancía no está sujeta a los beneficios de exención en el pago de impuestos no arancelarios que se otorgan en otros regímenes de importación temporal, la obligación de depositar garantías resulta innecesaria.

#### *Revisión de mercancías*

La detención de las mercancías para revisión por parte de las autoridades causa a los agentes económicos costos asociados con el uso adicional del transporte, de servicios adicionales para el manejo de mercancías y, en su caso, la depreciación o mermas de la mercancía. En la práctica internacional, las autoridades aduaneras prevén una sola instancia de revisión de las mercancías y adoptan el compromiso de mejorar su desempeño para abreviar los tiempos y simplificar los procedimientos necesarios.

En México, el uso de dos instancias de revisión de facto aumenta los costos y el tiempo esperado de estancia en las aduanas, lo que tiene un efecto negativo en el ambiente de negocios ya que los agentes económicos deben incorporar las posibilidades de retrasos en sus estándares de operación, aún si no ocurre en todas las operaciones que deben tramitar ante la autoridad.

En 2007, 13% de las operaciones aduaneras se sujetó a un primer reconocimiento practicado por la autoridad aduanera y 1.8% se sujetó a un segundo reconocimiento a cargo de una empresa concesionada por el gobierno. El tiempo promedio estimado para el despacho aduanero es de cuatro horas y, cuando, no se requiere inspección física, las mercancías son despachadas inmediatamente.<sup>49</sup>

Los reconocimientos de las mercancías, sujetos a un proceso de selección aleatorio, tienen por objeto identificar incumplimientos a las normas arancelarias y no arancelarias. Los casos donde los pedimentos incurren en algún incumplimiento, denominados *incidencias*, han aumentado significativamente entre 2002 y 2007 en las operaciones totales del Sistema de Aduanas y en cada una de las aduanas como resultado tanto del aumento en el volumen de operaciones que se tramitan ante las aduanas como del desempeño de las instancias de revisión ha incrementado su capacidad de detectar *incidencias*.

En promedio, entre 2002 y 2007, 71% de las incidencias se presentaron en el primer reconocimiento, 23% en el segundo y 5% ocurre en pedimentos sujetos a ambas revisiones. En este mismo periodo las instancias de revisión han identificado un mayor número de incidencias, en 2007 el número de incidencias registradas en promedio en todas las aduanas fue 92.7% mayor que las reportadas en 2002 y de 100% en el segundo reconocimiento. Si bien el número de pedimentos en los que se

<sup>48</sup> Artículos 90 y 91 de la Ley Aduanera. Los regímenes de importación establecen diferencias por el tiempo de permanencia de las mercancías en el territorio nacional y del proceso productivo al que estén sujetos.

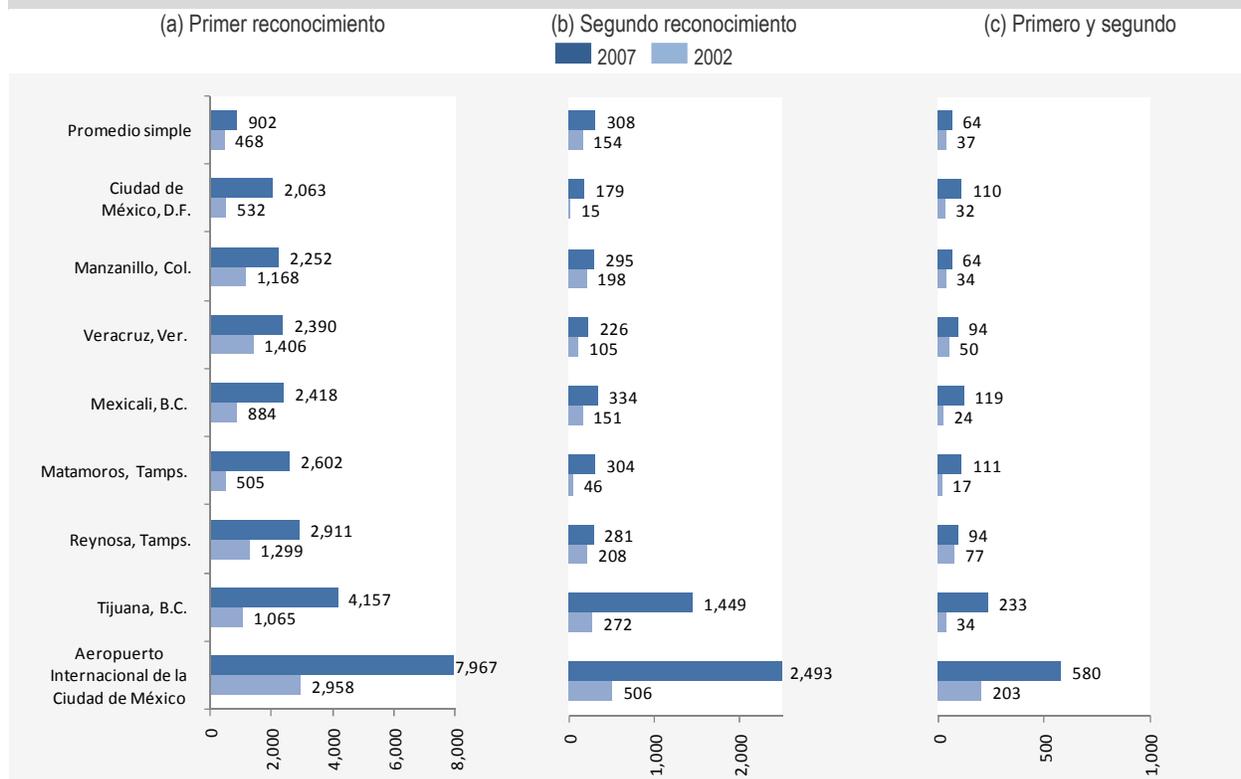
<sup>49</sup> Artículo 43 de la Ley Aduanera.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

registraron incidencias en el primer y segundo reconocimiento aumentó entre 2007 y 2002, se estima que el nivel de efectividad de primer reconocimiento fue de 83% en 2007.

**Gráfico 6. Incidencias en el despacho aduanero, 2002 y 2007**  
Promedio simple general y datos de las diez aduanas con mayor volumen de operaciones



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Administración General de Aduanas.

La oportunidad para reducir los costos de transacción que enfrentan los agentes económicos en la revisión de las mercancías se encuentra en las medidas que las autoridades aduaneras emprendan para aumentar la efectividad del primer reconocimiento.

En este sentido, los esfuerzos por mejorar la efectividad en la revisión de las mercancías y su cumplimiento de la regulación que le sea aplicable deben enfocarse en la primera instancia. Las acciones emprendidas en este sentido permitirían liberar los recursos actualmente dedicados a la segunda revisión y asignarlos a otras funciones de supervisión y control de las mercancías.

*Requerimientos de información a los importadores y su resguardo*

Entre otras obligaciones, los importadores deben llevar en su contabilidad un sistema de control de inventarios que permita distinguir las mercancías nacionales de las extranjeras y contar con la información, documentación y cualquier medio de prueba necesarios para comprobar el país de origen y de procedencia de las mercancías que importa. De esta obligación están exentos los contribuyentes que exclusivamente realicen operaciones con el público en general y cuenten para el registro de sus operaciones con máquinas registradoras de comprobación fiscal u otros equipos electrónicos de registro fiscal autorizados, o lleven un control de inventarios con el método de detallistas.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

En noviembre de 2007, la autoridad aduanera impuso a los importadores inscritos en seis o más padrones específicos el requisito adicional de proporcionar información de los compradores y el destino en territorio nacional de todas las mercancías importadas.<sup>50</sup> Las demás disposiciones vigentes obligan a los importadores a proporcionar información por operación, mensual y anual sobre los proveedores y la procedencia de las mercancías. La regla vigente resulta inadecuada para la naturaleza de las operaciones de múltiples establecimientos comerciales.

En términos de esta regla, las empresas importadoras con vocación comercial al público en general pueden estar enfrentando los siguientes escenarios desde marzo del presente año:

- » Imposibilidad para recabar la información de los clientes que no cuenten con RFC, lo que causaría incumplimiento de la regla referida por parte de los importadores y se sancionaría con la baja de los padrones sectoriales y la consecuente imposibilidad para seguir importando; y
- » Altos costos para administrar y presentar la información de quienes sí lo proporcionen, lo que aumentaría los costos operativos de los importadores y, finalmente, los precios de los consumidores.

Ambos efectos tendrían un impacto negativo en el proceso de competencia, ya que reduciría el número de participantes en la importación de mercancías; y, al aumentar los costos de comercializar las importaciones, crearía asimetrías en la competencia entre productos y mercancías nacionales e importadas.

A partir de la información disponible, se estima que no todas las empresas importadoras estarían en posición de cumplir con esta disposición. Como referencia se tiene que los 13,324 miembros de la ANTAD registraron ventas por un total de \$680.1 mil millones de pesos en 2007, lo que aproxima un promedio de 51 millones de ventas totales por establecimiento y, tomando en consideración que el monto de las importaciones promedio asociadas es menor, se tendría que no todos los establecimientos asociados de la ANTAD podrían optar por registrarse como empresa certificada.<sup>51</sup>

Asimismo, la Regla referida crea una regulación asimétrica entre las empresas certificadas y las que no lo están: aunque ambas deben cumplir con la obligación de acreditar la procedencia de la mercancía, sólo las empresas no certificadas estarían obligadas a registrar a quiénes las vende en el territorio nacional.

Por lo anterior, se estima que el mecanismo propuesto en esta regla impone restricciones al proceso de competencia y libre competencia y, por ello, se considera inadecuada para fortalecer la supervisión de obligaciones fiscales y aduaneras de los importadores.<sup>52</sup>

En lo que respecta al resguardo de la información proporcionada por los importadores la fracción XXVI del artículo 144 de la Ley Aduanera establece que la autoridad podrá dar a conocer la información contenida en los pedimentos, a las cámaras y asociaciones Industriales agrupadas por la confederación, en términos de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, que participen con el Servicio de Administración Tributaria en el Programa de Control Aduanero y Fiscalización por Sector Industrial.

Esta disposición constituye un mecanismo a través del cual los agentes ya establecidos en los mercados adscritos o asociados en estos organismos pueden conocer de las actividades de los importadores con quienes compiten. En estos

<sup>50</sup> Cuarta Resolución de modificación a las Reglas de de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE), Regla 2.2.1, rubro B, numeral 7, relacionada con la Regla 2.2.4 Rubro B numeral 4.

<sup>51</sup> Fuente: Desempeño en ventas de las tiendas asociadas a la ANTAD, crecimiento en diciembre de 2007. Disponible en: <http://www.antad.org.mx/indicadores.htm>.

<sup>52</sup> A la fecha en que se emite esta opinión, la página de la AGA publica la obligación de dar cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 7 del rubro B de la regla 2.2.1. de las RCGMCE. Disponible en: [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/servicios/144\\_11111.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/servicios/144_11111.html).

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

términos, el marco regulatorio vigente en materia aduanera propicia la realización de prácticas monopólicas absolutas (i.e. realizadas entre competidores) prohibidas por la LFCE.

Con base en estas consideraciones, esta autoridad recomienda modificar el artículo 144, fracción XXVI, de la Ley Aduanera y, en su caso, de las demás disposiciones normativas o administrativas asociadas en términos que fortalezcan la relación entre el sector privado y la autoridad al tiempo que eliminen el riesgo de conductas colusivas y trato discriminatorio.

### **(b) Barreras a la entrada para la prestación de servicios en instalaciones aduaneras**

#### *Servicios de representación aduanera*

El marco regulatorio vigente establece que la mayor parte de los trámites relacionados con el despacho de mercancías de importación y exportación sólo podrán ser realizados por los agentes y los apoderados aduanales, quienes actuarán en representación de los importadores y exportadores.<sup>53</sup> La figura de autorepresentación no está prevista en el marco regulatorio vigente.

Este servicio, al que se denomina «servicio de representación aduanera» para propósitos de este documento, consiste en brindar asesoría especializada y realizar los trámites aduaneros frente a la autoridad aduanera. La ley prevé que la prestación de este servicio sólo podrá ser realizado por:

- » Un agente aduanal quien, mediante una patente otorgada por la SHCP, puede promover por cuenta de terceros el despacho de las mercancías ante la aduana de adscripción para la que se le expidió la patente y tres aduanas adicionales. No obstante la patente se otorga en calidad de personal e intransferible, la ley otorga el derecho para designar, por una sola vez, a una persona física como su agente aduanal adscrito que lo sustituirá y actuará al amparo de la misma patente en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario.<sup>54</sup>
- » Un apoderado aduanal que puede promover el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona. Las personas contratantes asumen responsabilidad ilimitada por los actos de los apoderados aduanales.<sup>55</sup>

Los interesados en obtener la autorización para fungir como apoderado o agente aduanal deben acreditar su competencia profesional en materia aduanera en términos similares ante la autoridad competente. No obstante, las autorizaciones les otorgan atribuciones diferentes. Los agentes aduanales pueden prestar sus servicios hasta en tres aduanas al público en general; mientras que los apoderados aduanales únicamente están autorizados a efectuar el despacho de mercancías en representación de una sola persona y, en la mayoría de los casos obtiene la autorización para operar en una aduana determinada, salvo que solicite y obtenga una autorización para operar ante dos o más aduanas.

Para el otorgamiento de las patentes aduanales, la Ley Aduanera establece un plazo no mayor a cuatro meses una vez cumplidos los requisitos.<sup>56</sup> No obstante, el proceso administrativo vigente sujeta el otorgamiento de las patentes de agentes aduanales a la publicación de una convocatoria pública por parte de la autoridad aduanera. La última convocatoria se publicó en 2001 y las últimas patentes se otorgaron en 2002 a los ganadores del concurso asociado, con excepción de una que se

<sup>53</sup> Artículos 35, 36 y 37 de la Ley Aduanera. El artículo 50 de este ordenamiento prevé que tratándose de importaciones y exportaciones de mercancías que efectúen los pasajeros y cuyo valor no exceda del que para tales efectos establezca la Secretaría mediante reglas, no será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal.

<sup>54</sup> Artículos 159, 161 y 163, fracción VII, de la Ley Aduanera.

<sup>55</sup> Artículo 168 de la Ley Aduanera.

<sup>56</sup> Artículo 159 de la Ley Aduanera.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

otorgó en el 2005 en cumplimiento de una sentencia judicial que revocó una de las decisiones de la autoridad en ese proceso. En el 2005, el número de patentes era de 911 y se estima constante desde entonces.<sup>57</sup>

**Tabla 5. Agentes aduanales activos, 2005**

A nivel nacional y en las principales aduanas

<b>Aduana(s)</b>	<b>Patentes adscritas</b>
Nuevo Laredo	238
Aeropuerto de México	140
Veracruz	83
Ciudad Juárez	47
Piedras Negras	38
Matamoros	36
Reynosa	32
Tampico y Altamira	31
Tijuana y Tecate	30
Otras	207
<b>Total</b>	<b>911</b>

Fuente: Elaboración propia con información publicada por CAAAREM (2005).

Los efectos combinados del aumento de las operaciones internacionales y la existencia de restricciones a la entrada crean una escasez artificial en la oferta e inhibe el proceso de competencia entre los agentes aduanales.

La fuente alternativa de estos servicios son los apoderados aduanales, cuyo número en 2007 ascendía a 786 asociados con 374 empresas.<sup>58</sup> La autoridad otorga cinco tipos de autorizaciones a los apoderados aduanales que se diferencian por la persona que representan y por el número de aduanas en las que puede operar.<sup>59</sup>

**Tabla 6. Apoderados aduanales, noviembre 2007**

Por tipo de autorización y número de empresas

<b>Tipo de autorización</b>	<b>Apoderados registrados</b>	<b>Empresas</b>
4000	89	46
5000	293	229
6000	178	58
7000	6	5
9000	221	36
<b>Total</b>	<b>787</b>	<b>374</b>

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Administración General de Aduanas.

La demanda por los servicios de representación aduanera ha crecido significativamente como consecuencia de la evolución del comercio exterior (Gráfico 5). En promedio, se estima que durante 2006, cada agente y apoderado aduanal fue

<sup>57</sup> CAAAREM (2005), *Historias Aduaneras, Tomo I: CAAAREM, origen y evolución*.

<sup>58</sup> Estimaciones propias con base en información proporcionada por la Administración General de Aduanas.

<sup>59</sup> Trámites de autorización de apoderado aduanal.

Disponibles en: [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/tramites/140\\_10010.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_10010.html).

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

responsable de dar trámite a 30,117 operaciones asociadas con 6,693 pedimentos, dando un promedio de 83 operaciones y 18 pedimentos por día.<sup>60</sup>

No obstante, la asimetría entre las facultades de representación otorgadas a los agentes aduanales y a los apoderados aduanales, en el número de aduanas de adscripción y la posibilidad para prestar servicios al público en general, lleva a que las empresas no los consideren como sustitutos cercanos. En muchos casos las empresas deciden contratar a un agente aduanal aún y cuando cuenten con un apoderado aduanal.

Como resultado, el crecimiento de la demanda de los servicios de representación crece más que proporcionalmente para los agentes aduanales que para los apoderados aduanales. Debido a que el número de patentes se ha mantenido restringido prácticamente desde 2002, la oferta de estos servicios se ha mantenido en niveles de escasez artificial, causando un aumento en los precios por arriba del nivel que prevalecería en condiciones de competencia.

El propósito de controlar la entrada en la prestación de los servicios de representación aduanera es el de garantizar que personas capacitadas puedan desahogar los trámites y procedimientos de manera que optimice el uso limitado de los recursos de las autoridades aduaneras. En este sentido, los instrumentos de selección y acreditación de representantes ante la aduana deben enfocarse en autorizar a las personas físicas que satisfagan criterios generales y no discriminatorios, para servicios a terceros y propios, incluyendo la posibilidad de auto-representación. Asimismo, a capacidades iguales debe corresponder el otorgamiento de facultades iguales y, por lo tanto, las personas que acrediten a la autoridad cumplir con los requisitos sobre conocimientos en los temas aduaneros u otras competencias deberían tener las facultades para ofrecer los servicios en las aduanas donde sus servicios sean contratados.

En la medida que la estructura arancelaria y el uso de las medidas no arancelarias se simplifique, también se reducirán los niveles de especialización requeridos para los agentes aduanales, los operadores aduanales y los usuarios y aumentará su papel como facilitadores en las actividades de comercio exterior de mercancías más que como un requisito legal e ineludible para gestionar trámites ante la autoridad aduanera.

En esta transición los agentes aduanales podrán encontrar oportunidades para prestar servicios vertical y horizontalmente integrados; sin embargo, si no se resuelve la eliminación de barreras a la entrada, las condiciones de alta concentración en el ejercicio de las patentes podrían replicarse en las estructuras de los servicios relacionados.

En opinión de esta Comisión, la Ley Aduanera establece barreras normativas y económicas innecesarias en la prestación de los servicios de representación aduanera derivados de: (i) suspender el otorgamiento de patentes aduanales; (ii) la asimetría de facultades otorgadas a los agentes aduanales en comparación con los apoderados aduanales que limitan la competencia entre ambas figuras; y (iii) la imposibilidad de que los importadores, que acrediten tener la competencia y la solvencia moral requerida por la autoridad puedan realizar sus trámites directamente ante la autoridad aduanera.

Asimismo, la CFC recomienda incorporar el principio de *trato no discriminatorio* en el control a la entrada para la prestación de este servicio. En términos de este principio, la autoridad debe brindar trato igual a los iguales, por lo que el otorgamiento de autorizaciones debe sujetarse a criterios y procedimientos de selección objetivos y transparentes.

Las responsabilidades que tienen que asumir las empresas para contar con sus propios apoderados aduanales son tales que incluso los más grandes importadores y exportadores del país optan por usar no sólo uno sino varios agentes aduanales, a pesar del costo. Esto con el objetivo de diversificar el riesgo de incumplimiento con las estrictas formalidades del despacho

---

<sup>60</sup> Estimaciones con base en el número de agentes aduanales en operaciones en 2005; los apoderados aduanales en operaciones en 2006; y los datos sobre pedimentos y operaciones publicadas por la Administración General de Aduanas.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

aduanero. Asumir la totalidad de las responsabilidades es una importante barrera de entrada que encarece los servicios de comercio exterior.

#### *Servicio de carga, descarga y maniobras de mercancías en recinto fiscal*

La autoridad aduanera podrá autorizar a las personas morales para prestar los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en el recinto fiscal.<sup>61</sup> La autorización podrá otorgarse hasta por un plazo de cinco años y el otorgamiento de la misma estará sujeto a que el servicio de carga, descarga y maniobras sea requerido en la aduana de que se trate. El número de participantes en cada aduana se sujeta a la disponibilidad de espacio dentro del propio recinto fiscal, sin que en ningún caso se puedan autorizar más de cuatro personas morales para una misma aduana.<sup>62</sup>

Las autorizaciones se han otorgado de manera directa a los primeros solicitantes y se tiene conocimiento de que los mismos grupos económicos participan en un número significativo de los recintos fiscales, lo que crea los incentivos y oportunidades para que estas empresas en lugar de competir, coordinen sus acciones entre las aduanas y al interior de cada aduana donde participan. Asimismo, estas empresas comparten el mismo espacio de operaciones en el recinto aduanero, lo que favorece que compartan información de manera tácita y explícita sobre las cantidades y los precios de sus servicios. Las tarifas de estos servicios se determinan por negociación entre las partes. No obstante, por tratarse de un servicio obligatorio cuando la autoridad lo requiere, la demanda por este servicio es cautiva y los usuarios finales tienen poca capacidad de negociación y de reacción ante la imposición de precios por parte de los proveedores.

Esta estructura de mercado no crea los mecanismos ni genera los incentivos necesarios para que exista una competencia en precios y calidad de los servicios, sino que por el contrario, favorece el establecimiento de precios por referencia entre los competidores.

Si bien las disposiciones reglamentarias prevén que la determinación del número de participantes debe considerar la disponibilidad del espacio dentro del recinto fiscal, omite considerar que no todas las aduanas generan el mismo volumen de operaciones, por lo que el número eficiente de participantes no necesariamente es el mismo.

Dadas las características de este servicio, los criterios y principios de la política de competencia señalan que cuando existen oportunidades limitadas para desarrollar la competencia en el mercado, los mecanismos de competencia por el derecho de participar en ese mercado es el proceso más eficiente de asignación. A través de un proceso de concurso o licitación pública por los contratos, la autoridad puede establecer los estándares necesarios para la prestación de servicios y las variables de selección que se traduzcan en menores costos para el servicio; por ejemplo, imponiendo como criterio de selección a quienes ofrezcan los precios más bajos a los usuarios.

#### *Recintos fiscalizados*

El tránsito eficiente de las mercancías requiere de la coubicación o ubicación adyacente entre los recintos fiscales y los puntos de entrada de los distintos medios de transporte. En particular, la infraestructura de las terminales internacionales de los medios de transporte (i.e. aeropuertos, puertos, ferrocarriles, terrestre transfronterizo y multimodales) muestra límites en su capacidad física para albergar la instalación de los proveedores de servicios propios de la terminal, los complementarios y los auxiliares.

Es por lo anterior que la autoridad o el particular que administra las terminales debe asignar los espacios disponibles entre múltiples usos alternativos, entre los cuales se encuentra la instalación de los recintos fiscalizados. Por razones de seguridad y control en la entrada de las mercancías los recintos fiscalizados deben ocupar instalaciones dentro de o colindantes a la

<sup>61</sup> Artículo 14-C de la Ley Aduanera.

<sup>62</sup> Regla 2.15.1 de Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

terminal que alberga al recinto fiscal.<sup>63</sup> La autoridad aduanera, en términos de la ley específica, otorga la concesión o autorización solicitada a quien acredite satisfacer, entre otros, este requisito de localización.

Las decisiones de los administradores de las terminales de transporte sobre los espacios disponibles que deban satisfacer el requisito de colindancia con el recinto fiscal pueden crear condiciones de escasez injustificada o trato discriminatorio en la distribución de estos espacios que favorezcan el crecimiento de un agente económico e impidan la entrada o la viabilidad económica de otro u otros participantes.

Para reducir los riesgos de la negativa injustificada o el trato discriminatorio en el acceso a los espacios disponibles dentro de las terminales de transporte, se requiere de la coordinación de políticas e instrumentos regulatorios entre las autoridades en materia de transporte y de aduanas. Las acciones coordinadas entre ambas autoridades permitirán identificar el espacio necesario para instalación de recintos fiscalizados y elegir los mecanismos de distribución y adjudicación que resulten más favorables para promover el proceso de competencia en la provisión de los servicios de recinto fiscalizado.

#### ***(b) Normalización y evaluación de conformidad***

##### *Elaboración de las normas<sup>64</sup>*

Las políticas y regulaciones de comercio exterior de mercancías, en lo referente al tema de normalización, prevén un trato simétrico entre las mercancías de importación y las que se producen en territorio nacional.<sup>65</sup> En todo caso, la importación, circulación o tránsito de mercancías estarán sujetos a las normas oficiales mexicanas de conformidad con la ley de la materia y, en las actividades de comercio exterior, no podrán establecerse disposiciones de normalización distintas a éstas. La Secretaría de Economía tiene la facultad de determinar las normas oficiales mexicanas que deberán hacerse cumplir en el punto de entrada al país, previa opinión de Cocex.

Conforme a la legislación de normalización vigente, cuando se prevé un efecto importante de la norma oficial mexicana propuesta en la economía nacional o en un sector específico, la manifestación debe incluir un análisis cuantitativo de los costos y beneficios y ofrecer la comparación con normas internacionales.<sup>66</sup> En la medida que el diseño de estas normas se oriente a la armonización de las disposiciones de normalización más efectivas disponibles en la práctica internacional, los costos de análisis y de verificación de cumplimiento se verán reducidos.

En el ámbito internacional, se reconoce el derecho de cada país para adoptar medidas específicas a su territorio que juzguen necesaria para proteger y garantizar condiciones idóneas para la salud humana, animal, vegetal y del medio ambiente; así

<sup>63</sup> En términos del artículo 14 de la Ley Aduanera, los recintos fiscales son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas. En términos de los artículos 14 y 14-A de la Ley Aduanera, los recintos fiscalizados son inmuebles que prestan los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías que deben estar ubicados dentro de los recintos fiscales, cuya operación requiere de concesión; o bien estar dentro o ser colindante a un recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo, para lo cual requerirá solamente una autorización.

<sup>64</sup> Artículos 26 y 27 de la Ley de Comercio Exterior y Ley Federal de Metrología y Normalización. En México existen dos tipos de normas, las Normas Oficiales Mexicanas que establecen regulaciones técnicas que permitan prevenir o minimizar riesgos, basadas en evidencia científica cuyo cumplimiento es obligatorio; y las Normas mexicanas que sirven para adoptar estándares de calidad, cuyo cumplimiento es voluntario. Debido a su impacto en los trámites del despacho aduanero, el análisis presentado se limita a aquellas de cumplimiento obligatorio.

<sup>65</sup> El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) entró en vigor en México el 1° de enero de 1995. Además de este acuerdo, el marco jurídico básico de las actividades de normalización y de evaluación de la conformidad lo constituyen la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) de 1992 y su Reglamento de 1999. La Dirección General de Normas (DGN) de la Secretaría de Economía funge como servicio de información para efectos de los párrafos 1 y 3 del Artículo 10 del Acuerdo OTC. La DGN es también la unidad administrativa encargada de aplicar los procedimientos de notificación establecidos en el acuerdo. La declaración más reciente de México sobre la aplicación y administración del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (acuerdo OTC) se notificó en julio de 1996.

<sup>66</sup> Artículo 45 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

como defender a sus consumidores contra prácticas engañosas o fraudulentas. En este sentido, las excepciones a la armonización con las medidas más efectivas adoptadas por nuestros socios comerciales deben justificarse en términos de costo-beneficio en los términos previstos en las leyes vigentes.

#### *Medidas sanitarias y fitosanitarias<sup>67</sup>*

En la elaboración de estas medidas intervienen distintas autoridades:

- » El Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), es la entidad responsable de la política nacional en materia de sanidad animal y vegetal. Entre sus facultades está regular y vigilar que los animales y vegetales, sus productos y subproductos, que se importan, movilizan o exportan del territorio mexicano, no pongan en riesgo la sanidad agropecuaria, acuícola y pesquera. Las Direcciones Generales de Salud Animal, de Sanidad Vegetal, de Inocuidad Agroalimentaria y de Inspección Fitozoosanitaria de la SAGARPA actúan como dependencias administrativas y técnicas del SENASICA.
- » La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, tiene a su cargo ejercer la regulación, control, vigilancia y fomento sanitario de productos que pueden presentar riesgos para la salud humana, entre ellos los alimentos, las bebidas, los nutrientes y los plaguicidas.
- » La Secretaría de Salud está a cargo del control sanitario en las importaciones de alimentos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, suplementos alimenticios y plaguicidas.<sup>68</sup>
- » La Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene la atribución de apoyar a la realización de los programas sectoriales en materia forestal y de suelos.<sup>69</sup>
- » Las medidas tendientes a prevenir la introducción de plagas y enfermedades en México toman la forma de normas oficiales mexicanas cuya emisión es facultad de la SAGARPA a través de Hojas de Requisitos Zoonosanitarios y Fitosanitarios; o bien de Certificados Fitosanitarios de Importación en materia forestal.

El marco regulatorio vigente establece que estas medidas han de basarse en principios científicos y en una evaluación de costo-beneficio, incluyendo un análisis de riesgo. Asimismo, establece que las dependencias responsables de la elaboración de un proyecto de norma deben armonizarlas a la regulación internacional y, en los casos que se estime necesario ajustarlas a las necesidades del país, deben justificar dicha circunstancia con base en factores climáticos, geográficos, tecnológicos, de infraestructura, de riesgo fito o zoonosanitario, en razones científicamente comprobadas, o bien, en que dichas normas proporcionen un nivel insuficiente de protección.<sup>70</sup> En caso de contingencias, los reguladores tienen la facultad de publicar normas de emergencia, ajustándose a los términos definidos en la Ley Federal de Metrología y Normalización.

Las mercancías sujetas al cumplimiento de estas normas están sujetas a inspección física al ingresar al territorio mexicano y a la obtención de un certificado de importación zoonosanitario o fitosanitario. Los certificados son expedidos en el punto de

---

<sup>67</sup> Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC, entre los principales instrumentos jurídicos que rigen esta materia figuran: la LFMN; la Ley Federal de Sanidad Animal (2007); la Ley Federal de Sanidad Vegetal (1994); el Reglamento Interno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) de 2001; la Ley General de Salud, el Reglamento de Control Sanitario de los Productos y Servicios de 1999, y el Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, y la Ley General de Desarrollo Sustentable (2003). Conforme al Acuerdo MSF, México notificó como servicio nacional de información/notificación a la DGN de la Secretaría de Economía.

<sup>68</sup> Artículos 284 y 298 de la Ley General de Salud.

<sup>69</sup> Fracción VIII del artículo 32 del Reglamento interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

<sup>70</sup> Artículos 44 de la LFMN y artículos 28, fracción IV, y 30 del artículo del Reglamento de la LFMN.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

entrada y el cumplimiento de una de estas medidas no exime al importador de la obligación de obtener los permisos exigidos por la Secretaría de Economía, la Secretaría de Salud u otras autoridades.

Debido a la especificidad requerida en la verificación de cumplimiento de estas medidas, la entrada de algunos productos se limita a ciertos puntos de inspección. Por ejemplo, las importaciones de mercancías que impliquen un riesgo zoonosario sólo pueden efectuarse por las aduanas que determinen conjuntamente la SAGARPA y la SHCP.<sup>71</sup> Asimismo, los productos cárnicos deben entrar por aduanas en donde existe la infraestructura necesaria para la verificación o puntos de verificación internos.

La diversidad de autoridades que intervienen en la elaboración y verificación de cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias incrementan la complejidad en la internación de mercancías al país. Las alternativas de simplificación son equivalentes a las previstas en el caso de las normas: en lo posible, adoptar como estándares internacionales medidas homólogas a las adoptadas por nuestros socios comerciales y cuyo diseño adopte criterios consistentes entre medidas y entre autoridades.

#### *Evaluación de conformidad*

Todos los productos nacionales e importados deben cumplir con las normas oficiales correspondientes. Para los productos nacionales, el cumplimiento de las normas se verifica tanto en los puntos de producción como de distribución; para los productos importados la verificación se realiza generalmente en frontera. Con independencia de las verificaciones que se hubieren efectuado en el punto de entrada, el cumplimiento de las normas también puede verificarse una vez que los productos se encuentren en territorio nacional.<sup>72</sup>

La evaluación de la conformidad de los productos con las normas es efectuada por las dependencias competentes, por los organismos de certificación, los laboratorios de prueba o de calibración, o las unidades de verificación acreditados por una entidad de acreditación y, en su caso, aprobadas por las dependencias correspondientes.

La Entidad Mexicana de Acreditación (EMA) es la única entidad autorizada para emitir la acreditación de los organismos de evaluación de la conformidad.<sup>73</sup> El marco regulatorio aplicable no otorga exclusividades para ejercer esta función y establece que cuando una entidad de acreditación o persona acreditada y aprobada tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la LFCE, la Secretaría de Economía estará facultada para establecer obligaciones específicas relacionadas con las tarifas, calidad y oportunidad del servicio.

A la fecha, en México existe un número importante de organismos y laboratorios privados dedicados a estas tareas a quienes la legislación vigente no otorga exclusividad ni establece restricciones de participación extranjera;<sup>74</sup> sin embargo, no se han autorizado a organismos de certificación o laboratorios de pruebas extranjeros.

En el cumplimiento de las normas técnicas, también existe una asimetría entre los procedimientos aplicables a los socios preferenciales y los demás países. Los productores de países con los que México mantiene acuerdos comerciales preferenciales pueden someter a prueba sus productos y que la certificación obtenida sea utilizada por otros importadores.

<sup>71</sup> Artículo 28 de la Ley Federal de Sanidad Animal.

<sup>72</sup> La lista de normas verificables por las autoridades aduaneras se publicó en el DOF el 27 de marzo de 2002 y ha sido modificada y adicionada en varias ocasiones mediante acuerdos publicados en el D.O.F. los días 8 de noviembre de 2002; 11 de julio de 2003; 5 de enero y 15 de abril de 2004; 3 de febrero, 17 de mayo y 26 de octubre de 2005; 2 de febrero y 3 de mayo de 2006; y 6 de julio de 2007.

<sup>73</sup> Los requisitos para operar como una entidad de acreditación y sus obligaciones se establecen en los artículos 70-A, 70-B y 70-C de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

<sup>74</sup> En octubre de 2007, existían 47 organismos de certificación, 890 laboratorios de prueba, 344 laboratorios de calibración y 947 unidades de verificación. Las listas de estos organismos y laboratorios pueden consultarse en: <http://www.economia-normas.gob.mx> y en <http://www.ema.org.mx>.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

Este procedimiento, conocido como ampliación del certificado, se efectúa a petición del fabricante y se ha utilizado principalmente para productos eléctricos y electrónicos.

En el caso de la constitución de entidades de acreditación, no se identifica que el marco legal establezca restricciones a la entrada de nuevos participantes y la demanda de estos servicios ha aumentado. Sin embargo, es un hecho que no se ha desarrollado un proceso de competencia y libre concurrencia y la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. permanece como el único oferente de estos servicios. Estas condiciones sugieren la existencia de fallas de mercado cuya eliminación requieren de la intervención de las autoridades competentes.

A este respecto, la CFC recomienda a las autoridades competentes emprender actividades de promoción que favorezcan la entrada de nuevos participantes y el desarrollo de procesos competitivos que amplíen la oferta eficiente de los servicios de acreditación.

En el caso de la constitución de organismos de certificación, el marco legal vigente obstaculiza la entrada de nuevos participantes en los mercados. La Ley Federal de Metrología y Normalización sujeta la aprobación de un nuevo participante a que éste acredite que su estructura técnica funcional contará permanentemente con la participación de la cámara de la industria específica asociada con la actividad en la que solicita su acreditación.

El supeditar la entrada de un nuevo participante a la decisión de la cámara de la industria crea los incentivos y la oportunidad para favorecer la entrada y permanencia de un organismo de certificación constituido por miembros o asociados a la cámara, en perjuicio de potenciales entrantes. Este requisito favorece la formación de mercados concentrados y aumentan el riesgo de que sean las acciones coordinadas entre los participantes y no la competencia las que determinen las condiciones en la prestación del servicio, en perjuicio de los usuarios.

La protección y promoción de la competencia y competitividad en la provisión de estos servicios requiere que se eliminen esta restricción regulatoria a la entrada y, en su lugar, se emitan criterios objetivos y no discriminatorios que garanticen el otorgamiento de las autorizaciones a quienes acrediten contar con los conocimientos técnicos y los estándares de seguridad y calidad que la autoridad determine necesarios.

### ***(c) Aduanas específicas***

La verificación del cumplimiento de las regulaciones al comercio exterior requiere, en diversos casos, de recursos especializados y escasos cuya disponibilidad se limita a un número reducido de aduanas, entre las 49 que existen en el país.<sup>75</sup>

El mantener las restricciones a estos recursos aumenta los costos en el transporte de las mercancías, ya que los particulares deben ajustar sus cadenas de transporte y operaciones para incorporar aquellos puntos de entrada al país donde pueda dar cumplimiento a la normatividad vigente.

Para facilitar el comercio y reducir los costos regulatorios resulta necesario que las autoridades competentes emprendan acciones para ampliar la capacidad de verificación de las normas oficiales mexicanas en las aduanas para brindar soporte a las cadenas logísticas de comercio exterior de mercancías. Entre estas medidas se recomienda a las autoridades competentes promover la concertación de acuerdos de reconocimiento mutuo con instituciones oficiales extranjeras e internacionales para evaluar la conformidad en el cumplimiento de los requisitos de normalización requeridos en el comercio exterior.

<sup>75</sup> Administración General de Aduanas, *Aduanas del país*, disponible ne: [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2007/nuevo\\_mapa.htm](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2007/nuevo_mapa.htm).

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

La adopción de estas medidas tendría como efecto ampliar la oferta y disponibilidad de los servicios de verificación y facilitar la importación sujeta al cumplimiento de normas técnicas que resulten necesarias para la salud pública y seguridad nacional.<sup>76</sup>

**Tabla 7. Mercancías a nivel partida que deben entrar por aduana específica, 2007**

*Lista de las diez partidas que registran el mayor valor de importaciones en aduanas*

<b>Partida<sup>a</sup></b>	<b>Nombre<sup>b</sup></b>	<b>Valor</b> <i>(millones de pesos)</i>	<b>Número de aduanas</b> <b>específicas</b>
3004	Medicamentos	19,965	34
4011	Neumáticos nuevos de caucho.	12,527	15
2203	Cerveza de malta.	11,112	29
62	Prendas y complementos de vestir excepto los de punto	9,260	28
61	Prendas y complementos de vestir, de punto	8,521	28
52	Algodón	8,509	28
59	Tejidos impregnados, recubiertos, revestidos o estratificados; artículos técnicos de materias textiles	6,066	28
60	Tejidos de punto	5,159	28
3002	Glándulas y demás órganos para usos opoterápicos.	4,452	34
64	Calzado, polainas, botines y artículos análogos; partes de estos artículos.	4,076	21

[a] Las partidas que aparecen únicamente con dos dígitos corresponden al capítulo según lo establecido en el Anexo 21 de las RCGMCE.

[b] Los nombres de las partidas se abrevian con fines de facilitar su presentación en este documento.

**Fuente:** Elaboración propia con datos proporcionados por la Administración General de Aduanas y la información publicada en el Anexo 21 de las RCGMCE.

#### IV. MARCO INSTITUCIONAL

La Comisión de Comercio Exterior (Cocex) es el organismo facultado para conocer y emitir opinión sobre el establecimiento y la estructura de las siguientes medidas arancelarias y no arancelarias:<sup>77</sup>

- » Arancelarias;
- » Prohibiciones a la exportación o importación;
- » Regulaciones y restricciones no arancelarias y los procedimientos para su expedición;
- » Regulaciones y restricciones a la circulación o tránsito de mercancías extranjeras;
- » Asignación de cupos de exportación o importación;
- » Reglas de origen;

<sup>76</sup> La información más reciente sobre los acuerdos de reconocimiento mutuo concertados por México se publicó en el D.O.F. de 5 de abril y 24 de octubre de 2000, y de 29 de marzo de 2006. Los países con los que se tienen estos acuerdos son Colombia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda, Noruega, Reino Unido, Suecia, Hong Kong, China, y el mecanismo de Cooperación Económica para Asia y el Pacífico (APEC).

<sup>77</sup> Artículos 4, 16, 17, 19 y 20 de la Ley de Comercio Exterior y artículo 9 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

- » Exigencia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas por las autoridades aduaneras en el punto de entrada de la mercancía al país;
- » Regulaciones y restricciones no arancelarias de emergencia;
- » Salvaguardas,
- » En materia aduanera que afecten el comercio exterior;
- » De simplificación y eficiencia administrativa en materia de comercio exterior;
- » Administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan como propósito regular o restringir el comercio exterior y la circulación o tránsito de mercancías extranjeras;
- » Proyectos de resolución final en investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de determinación de cuotas compensatorias;
- » Proyectos de resolución en los que la Secretaría de Economía, aceptando el compromiso de exportadores o gobiernos extranjeros, suspenda o termine una investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

Cocex está integrada por representantes de las siguientes dependencias y organismos: Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Secretaría de Salud; Banco de México, y Comisión Federal de Competencia. Asimismo, tiene la facultad para invitar a representantes de otras dependencias o entidades de la administración pública federal y estatal para tratar asuntos de comercio exterior que involucren a un sector específico.

La adopción de las medidas de regulación y restricciones arancelarias y no arancelarias debe someterse a la opinión de Cocex, salvo en los casos de emergencia, y publicarse en el Diario Oficial de la Federación identificando las fracciones arancelarias de los productos sujetos a restricciones o regulaciones no arancelarias.

En particular, la Ley de Comercio Exterior establece los casos en los que las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías deberán someterse a la opinión de Cocex<sup>78</sup> quien deberá realizar una evaluación basada en un análisis económico, elaborado por la dependencia correspondiente, de los costos y beneficios que se deriven de la aplicación de la medida.

Este análisis podrá tomar en cuenta, entre otros, el impacto sobre los siguientes factores: precios, empleo, competitividad de las cadenas productivas, ingresos del gobierno, ganancias del sector productivo, costo de la medida para los consumidores, variedad y calidad de la oferta disponible y nivel de competencia de los mercados.

La estructura intersecretarial brinda a Cocex la capacidad institucional para conocer y emitir opinión sobre todas las medidas con efectos transversales y específicos en las actividades de comercio exterior. No obstante, para garantizar el análisis objetivo de las medidas aplicables al comercio exterior, requeriría también de la participación de la Procuraduría Federal del Consumidor.

---

<sup>78</sup> Artículos 4, 16, 17, 19, 21, 23, 25, 26, 27 58 y 76 de la Ley de Comercio Exterior. Estas disposiciones establecen las medidas regulatorias, arancelarias y no arancelarias, que deben sujetarse a la opinión previa de Cocex. Estas medidas incluyen los permisos previos, cupos, marcado del país de origen, cuotas compensatorias, medidas de salvaguarda, normas oficiales mexicanas y cualquier otra regulación al comercio exterior.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

El diseño de los criterios y procedimientos consistentes para el diseño de las medidas arancelarias y no arancelarias aplicables al comercio exterior pueden beneficiarse de la experiencia de los miembros de Cocex en los temas de regulación, comercio exterior de mercancías, competencia económica y diversas políticas públicas. En particular, en lo referente al uso consistente de criterios para la realización del análisis costo-beneficio de las medidas y la coordinación en el diseño de los procedimientos que optimicen su verificación en los puntos de entrada de la mercancía.

La opinión de Cocex en cada caso se toma de manera colegiada y por mayoría de votos, lo que favorece la independencia y autonomía técnica de sus opiniones sobre los efectos de las medidas arancelarias y no arancelarias aplicadas o propuestas para regular el comercio exterior. En términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los informes u opiniones solicitados a otros órganos administrativos podrán ser obligatorios o facultativos, vinculantes o no. Se entenderá que los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes al órgano solicitante, salvo disposición legal en contrario.<sup>79</sup> De la lectura conjunta de estas disposiciones se desprende que Cocex cuenta con facultades de emitir opinión no vinculante sobre las medidas a las que se refiere el artículo 9 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Con base en estas consideraciones, la CFC recomienda otorgar a Cocex la facultad adicional de emitir opiniones vinculantes para las autoridades que sólo puedan ser objetadas por el titular del Ejecutivo Federal. Asimismo, para el ejercicio efectivo y oportuno de la facultad de emitir opiniones vinculantes debe dotarse a Cocex de los recursos que le permitan desarrollar la capacidad técnica y administrativa suficiente.

## **V. REFORMAS LEGALES Y ADMINISTRATIVAS RECIENTES**

Recientemente el Ejecutivo Federal estableció criterios de la política de comercio exterior de mercancías e inició un proceso de simplificación arancelaria y aduanera a fin de reducir los costos de transacción de los usuarios y estimular el comercio exterior de mercancías.<sup>80</sup>

Esta autoridad coincide con estos criterios y con las primeras acciones adoptadas. Asimismo, presenta algunas observaciones y recomendaciones que buscan ampliar y fortalecer sus efectos pro competitivos en los mercados asociados con el comercio exterior de mercancías.

### ***Medidas anunciadas y adoptadas recientemente***

#### **1. «Programa de apoyo a la economía: 10 acciones para promover la actividad económica, la inversión y el empleo»**

Este Programa anunció la adopción de un proceso de simplificación arancelaria y aduanera a fin de reducir los costos de transacción en la economía y promover el comercio exterior de mercancías. Las medidas de simplificación aduanera anunciadas incluyen:

- (a) Eliminar el requisito de inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos;
- (b) Reducir del número de productos que requieren importarse por aduanas exclusivas;
- (c) Eliminar la exigencia de garantías para el tránsito interno de mercancías; y
- (d) Eliminar el uso de precios estimados en la importación, excepto en automóviles.

<sup>79</sup> Artículos 53 y 54 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>.

<sup>80</sup> Presidencia de la República (marzo, 2008) y SHCP (marzo, 2008) et al.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

A la fecha, distintas dependencias del Ejecutivo Federal han tomado acciones para implementar algunas de estas medidas. A este respecto, la CFC reitera la recomendación de llevar estos compromisos a la práctica a la brevedad posible.

**2. «Diez Lineamientos de la Subsecretaría de Industria y Comercio para incrementar la Competitividad 2008-2012»<sup>81</sup>**

Mediante este programa, la Secretaría de Economía presenta 10 líneas de acción y 79 acciones específicas que conducirá a través de la Subsecretaría de Industria y Comercio. En particular, tres de las diez directrices coinciden con el ámbito de estudio de esta opinión:

- (e) Revisión y simplificación de la estructura arancelaria. Las acciones específicas prevén:
  - » Eliminar incongruencias en la estructura arancelaria;
  - » Corregir la dispersión arancelaria;
  - » Simplificar los programas de fomento a la exportación con efectos en la estructura arancelaria en las siguientes fases: incorporar las autorizaciones en el esquema de Regla Octava a los esquemas de Prosec; revisar el contenido del esquema Prosec para incorporarlo en la TIGIE; e incorporar nuevos sectores al esquema Prosec.
  
- (f) Revisión y simplificación de regulaciones no arancelarias y de programas de fomento.
  - » Revisar las regulaciones no arancelarias administradas por la Secretaría de Economía, a fin de automatizar sus procesos, simplificar sus requisitos e incrementar la oportunidad de sus autorizaciones.
  - » Negociar la modificación de los formatos y procedimientos de diversos instrumentos, como los certificados de origen, para sustituir su expedición en papel por un proceso de autorización totalmente digital con nuestros socios comerciales.
  - » Eliminar o modificar regulaciones que no han demostrado su eficacia.
  - » Revisar la normatividad para que se amplíe la vigencia de las autorizaciones que impliquen la obligación periódica de presentar información, como por ejemplo, aquéllas correspondientes a la validación de los certificados de origen.
  - » Promover el aprovechamiento de los cupos con mecanismos de operación más ágiles, eficientes y menos costosos, para que tengan un mayor impacto en las cadenas productivas beneficiarias.
  - » Integrar los programas ALTEX, ECEX y DRAWBACK al esquema IMMEX para contar con un solo programa de fomento a las exportaciones que haga más sencillo su uso, homologando requisitos y procedimientos para reducir la carga administrativa a los usuarios y a la autoridad.
  - » Eliminar los requerimientos de información innecesarios en la operación de los programas de fomento.
  
- (g) Certidumbre jurídica e institucional a las operaciones de comercio exterior.
  - » Fortalecimiento de Cocex para analizar la regulación en la materia.
  - » Establecer las reglas de operación y políticas de regulación de comercio exterior con las que se desempeñará Cocex.

<sup>81</sup> Publicado por la Secretaría de Economía el 28 de febrero de 2008.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

- » Fortalecer a la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) que le permita erigirse como un foro de análisis, discusión y de interlocución entre el sector privado y todas las dependencias y organismos involucrados en la definición de políticas, regulación y operación del comercio exterior.
- » Actualización periódica del Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios generales de comercio exterior, para dar certidumbre a los particulares.

La CFC coincide en lo general con el sentido de estas directrices de política anunciadas por la Secretaría de Economía. Sin embargo identifica posibilidades para fortalecer su alcance en los siguientes términos:

- (i) *La tendencia de simplificación arancelaria podría abreviarse para identificar, en el corto plazo, cuál es el nivel arancelario más favorable efectivamente aplicado en cada una de las fracciones arancelarias e incorporarlo directamente a la TIGIE; y en el mediano plazo, tras analizar las oportunidades de reducir sus niveles a los más favorables otorgados en toda la estructura arancelaria (i.e. nivel cero), incorporarlos en la estructura de la TIGIE.*

La simplificación del programa de ajuste a dos fases permitirá que los beneficios de eliminar incongruencias en la estructura arancelaria y corregir la dispersión arancelaria se reflejen en los mercados y la capacidad competitiva de sus participantes.

Asimismo, se preserva la facultad del Ejecutivo Federal para establecer los niveles arancelarios que sean necesarios para optimizar los efectos del comercio exterior en la economía nacional. Estos resultados se garantizarían limitando los casos de excepción a aquellos en los que se determine, con base en un análisis objetivo costo-beneficio que el uso de una tasa cero tendría efectos negativos en el bienestar de la población en general. En los casos de excepción justificada, la determinación del nivel arancelario aplicable debería estar regida por el objeto de minimizar tanto las distorsiones en el funcionamiento eficiente de los mercados, como la imposición de sobrepuestos injustificados a los consumidores nacionales.

- (ii) *La revisión y simplificación de regulaciones no arancelarias administradas por la Secretaría de Economía es una parte necesaria pero no suficiente para simplificar y reducir los costos a la importación.*

La consistencia en el diseño de los instrumentos regulatorios aplicables al comercio exterior es necesaria tanto en el ámbito intrainstitucional como interinstitucional. Por ello, la CFC no sólo coincide con la iniciativa de la Secretaría de Economía sino que también propone extender su alcance para constituir una instancia única, Cocex, a cargo de analizar y resolver sobre todos los instrumentos arancelarios y no arancelarios aplicables al comercio exterior con base en criterios y procedimientos consistentes y transparentes.

- (iii) *Elementos necesarios para fortalecer a Cocex*

En cuanto a su estructura, la Cocex debería contar entre sus integrantes permanentes a la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), lo cual garantizaría la inclusión de la perspectiva, criterios y vinculación de la política y legislación de comercio exterior con la política y legislación de protección a los consumidores.

En cuanto a sus facultades, la Cocex debería contar con la facultad de emitir opiniones vinculantes en los casos en los que se estime necesario, sin perjuicio de las demás facultades que los marcos legales vigentes otorguen a este organismo, a sus integrantes en lo particular o a otras autoridades. Tomado en consideración la posible concurrencia de

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

facultades entre autoridades, se recomienda que la opinión vinculante que, en su caso emita la Cocex, sólo pueda objetarla el Titular del Ejecutivo Federal.

En cuanto a su fortaleza institucional, este organismo podría sujetarse a la obligación de hacer transparentes sus decisiones, criterios de decisión y votos particulares en los términos previstos en la legislación aplicable;<sup>82</sup> así como de los procedimientos, instancias y criterios que normen su relación con particulares y grupos de interés. Para hacer frente a las responsabilidades asignadas sería necesario dotar a Cocex de los recursos suficientes que le garanticen contar con una capacidad técnica y administrativa para actuar con oportunidad y a la par de las mejores prácticas internacionales.

### 3. «Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial»<sup>83</sup>

Este Decreto elimina de los Programas de Promoción Sectorial las fracciones arancelarias que ya se encontraban exentas en la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (TIGIE), lo que tuvo por efecto la eliminación de trámites administrativos establecidos para verificar el uso y destino de las importaciones que se realizan en el marco de los programas de promoción sectorial. Este decreto señala explícitamente que:<sup>84</sup>

- » Los programas de promoción sectorial se establecieron con el objeto de propiciar mejores condiciones de abasto de insumos y maquinaria para la industria productiva nacional, así como de proporcionarle los mejores medios para competir en los mercados.<sup>85</sup>
- » Estos programas establecen tratamientos preferenciales que permiten el acceso a los insumos estratégicos que las industrias nacionales utilizan en sus procesos productivos, en condiciones similares a las que sus competidores tienen en el exterior.

Los *programas de promoción sectorial* constituyen instrumentos unilaterales específicamente diseñados para otorgar niveles arancelarios menores que los previstos en el esquema general para mercancías que procedan de países con los que México no tenga un acuerdo comercial preferencial. El uso de este instrumento está previsto a la importación de insumos y maquinaria para industrias nacionales específicas para proporcionarles los mejores medios para competir en los mercados internacionales, así como en el mercado interno. No obstante, los beneficios que se derivan de estos programas:

- (i) Se restringen a las empresas inscritas, creando condiciones distintas de acceso a los insumos y materias primas a otras empresas nacionales con las que compiten por los mercados tanto nacionales como internacionales. En este sentido, el uso de estos instrumentos establece un trato discriminatorio en el acceso a los mercados internacionales.
- (ii) Están sujetos a que las importaciones se utilicen en la producción de las mercancías correspondientes a cada programa. Las empresas deben asumir los trámites y costos administrativos de acreditar ante las autoridades competentes del cumplimiento de estas especificaciones; y las autoridades, por su parte, deben dedicar recursos a la verificación del cumplimiento de estas medidas.

Las mediciones regulatorias previstas en los numerales (i) y (ii) anteriores actúan en detrimento de los beneficios potenciales que pueden lograrse con el otorgamiento de niveles arancelarios más bajos que los previstos en la TIGIE.

El objeto de propiciar mejores condiciones de abasto de insumos y maquinaria para la industria productiva nacional tiene validez para todos los participantes y no debe restringirse a un subconjunto de ellos. En la opinión de la CFC, toda vez que la autoridad competente ya ha identificado la necesidad y oportunidad de reducir los aranceles a un nivel que impulse las

<sup>82</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y regulaciones derivadas.

<sup>83</sup> Publicado por la Secretaría de Economía el 3 de marzo del 2008.

<sup>84</sup> Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5017463](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5017463).

<sup>85</sup> Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, publicado el 2 de agosto de 2002 en el DOF; y Reformas, publicadas el 31 de diciembre del mismo año en el DOF.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”

actividades productivas en el país, estos beneficios deben otorgarse a todos los que importen esas mercancías. Aún si estas mercancías se destinan a procesos productivos distintos a los originalmente previstos, el beneficio para la economía en general es el mismo: menores costos de los insumos se traducirían en menores costos de producción, mayor competitividad de las empresas y términos de compra más favorables para los consumidores.

4. «Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior»

Este Decreto anuncia la entrada en vigor de las medidas anunciadas en el Programa y otras que optimizarían las medidas de control sobre las actividades de comercio exterior de mercancías y otorgarían facilidades administrativas a los usuarios del comercio exterior de mercancías para que puedan agilizar y simplificar sus operaciones.

Asimismo, implementa las medidas (a) y (b), es decir, se exime a los importadores de las obligaciones de otorgar garantías en la importación definitiva de mercancías y de inscribirse al *padrón de importadores* cuando se trate de mercancías que no representen riesgos para la salud pública y seguridad nacional. El Decreto también establece las siguientes medidas adicionales:

- (h) Eliminar requerimientos de información en cada pedimento de importación que los usuarios proveen de manera periódica a las autoridades para todas las mercancías que no representen riesgos para la salud pública y seguridad nacional. Esta medida se refiere a la identificación individual de la mercancía importada<sup>86</sup> y para los certificados de origen.<sup>87</sup>
- (i) Eliminar el trámite para ampliar el número de insumos y productos finales inscritos en el Programa IMMEX.<sup>88</sup>
- (j) Simplificar los trámites a la importación prorrogando la vigencia de los registros de productos elegibles para preferencias y concesiones arancelarias para la obtención de certificados de origen y de circulación vigentes.<sup>89</sup> Los registros tendrán una vigencia de tres años.
- (k) Otorgar facilidades administrativas a la exportación otorgando el carácter de exportador autorizado a mercados europeos a quienes facturen productos por 200 mil usd anuales en productos perecederos o artesanales.
- (l) Implementar el uso de tecnologías de la información en los trámites ante las autoridades para: la emisión de certificados de origen para exportar a Colombia, así como la posibilidad de implantarlo con los demás socios preferenciales; el registro de domicilios de las personas inscritas en el programa IMMEX; y el establecimiento de una ventanilla digital única que permita a las dependencias con inferencia administrativa en el comercio exterior interconectarse con las Secretarías de Economía y de Hacienda y Crédito Público.
- (m) El compromiso de adoptar medidas que simplifiquen, automaticen y mejoren los procesos aduaneros y de comercio exterior en los siguientes términos:
  - » Simplificar, agilizar y automatizar el despacho aduanero. Entre estas medidas se propone el despacho aduanero electrónico, la incorporación de tecnología y el desarrollo de esquemas adicionales para realizar operaciones de comercio exterior mediante trámites electrónicos u otros mecanismos alternos al pedimento;

<sup>86</sup> Anexo 18 de las RCGMCE.

<sup>87</sup> La información a la que se refiere al Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias, publicado en el DOF el 30 de agosto de 1994

<sup>88</sup> Programa a que se refiere el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, publicado en el DOF el 1 de noviembre de 2006

<sup>89</sup> Esta medida se refiere a los certificados de origen del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP); Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); Tratado de Libre Comercio con la República Oriental del Uruguay. Incluye también los certificados de circulación EUR.1 para la Unión Europea y para la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

- » Reducir los tiempos y costos de las operaciones aduaneras, incluyendo la reducción de aduanas exclusivas y horarios especiales para la importación de mercancías, excepto tratándose de mercancías que puedan representar un riesgo en materia de la salud pública y seguridad nacional;
- » Automatizar el trámite y expedición de resoluciones correspondientes a instrumentos y programas de comercio exterior, así como a regulaciones y restricciones no arancelarias;
- » Facilitar la aplicación de las disposiciones derivadas de los acuerdos comerciales suscritos por México, en lo referente a certificación de origen, programas de fomento a las exportaciones y medidas para diferir y devolver aranceles;
- » Simplificar las regulaciones y restricciones no arancelarias;
- » Adoptar prácticas de mejora regulatoria y de costo beneficio para el análisis, evaluación, establecimiento y modificación de las medidas a que se refiere el artículo 9 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, previa opinión, de la Comisión de Comercio Exterior;
- » Simplificar procedimientos administrativos, de autocorrección y de rectificación espontánea, y
- » Revisar el marco jurídico respecto de infracciones y sanciones.

**5. «Decreto por el que se reforman los diversos por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados»**

Este Decreto elimina la obligación a los importadores de tramitar el pedimento de importación y restringe la importación de vehículos automotores usados que en el país de procedencia, por sus características o por cuestiones técnicas estén restringidos o prohibidos para circular. Esta medida tiene como efecto eliminar la obligatoriedad de usar los servicios de un agente aduanal, y la obligatoriedad de contratar los servicios de prevalidación.

En opinión de esta autoridad, las medidas a), b), e), f), g) y l) reducirán significativamente los costos de participar en las actividades de comercio exterior de mercancías. Esta reducción en las barreras económicas a la entrada amplía las oportunidades y crea incentivos para la participación de los agentes económicos en las actividades del comercio exterior de mercancías - particularmente en el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas - y fortalecerá los procesos de competencia que deriven en una mayor eficiencia económica en estas actividades. Estas condiciones se traducirán en beneficios para los productores y consumidores a lo largo de las cadenas productivas asociadas con el comercio exterior de mercancías.

Las medidas c), d), i) y j) beneficiarán a un amplio rango de actividades económicas en el mismo sentido que las acciones antes referidas. No obstante, se mantienen vigentes estas regulaciones para grupos específicos de mercancías, lo que causa un trato asimétrico entre los participantes en las actividades asociadas con estos bienes y los que han sido recientemente liberalizados. En este caso, esta autoridad identifica oportunidades de mejora regulatoria basadas en los principios de libre competencia y competencia que podrían fortalecer los efectos positivos de esta medida. Las recomendaciones específicas se presentan en la sección VI siguiente.

Sobre el contenido de los incisos h) y l), la CFC manifiesta su interés y disposición para participar, dentro del ámbito de sus facultades, en la identificación y el diseño de medidas que reduzcan las regulaciones innecesarias para las actividades de los mercados y aquellas que causen distorsiones o trato discriminatorio entre sus participantes.

La política y legislación aplicable al comercio exterior de mercancías ha mostrado un notable progreso en la facilitación de la apertura comercial. Las acciones emprendidas recientemente por el Ejecutivo Federal representan un progreso significativo

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

en la eliminación de restricciones al acceso de los mercados y la facilitación de las actividades de comercio exterior de mercancías que favorecen, a su vez, los procesos de libre concurrencia y competencia en los mercados directamente asociados con tales actividades y las demás relacionadas a lo largo de las cadenas productivas.

Esta autoridad identifica oportunidades para ampliar el alcance de estas acciones para lograr mejoras importantes para los mercados y sus participantes que, en última instancia, se traduzcan en beneficios para la sociedad en su conjunto.

## **VI. PROPUESTAS DE MEDIDAS PARA INCORPORAR LOS PRINCIPIOS Y CRITERIOS DE COMPETENCIA ECONÓMICA EN EL DISEÑO Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y REGULACIONES DEL COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS**

La política de competencia económica aporta una perspectiva y criterios de análisis basados en promover la entrada y los mecanismos que permitan a los participantes contender en los mercados con base en la eficiencia económica, definida como el desempeño óptimo de las actividades económicas al menor costo para la sociedad en general.

La promoción y defensa de la competencia como un mecanismo para favorecer la eficiencia en las actividades económicas constituye una premisa aplicable tanto a los actos de particulares como a los actos de autoridades con inferencia o efectos en los mercados.

La diferencia estriba, sin embargo, en la magnitud de los efectos en promover la eficiencia económica pues, en el primer caso, se limita a una transacción o conducta mientras que, en el segundo caso, tiene efectos generales en los mercados. Ambos ámbitos de aplicación son necesarios y la elección de su uso debe corresponder al ámbito de los elementos que restrinjan o impidan el proceso de competencia.

A partir de las consideraciones presentadas en secciones anteriores, la CFC ha identificado elementos específicos de las políticas, regulaciones e instituciones del comercio exterior de aplicación general en las que existen oportunidades para mejorar las condiciones de entrada y competencia en los mercados.

A este respecto presenta a la opinión pública cinco medidas específicas para incorporar los principios y criterios de competencia económica en el diseño y aplicación de las políticas y regulaciones del comercio exterior de mercancías.

### **PRIMERO. REDUCIR LOS NIVELES Y LA DISPERSIÓN DE LA ESTRUCTURA ARANCELARIA<sup>90</sup>**

#### **1.1. Iniciar un programa para reducir de manera gradual todos los aranceles a una tasa cero integrado por dos fases.**

- (a)** En el corto plazo, establecer un arancel único por fracción arancelaria equivalente al más bajo aplicado en programas de promoción sectorial. Esta medida eliminaría el uso de estos programas y el trato discriminatorio que existe en el acceso a los mercados internacionales.
- (b)** En el mediano plazo, reducir todos los aranceles aplicados a una tasa cero excepto en los casos donde el Ejecutivo Federal determine, con base en un análisis costo-beneficio, que estas acciones tendrían un impacto neto negativo en el bienestar de la población en general.

En los casos de excepción, el diseño de la medida arancelaria debería tener por objeto minimizar las distorsiones en la eficiencia de los mercados y la imposición de sobrepuestos injustificados a los consumidores nacionales.

Esta medida reduciría los costos de acceso a los mercados internacionales e incrementaría la competitividad de la economía mexicana y el bienestar de los consumidores nacionales. Asimismo, brindaría mayor certidumbre a los agentes económicos y reduciría los incentivos para negociar medidas que generen un trato discriminatorio a los

<sup>90</sup> Estas recomendaciones derivan de las consideraciones presentadas en el numeral III.1 de este documento, pp. 6 a 14.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

participantes de una actividad económica. Por otro lado, sujetarían las actuaciones del Ejecutivo Federal a criterios objetivos y congruentes para determinar la conveniencia de otorgar protecciones arancelarias específicas, la estructura óptima al caso particular y el periodo de su vigencia.

Aunque es posible argumentar que una reducción unilateral de aranceles limitaría la capacidad del Ejecutivo Federal para negociar bajas en aranceles de nuestros socios comerciales, las ganancias en términos de mayor competitividad de la economía y bienestar de la población serían superiores a las pérdidas de una menor capacidad de negociación, en caso de que estas últimas realmente existieran.

### *1.2. Reducir el número de fracciones arancelarias al mínimo necesario*

A este respecto se sugiere reducir el número de fracciones arancelarias a las mínimas exigidas por el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (*Sistema Armonizado*). Esta medida tendría como efectos reducir la variabilidad en la definición de las fracciones y obligaciones arancelarias; y la complejidad en la estructura arancelaria que pasaría de 12,116 fracciones que existen actualmente a 5,000 fracciones arancelarias previstas en el sistema armonizado.

Esta medida se recomienda en todos los casos, excepto en aquellos donde se justifique la necesidad de definir una subdivisión mayor para efectos de verificar el cumplimiento de medidas de protección a la salud pública y seguridad nacional o cualquier otra reglamentación vigente en materia de comercio exterior.

### *1.3. Consolidar las reducciones de aranceles de nación más favorecida (NMF) en la OMC*

Los aranceles NMF deben reducirse y consolidarse al nivel de los aranceles efectivamente aplicados más bajos en cada fracción arancelaria. De esta manera, se adopta el compromiso internacional de no establecer aranceles por encima de los niveles consolidados.

Estas medidas reducirían los costos de los usuarios del despacho aduanero y liberaría recursos de las autoridades aduaneras, de la clasificación detallada de mercancías para efectos fiscales, para dedicarlos a funciones de mayor relevancia para la economía y el bienestar de los consumidores.

## **SEGUNDO. SIMPLIFICAR EL DESPACHO ADUANERO<sup>91</sup>**

El desempeño eficiente del despacho aduanero requiere de la simplificación de los trámites y procedimientos; así como en el desarrollo de la infraestructura que optimice la verificación de cumplimiento en las actividades de comercio exterior.

El avance en el primer rubro depende en gran medida de los avances en el desarrollo de la infraestructura, por lo que se propone adoptar de manera gradual las siguientes medidas:

### *2.1. Eliminar la obligatoriedad en el servicio de prevalidación de los pedimentos*

La obligatoriedad del servicio de prevalidación constituye una regulación innecesaria para efectos del llenado y trámite del pedimento, por lo que su eliminación traería menores costos y mayor eficiencia para los usuarios del despacho aduanero. El servicio de prevalidación es parte del despacho aduanero, por lo que se recomienda que la función del debido llenado de los pedimentos se distribuya entre los usuarios y la autoridad.

<sup>91</sup> Estas recomendaciones derivan de las consideraciones presentadas en el numeral III.2.(a), primera subsección, pp. 15-24.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

El servicio de prevalidación podría contratarse de manera voluntaria en condiciones de competencia, donde el usuario final podría elegir la mejor opción de acuerdo con sus condiciones particulares. En cuyo caso sería necesario modificar los requisitos legales para obtener la autorización para prestar este servicio en términos que permitan participar a todos los particulares que lo soliciten, siempre y cuando acrediten su competencia para prestar el servicio y cumplan con criterios de autorización objetivos, transparentes y no discriminatorios.

**2.2. Incorporar a nivel de la Ley Aduanera las mejoras regulatorias recientemente adoptadas en medidas administrativas**

Esta autoridad coincide con las medidas adoptadas para simplificar el uso de empadronamiento de los importadores; para el intercambio de información con las asociaciones y cámaras empresariales; y para el uso de garantías en el régimen de importación definitiva. A este respecto, recomienda consolidar estas reformas incorporándolas en el texto de la Ley Aduanera. De esta manera, se eliminaría el riesgo de que esta reforma pueda quedar sin efectos mediante una decisión administrativa distinta en el futuro.

**(a) Simplificar las obligaciones de empadronamiento y registro de los contribuyentes y usuarios en las aduanas**

La reforma adoptada por el Ejecutivo Federal en el «Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior» que elimina la obligación de inscripción en los padrones de importación de sectores específicos, excepto cuando se trate de bienes que representen riesgos para la salud pública y la seguridad nacional. De esta manera, se eliminaría el riesgo de que esta reforma pueda quedar sin efectos mediante una decisión administrativa distinta, pues el texto legal vigente aún faculta a la SHCP para decidir en qué sectores podrá establecer la figura de un padrón sectorial.

Es necesario establecer los criterios y procedimientos transparentes y objetivos para que la autoridad competente determine cuáles son los bienes con riesgos para la salud pública y la seguridad nacional que ameritan estar sujetos a un padrón sectorial específico. Esta medida brindaría seguridad jurídica a los regulados, sin vulnerar la capacidad de las autoridades para reaccionar en casos de emergencia.

Asimismo, se recomienda adoptar un padrón único que permita unificar la información de los contribuyentes en el país, sin distinguir padrones con base en las actividades económicas realizadas. Esta medida tendría un doble efecto favorable. Por una parte, reduciría los costos de los usuarios del despacho aduanero al eliminar los costos administrativos de mantener su registro tanto en el padrón de importadores como en el registro federal de contribuyentes. Por otra parte, reduciría los costos en los que incurre la autoridad fiscal al mantener sistemas separados de información fiscal y enfrentar mayores riesgos fiscales y costos de verificación debido a la fragmentación en la información.

**(b) Eliminar la facultad de la autoridad aduanera para proporcionar información a las cámaras y asociaciones sobre actos o solicitudes de particulares**

La Ley Aduanera vigente otorga facultades a la autoridad aduanera para proporcionar información o requerir opinión a las cámaras y asociaciones sobre las actividades o solicitudes de particulares. El ejercicio de estas facultades facilitaría la realización de prácticas colusivas o de desplazamiento prohibidas por la LFCE, pues estos organismos, al actuar de acuerdo con los intereses de sus miembros o asociados, pueden establecer y mantener acuerdos entre competidores en perjuicio de entrantes potenciales.

Previo al Decreto que elimina el uso de los padrones en sectores específicos, excepto en los casos que se requieran para la protección de la salud pública y seguridad nacional, la autoridad aduanera modificó las RCGMCE<sup>92</sup> para eliminar

<sup>92</sup> Cuarta Resolución de modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007, disponible en: [ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia\\_servicioftp/publicaciones/legislacion07/4arcext291107.doc](ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicioftp/publicaciones/legislacion07/4arcext291107.doc).

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

del trámite de inscripción la solicitud de opinión a las cámaras y asociaciones, lo cual elimina el riesgo de acciones coordinadas entre competidores para impedir u obstaculizar la entrada de nuevos participantes en los mercados.

La CFC recomienda dar a esta medida un carácter permanente y eliminar la facultad de la autoridad aduanera para revertirla, sin perjuicio de que pueda requerir o compartir información con las cámaras y asociaciones en términos que resulten neutrales para la competencia.

**(c)** Simplificar el uso de garantías en los regímenes de importación

El «Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior» propone eliminar el requisito de depositar garantías en las cuentas aduaneras en el régimen de importación definitiva.

No obstante, la Ley Aduanera aún mantiene esta obligación vigente, por lo que existe la posibilidad de que la reforma propuesta en el Decreto y sus beneficios en la simplificación administrativa del despacho aduanero puedan quedar sin efectos mediante un acto administrativo posterior.

Para efectos de brindar certeza jurídica a los importadores, la CFC recomienda incorporar a nivel de ley la reforma administrativa en los términos que se presenta en el Decreto.

**2.3. Eliminar el segundo reconocimiento de mercancías en el despacho aduanal**

El segundo reconocimiento de mercancías impone costos a los usuarios del despacho aduanero asociados con la mayor estadía en los recintos fiscales. Estos costos pueden reducirse tomando las medidas necesarias para aumentar la efectividad en la primera revisión de las mercancías en la verificación del cumplimiento de la regulación aplicable al comercio exterior y, una vez que se alcance este objetivo, eliminar el segundo reconocimiento de mercancías.

En paralelo, la simplificación de los regímenes arancelarios permitirá reducir el tiempo y los recursos dedicados a la clasificación arancelaria de las mercancías y liberaría elementos para fortalecer y adecuar el control aduanero a funciones de mayor impacto social.

Asimismo, los recursos e infraestructura actualmente destinados al servicio de segunda revisión podrán destinarse a fortalecer sus funciones de verificación de la mercancía en la primera instancia y otras funciones de supervisión del cumplimiento.

**TERCERO. ELIMINAR BARRERAS A LA ENTRADA EN LOS SERVICIOS ASOCIADOS CON EL DESPACHO ADUANERO<sup>93</sup>**

**3.1. Eliminar restricciones a la entrada en la representación y realización de trámites ante la autoridad aduanera**

- (a)** Eliminar restricciones al otorgamiento de patentes aduanales para que éstas sean otorgadas a todos los particulares que las soliciten, siempre y cuando cumplan con criterios de autorización objetivos, transparentes y no discriminatorios.
- (b)** Otorgar facultades a los apoderados aduanales para que puedan realizar la representación de terceros ante aduanas en términos equivalentes a los agentes aduanales. De manera equivalente, homologar las responsabilidades y obligaciones frente a sus contratantes y las autoridades.
- (c)** Permitir que los agentes o apoderados aduanales puedan ofrecer sus servicios en cualquier aduana, y, sólo en casos justificados, requerir la acreditación de competencias específicas o particulares adicionales.

<sup>93</sup> Estas recomendaciones derivan de las consideraciones presentadas en el numeral III.2.(a) de este documento, segunda subsección, pp. 24-28.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

- (d) Evaluar la conveniencia de eliminar la obligatoriedad del uso de los servicios de agente o apoderado aduanal. Esta eliminación implicaría el fortalecimiento de la infraestructura operativa de supervisión y revisión de la autoridad aduanera para minimizar el riesgo de un aumento en la frecuencia de incumplimientos de la normatividad aplicable.

Estas medidas reducirían los costos del despacho aduanero para los usuarios, sin poner en riesgo la consecución de los objetivos regulatorios de controlar y gravar la entrada de mercancías y su tránsito en el territorio nacional.<sup>94</sup>

**3.2. Eliminar de manera gradual el uso de aduanas exclusivas y otras restricciones en las operaciones de despacho aduanero**

Adoptar un programa que dote a las aduanas de los recursos necesarios para prestar los servicios necesarios para la verificación que le demanden los usuarios del despacho aduanero. Actualmente, la infraestructura aduanera no permite brindar todos los servicios necesarios para la verificación de mercancías especiales en todas las aduanas, por lo que se han instalado aduanas exclusivas que les permite atender los requerimientos de mercancías específicas. Sin embargo, esta solución transfiere de manera ampliada los costos de la insuficiencia en infraestructura a los usuarios del despacho aduanero quienes, en lugar de elegir cadenas logísticas eficientes, deben elegir las cadenas donde se encuentren las aduanas específicas para las mercancías con requerimientos de verificación específicos. Los costos que generan estas medidas se trasladan a los usuarios finales.

**3.3. Asignar los contratos de los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en el recinto fiscal mediante un proceso competitivo**

Asignar los contratos de los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en el recinto fiscal mediante un proceso competitivo, donde los interesados en prestar el servicio compitan por obtener el contrato mediante menores precios, sujetos a estándares que garanticen la prestación de los servicios en condiciones de calidad, eficiencia, oportunidad, seguridad y capacidad técnica y económica que establezca la autoridad aduanera.

Esta medida evitaría que los usuarios paguen precios excesivos como sucede con los mecanismos actuales de asignación, sin poner en riesgo los estándares de servicio que la autoridad aduanera considere necesarios.

**3.4. Eliminar restricciones injustificadas para la instalación de recintos fiscalizados en terminales**

Facilitar la instalación de nuevos recintos fiscalizados en áreas colindantes a los recintos fiscales a fin de promover que sus servicios sean ofrecidos en condiciones más competitivas, especialmente en aquellas terminales de transporte donde esta oferta es limitada.

Esta medida requeriría de una estrecha colaboración entre las autoridades de aduanas y de transportes. Aunque los recintos fiscalizados son autorizados por la primera, la determinación del uso de los espacios corresponde al concesionario que opera la terminal pertenece al ámbito de facultades de la segunda.

**3.5. Promover la creación de nuevos organismos que presten los servicios de verificación del cumplimiento de las normas aplicables a la importación de mercancías**

- (a) En el caso de la constitución de entidades de acreditación, la CFC recomienda a las autoridades competentes emprender actividades de promoción que favorezcan la entrada de nuevos participantes y el desarrollo de procesos competitivos que amplíen la oferta eficiente de los servicios de acreditación.
- (b) En el caso de la constitución de organismos de certificación, eliminar el requisito de que los organismos de certificación cuenten en su estructura funcional con la participación de la cámara de la industria específica de que se trate. Asimismo, se recomienda que la entrada de nuevos organismos de certificación no esté condicionada a que las autoridades competentes determinen la necesidad de constituir a los organismos de certificación y evitan

<sup>94</sup> Artículos 73, fracción XXIX, numeral 1; 89, fracción XIII, y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*“2008, Año de la Educación Física y el Deporte”*

convocatoria pública para tal efecto. Estos requisitos deberían ser sustituidos por criterios objetivos y no discriminatorios que garanticen el otorgamiento de las autorizaciones a quienes acrediten contar con los conocimientos técnicos y los estándares de seguridad y calidad que la autoridad determine necesarios.

- (c) Promover la concertación de acuerdos de reconocimiento mutuo con instituciones oficiales extranjeras e internacionales para evaluar la conformidad en el cumplimiento de los requisitos de normalización requeridos en el comercio exterior.

La adopción de las medidas ampliaría la oferta y disponibilidad de los servicios de verificación, lo cual facilitaría la importación sujeta al cumplimiento de normas técnicas necesarias para garantizar la salud pública y seguridad nacional.

#### **CUARTO. FORTALECER LA INFRAESTRUCTURA PARA FACILITAR EL COMERCIO EXTERIOR<sup>95</sup>**

Algunas de las recomendaciones de los numerales precedentes aumentarían las responsabilidades y tareas de la autoridad aduanera y, en el caso de eliminar el servicio de prevalidación, debilitarían las fuentes de financiamiento de la infraestructura del sistema de despacho aduanero

Por ello, la adopción de estas recomendaciones debería venir aparejada con un fortalecimiento integral de la autoridad aduanera para que esta institución cuente con la infraestructura operativa y los recursos necesarios para emprender una reforma estructural de estas dimensiones en favor de los usuarios del despacho aduanero.

#### **QUINTO. FORTALECER EL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA REGLAMENTACIÓN DE COMERCIO EXTERIOR<sup>96</sup>**

5.1. Evaluar de manera integral todas las regulaciones arancelarias y no arancelarias, vigentes y en proyecto, a fin de eliminar las que resultan innecesarias y modificar aquellas donde se identifiquen oportunidades de reducir las distorsiones en mercados sin poner en riesgo el logro de los objetivos regulatorios.

5.2. Facultar a la Comisión de Comercio Exterior (Cocex) para emitir opiniones vinculantes y públicas sobre las medidas arancelarias y no arancelarias a las que se refiere la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento. Estas opiniones sólo podrían ser objetadas por el titular del Ejecutivo Federal.

Estas facultades se otorgarían sin perjuicio de las que actualmente ejerce en términos de la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento; ni del ejercicio de las facultades de otras autoridades para emitir opiniones, vinculantes y no vinculantes, en el ámbito de sus competencias.

5.3. Dotar a Cocex de los recursos que garanticen su capacidad técnica y administrativa para emitir las opiniones vinculantes con oportunidad, objetividad y solidez analítica.

5.4. Incluir a la Procuraduría Federal del Consumidor como miembro permanente de Cocex.

5.5. Establecer los criterios y los procedimientos a los que deberán sujetarse las actuaciones de Cocex en la Ley de Comercio Exterior y disposiciones reglamentarias. Los criterios deberían:

- i) Homologar el uso del análisis costo-beneficio y de las mejores prácticas de los socios comerciales.
- ii) Establecer las instancias, los procedimientos y criterios que normen la relación con los particulares.

<sup>95</sup> Sección III.2.(a), pp. 15-28

<sup>96</sup> Secciones III, IV y V de este documento, pp. 6-34.



COMISION FEDERAL  
DE  
COMPETENCIA

PRESIDENCIA  
Oficio PRES-10-096-2008-082

México, Distrito Federal a 19 de mayo de 2008

*"2008, Año de la Educación Física y el Deporte"*

Estas medidas contribuirían al fortalecimiento de la capacidad institucional para implementar de manera efectiva las medidas a que se refiere el artículo 9 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior con criterios consistentes y objetivos.

\*\*\*

Las recomendaciones anteriores buscan fortalecer las acciones emprendidas por el Ejecutivo Federal en el proceso de revisión y mejora de las políticas y regulaciones del comercio exterior. La mejora de estas políticas y regulaciones requiere de una revisión detallada, coordinada e integral de su interacción con diversas políticas y de sus efectos en los mercados para generar y fortalecer sinergias entre las políticas económicas y sociales en beneficio de la competitividad y el bienestar social.

Por ello, esta autoridad manifiesta su entera disposición para colaborar con las autoridades competentes para que, en el ámbito de las atribuciones respectivas y sumando conocimientos y experiencia sobre el sector, se diseñen propuestas específicas de reforma que promuevan el desarrollo eficiente de los mercados involucrados en beneficio de la sociedad mexicana.

Finalmente, esta autoridad reitera su compromiso de tomar acciones en el ámbito de sus facultades para prevenir y sancionar las conductas contrarias a la legislación de competencia.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle la seguridad de mi atenta consideración.

**Atentamente**

Eduardo Pérez Motta

C.c.p. Gerardo Ruiz Mateos.- Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República.  
Antonio Vivanco Casamadrid.- Coordinador de Asesores, Oficina de la Presidencia de la República.  
Ma. Del Rocio Ruiz Chávez.- Subsecretaria de Industria y Comercio, Secretaría de Economía.  
Beatriz Eugenia Leycegui Gardoqui.- Subsecretaria de Negociaciones Comerciales, Secretaría de Economía.  
Carlos Arce Macías.- Subsecretario de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales, Secretaría de Economía.  
José Antonio Meade Kuribreña.- Subsecretario de Ingresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
José María Zubiría.- Titular del Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Juan José Bravo Moisés.- Titular de la Administración General de Aduanas, Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.