

CUADERNOS DE PROMOCIÓN DE PRINCIPIOS DE COMPETENCIA



# **POLÍTICA COMERCIAL** con VISIÓN de **COMPETENCIA**

**Junio 2017**



Comisión  
Federal de  
Competencia  
Económica

# CUADERNOS DE PROMOCIÓN DE PRINCIPIOS DE COMPETENCIA

---

Los Cuadernos de promoción de principios de competencia son una compilación de ensayos o reportes que tienen por objeto promover la adopción de principios de libre competencia y competencia en distintas áreas de política pública. Así, la COFECE promueve la discusión y, al mismo tiempo, identifica áreas de oportunidad para que otras autoridades, en sus respectivos ámbitos de responsabilidad, promuevan el funcionamiento eficiente de los mercados en beneficio del consumidor. Su contenido no tiene carácter definitivo y puede ser enriquecido a la luz de elementos que surjan con posterioridad.

# AGRADECIMIENTOS

---

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) agradece la revisión y comentarios recibidos por parte de las Subsecretarías de Comercio Exterior, de Industria y Comercio, y de Normatividad y Competitividad de la Secretaría de Economía, así como de los expertos en materia de comercio exterior: Luis de la Calle, Ricardo Ramírez Hernández, Eduardo Pérez Motta y Gisela Bolívar Villagómez.

De manera especial, reconocemos la colaboración de la Dirección General de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía, quien proporcionó información estadística detallada para la elaboración de este documento.

La responsabilidad sobre su contenido corresponde únicamente a la COFECE.

# ÍNDICE

---

<b>Motivación</b>	<b>5</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>6</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>13</b>
<b>II. Panorama general</b>	<b>18</b>
II.1 Tipo de protección	19
II.2 Evolución histórica	20
<b>III. Situación actual</b>	<b>25</b>
III.1 Estructura arancelaria	26
III.2 Cuotas compensatorias	32
III.3 Mercado interno	35
<b>IV. Preocupaciones específicas desde una perspectiva de competencia</b>	<b>39</b>
IV.1 Decretos en los sectores calzado y vestido	40
IV.2 Aranceles y cuotas compensatorias en el sector acerero	42
IV.3 Procedimiento antidumping	45
IV.4 Mecanismos de asignación de cupos	50
IV.5 Transparencia regulatoria	54
IV.6 Programas de promoción sectorial	58
IV.7 Comisión de Comercio Exterior	61
<b>V. Consideraciones finales</b>	<b>63</b>
<b>Directorio</b>	<b>66</b>

# MOTIVACIÓN

---

La COFECE, para ejercer su mandato, cuenta con diversas atribuciones y herramientas. Además de aquellas relativas a procedimientos formales de investigación y sanción por conductas anticompetitivas, o de notificación de concentraciones, por sólo citar algunos ejemplos, existen acciones encaminadas a promover una cultura de la competencia y la aplicación de sus principios en el diseño de políticas públicas. Esto, considerando que las barreras impuestas por el propio Estado suelen ser las que más afectan las dinámicas económicas y limitan las oportunidades de crecimiento.

En particular, la política comercial puede afectar el proceso de libre competencia y competencia cuando, de manera injustificada:

- a. Establece barreras y requisitos de entrada para participar en actividades económicas;
- b. Impide o restringe las opciones de abasto, en perjuicio de empresas y consumidores;
- c. Distorsiona las decisiones productivas;
- d. Disminuye la capacidad de competir, u
- e. Otorga protección especial a ciertos sectores o propicia tratos diferenciados.

Con lo anterior en mente, el presente Cuaderno de promoción de principios de competencia identifica aspectos de la política comercial que podrían restringir la competencia, afectar la posición competitiva de las empresas y disminuir el bienestar del consumidor. Dicho de otro modo, identifica áreas de oportunidad y propone algunas acciones para que dicha política abone al funcionamiento eficiente de los mercados y, de esta manera, contribuya de mejor manera al desarrollo del país.

- **RESUMEN  
EJECUTIVO**

## Bondades del comercio exterior para el crecimiento económico y la competencia

La apertura al comercio internacional incide de manera directa en las condiciones de competencia en los mercados, ya que:

- Permite una oferta más amplia de bienes y servicios;
- Ejerce disciplina sobre los precios internos y, con ello, sobre los márgenes extraordinarios de ganancia que pudieran tener empresas con poder de mercado en territorio nacional;
- Aumenta la capacidad de competir de las empresas, a través del acceso a nuevos mercados o a insumos en condiciones más competitivas;
- Promueve la innovación y el cambio tecnológico, y
- Genera ganancias en el bienestar del consumidor.

En términos generales, de acuerdo a varios estudios económicos<sup>1</sup>, la apertura al comercio internacional aumenta los ingresos de las familias, genera crecimiento económico, detona la productividad, atrae inversión extranjera directa y provoca disminuciones en precios en favor de los consumidores.

No obstante, el impacto positivo del comercio internacional puede verse opacado por el efecto que generan cierto tipo de barreras comerciales, limitando la entrada de bienes y servicios del extranjero y generando incentivos hacia la ineficiencia de las empresas nacionales que gozan de la protección.

El marco jurídico mexicano, como sucede en otros países, permite la utilización de medidas tales como aranceles, cuotas antidumping, cupos y regulaciones técnicas, entre otras. No obstante, en determinadas circunstancias, estos instrumentos podrían restringir el comercio internacional. Es por ello que su adopción debe estar justificada, caso por caso, por objetivos públicos. En este sentido, a fin de maximizar sus beneficios, la política comercial mexicana debe considerar la perspectiva de la competencia económica, lo que implica velar preponderantemente por la eficiencia de los mercados y el bienestar del consumidor.

### Tipos de protección

Las medidas de protección comercial que utilizan los países generalmente se clasifican en arancelarias y no arancelarias. Las arancelarias son impuestos a la importación y, por tanto, tienen un impacto directo en el precio de los bienes comercializados. El arancel que aplica México puede ser el de Nación Más Favorecida (NMF) o uno preferencial. El arancel NMF es el que se publica en la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y que, de conformidad con las obligaciones asumidas ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), no puede ser discriminatorio. Por su parte, el arancel preferencial es el negociado en el marco de un tratado o acuerdo comercial y aplica para productos originarios del socio en cuestión.

<sup>1</sup> Entre ellos: OECD (2012), Policy Priorities for International Trade and Jobs, (ed.), D. Lippoldt, documento electrónico disponible en: [www.oecd.org/trade/icite](http://www.oecd.org/trade/icite); Spence, M. and M. M. El-Erian (2008) Growth Strategies and Dynamics Insights from Country Experiences, Working Paper No. 6, Commission on Growth and Development; Frankel, J. A., y Romer, D. (1999), Does trade cause growth?, en American Economic Review, pp. 379-399.

Las medidas no arancelarias son instrumentos distintos a los aranceles que restringen o prohíben las importaciones o exportaciones de mercancías, por ejemplo: cupos, permisos previos, medidas sanitarias y fitosanitarias, regulaciones técnicas o marcado de origen. Dentro de esta categoría se incluyen las cuotas compensatorias, de efecto similar a los aranceles, pues implican el pago de un porcentaje (o monto por unidad de medida) adicional sobre el valor declarado en aduana.

## **Situación arancelaria, problemas de abasto y esfuerzos de apertura**

En 2016, en arancel NMF promedio simple fue de 5.6%, y el arancel promedio NMF ponderado de 3.86%. Esto, frente al mundo, nos ubica en un punto intermedio entre los países de mayor y menor apertura comercial. Hay que señalar que el arancel efectivamente pagado en aduana suele ser más bajo (0.6% en 2014), gracias a las importaciones que gozan de preferencias bajo algún tratado, acuerdo o programa. No obstante, esto último viene con un sesgo, pues no contempla el efecto prohibitivo de ciertos aranceles; es decir, algunos productos, al tener un arancel NMF alto y no poder reclamar preferencia alguna, simplemente dejan de importarse.

Si bien los tratados de libre comercio (TLC) firmados por México garantizan el acceso preferencial a una amplia gama de productos, estos acuerdos no resuelven las necesidades de abasto por completo. De hecho, en los últimos años se han reducido las importaciones provenientes de países con los que México tiene suscrito un TLC respecto de las importaciones totales (del 70.3% en 2013 al 66.5% en 2016).

De los 10 principales socios comerciales de México<sup>2</sup> (por participación de las importaciones), con cuatro de ellos no tenemos un TLC (China, Corea del Sur, Malasia y Taiwán), lo que se traduce en el pago de aranceles efectivos más elevados (4.53, 1.63, 2.79 y 3.33% para 2014, respectivamente)<sup>3</sup>. Por sector, se acentúa mucho más la protección arancelaria y su impacto en nuestros socios comerciales. Por ejemplo, nuestros tres principales proveedores de calzado son China, Vietnam e Indonesia, y pagan 24.1, 25.9 y 25.6% de arancel efectivo respectivamente; mientras que los siguientes tres (Italia, España y EE.UU.) pagan entre 0.3 y 0.8% únicamente.

Productos como el pescado (tilapia congelada), café sin tostar y piña enlatada, son abastecidos a México principalmente por países con los que no tenemos suscrito un TLC (China, Vietnam e Indonesia, respectivamente). Para estos casos, los importadores están dispuestos a pagar aranceles altos para obtener dichos productos, ya que países con los que México tiene suscrito un TLC no están en posibilidades de proveerlos a precios competitivos.

<sup>2</sup> Por participación de sus importaciones: EE.UU., China, Japón, Corea del Sur, Alemania, Canadá, Malasia, Taiwán, Italia y España.

<sup>3</sup> Estos son los aranceles que efectivamente se pagan en la aduana. Son menores que el NMF porque pueden beneficiarse de otros mecanismos (cupos o PROSEC, por ejemplo). No toman en cuenta las importaciones temporales, que entran por algún programa de exención arancelaria.



Otros productos de consumo básico de gran impacto en el bienestar de los consumidores y que están sujetos a aranceles NMF altos son el arroz, frijol, carne de res (congelada) y pollo en piezas (congelado). Las importaciones de estos productos provienen de países con los que se tiene un TLC; sin embargo, la oferta a nivel mundial se concentra en otros países con los que no tenemos suscrito un tratado. En este sentido, de no existir esos aranceles, o de tener un nivel más bajo, podríamos abastecernos de otros países que presentan ventajas competitivas, resultando en un menor precio para los consumidores.<sup>4</sup>

En virtud de lo anterior, debe ponerse especial atención cuando un arancel impide, restringe o encarece las importaciones de productos que nuestros socios comerciales en el marco de un TLC no producen o no pueden abastecer en condiciones competitivas. En estos casos, resulta deseable no mantener niveles de protección elevados, sobre todo si se trata de bienes de consumo que representan una proporción significativa en el gasto de las familias mexicanas, o de un insumo relevante para los procesos productivos. Por ello es relevante reducir ciertos aranceles de forma unilateral o ampliar nuestra red de TLC con países estratégicos.

## Otras preocupaciones específicas en materia de competencia

### *Calzado, vestido y acero*

En 2008 la Secretaría de Economía (SE) llevó a cabo una reducción unilateral de aranceles, cuya cobertura fue ampliada en 2012. Esta medida formó parte de las acciones que tomaba el Gobierno Federal para elevar el potencial de crecimiento de la economía mexicana y su productividad.

Dicho proceso fue objeto —en diversas ocasiones— de una desaceleración aplicable a los sectores de calzado y vestido. Inclusive, la desgravación se suspendió para el calzado terminado. De forma paralela, se han impuesto medidas no arancelarias para este último sector, como el mecanismo de precios estimados y las aduanas especiales. Esto, en combinación, encarece las importaciones de estos bienes de países no TLC y elimina opciones de consumo más favorables al consumidor.

Por su parte, el acero, además de ocupar el primer lugar en el número de fracciones arancelarias sujetas a cuotas compensatorias por motivo de dumping, ha sido sujeto a un alza unilateral de aranceles NMF de 15%, medida que ya va en su cuarto periodo de vigencia, cada uno de 6 meses. Cabe mencionar que entre el primer semestre de 2015 (antes del incremento arancelario) y el primer semestre de 2016 (después del incremento), las importaciones de los productos afectados por el alza de aranceles se redujeron en un 23.5%. Esto, aunado a medidas de supervisión como los “avisos automáticos”, restringe la oferta de un insumo que es fundamental para múltiples actividades económicas.

Por lo anterior es deseable revisar el impacto y pertinencia de las medidas arriba referidas.

---

4 United Nations ComTrade publica los países que representan la oferta exportable de cada producto.

## Cupos

En términos de la Ley de Comercio Exterior (LCE), el Ejecutivo Federal tiene la facultad de establecer medidas para regular la exportación o importación de mercancías. Una de estas medidas son los cupos de importación, utilizados generalmente cuando hay problemas de abasto o para contrarrestar alzas en los precios domésticos.

El procedimiento para la determinación y asignación de los cupos puede presentar diversos riesgos. Por esto, desde la perspectiva de la competencia, debe privilegiarse la licitación pública como medio de asignación, siempre que la demanda supere la oferta. Cuando otros mecanismos resulten más convenientes, es recomendable establecer procedimientos y criterios de asignación transparentes, que no otorguen ventajas en favor de ciertos agentes económicos en territorio nacional (privilegiando, por ejemplo, a los agentes económicos de mayor tamaño o con mayor presencia) ni exacerben las concentraciones de mercado.

Por otra parte, cuando el otorgamiento de cupos es recurrente, resulta deseable optar por una reducción arancelaria, lo que eliminaría la necesidad de administrar el cupo y daría certeza al importador.

## PROSEC

Existen 24 sectores o industrias cubiertas por los denominados Programas de Promoción Sectorial (PROSEC), que ofrecen la posibilidad de importar -por parte de productores previamente registrados- insumos y maquinaria con beneficios arancelarios.

Por una parte, el hecho de que los PROSEC sean utilizados de manera activa, muestra que la red de tratados con que cuenta México no es suficiente para garantizar condiciones competitivas para la planta productiva nacional. Por la otra, el Decreto por el que se establecen diversos PROSEC ha abonado a la complejidad del sistema aduanero mexicano, junto con los demás instrumentos de política comercial.

A casi 15 años de la implementación de los PROSEC y tras la negociación e implementación de TLCs y procesos de apertura unilateral, podría ser el momento de reconsiderar su vigencia. Es decir, eliminar los PROSEC y simultáneamente extender los beneficios arancelarios -de forma no discriminatoria- a toda la industria nacional.

En materia de competencia, esto es relevante a efecto de no generar ventajas exclusivas en favor de ciertos agentes económicos y aumentar la capacidad de competir de otros agentes.

## *Dumping*

Por lo que corresponde a la defensa de las prácticas desleales de comercio internacional, resulta conveniente asegurar que las cuotas compensatorias por motivo de dumping<sup>5</sup> apliquen únicamente si se demuestra que no son contrarias al interés público general; es decir, que no sea mayor el perjuicio que causen a la economía general que la mejora que reporten a la industria doméstica afectada por las importaciones. Por esto, es relevante considerar la pertinencia de introducir una prueba de interés público, a través de la cual se tomen en cuenta, como partes interesadas en una investigación, a los usuarios industriales de las importaciones, así como a los propios consumidores.

Asimismo, establecer y transparentar metodologías y criterios técnicos para la aplicación de los conceptos sustantivos de la LCE, brindaría mayores condiciones de certeza y predictibilidad.

Además, se recomienda aplicar una regla de “lesser duty” (es decir, que la cuota sólo sea en el porcentaje necesario para corregir el daño y no el equivalente al margen de dumping), considerar la posición de mercado de los solicitantes de una investigación, e iniciar de oficio, de manera más activa, procedimientos de revisión de cuotas compensatorias.

## *Transparencia regulatoria*

Es importante garantizar que las disposiciones federales en materia de sanidad animal y vegetal no restrinjan de manera indebida el comercio internacional. Igualmente, todos los requisitos para la importación de bienes de origen animal o vegetal deben ser transparentes, tener una clara justificación y estar disponibles para su consulta pública en cualquier momento.

Por otra parte, existen una serie de instrumentos jurídicos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que actualmente no pasan por el proceso de mejora regulatoria previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Tal es el caso, por ejemplo, de las Reglas Generales de Comercio Exterior, las cuales no regulan contraprestaciones y accesorios y pueden tener un impacto relevante en el proceso de libre competencia y competencia.

## *COCEX*

La Comisión de Comercio Exterior (COCEX) es un órgano técnico de consulta conformado por siete instituciones.<sup>6</sup> Esta Comisión se encarga de emitir opinión en asuntos de comercio exterior que son facultad del Ejecutivo Federal.

COCEX sesiona periódicamente y las recomendaciones a emitir se deciden por mayoría de votos. Una de las ventajas este organismo es que permite considerar las implicaciones de una medida comercial en distintas áreas de política pública.

---

5 La LCE se refiere al dumping como la práctica desleal de importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios, que cause daño a una rama de producción nacional.

6 Las Secretarías de Economía (quien preside), de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Salud, de Relaciones Exteriores, el Banco de México y la COFECE.

Sin embargo, aun podría fortalecerse el rol de COCEX para ejercer un mayor contrapeso en la toma de decisiones; por ejemplo: haciendo públicas las versiones estenográficas de las sesiones, así como los votos respectivos y su razonamiento; escuchando la postura de las partes afectadas; y dando seguimiento al uso, implementación e impacto de las medidas adoptadas.

Por otro lado, la composición de COCEX podría estar más balanceada, pues actualmente seis integrantes dependen del Ejecutivo Federal y sólo dos son autónomos.

## Consideraciones finales

La inserción de México en la economía internacional ha tenido, en general, un balance positivo. México se ha convertido en una economía relativamente abierta, consolidándose como plataforma de exportación a Estados Unidos de América (EE.UU.) y brindando acceso a una mayor cantidad de productos e insumos. Al mismo tiempo, los productos mexicanos han ganado espacios importantes en los mercados internacionales.

No obstante, persisten una serie de obstáculos y barreras que, además de afectar la libre competencia y competencia en los mercados, tienen efectos adversos en el bienestar del consumidor y generan distorsiones sobre el funcionamiento eficiente de los aparatos productivos.

A fin de maximizar sus beneficios, la política mexicana de comercio exterior debería considerar la perspectiva de la competencia económica. Esto, entre otras cosas, implicaría velar de forma preponderante por la eficiencia de los mercados y el bienestar del consumidor, así como evitar el otorgamiento de ventajas exclusivas. Una agenda de fortalecimiento de la política comercial debe incluir aspectos arancelarios y no arancelarios.

Dado el impacto positivo que puede tener una economía abierta en el bienestar de los consumidores, resulta deseable mantener una agenda en pro del libre comercio que otorgue amplias oportunidades a los consumidores y empresas mexicanas, al paso que fortalezca el entorno competitivo nacional. Fortalecer y estrechar los vínculos entre las políticas comercial y de competencia puede guiar políticas públicas en esa dirección.

# I. INTRODUCCIÓN

## I. Introducción

Independientemente del impacto de la política comercial en las diversas variables macroeconómicas (ver Cuadro 1), la apertura al comercio internacional incide de manera directa en las condiciones de competencia en los mercados (ver Cuadro 2) porque, entre otros efectos:

- a. Permite una oferta más amplia de bienes y servicios;
- b. Ejerce disciplina sobre los precios internos y, con ello, sobre los márgenes de ganancia que pudieran tener empresas con poder de mercado;<sup>7 8</sup>
- c. Aumenta la capacidad de competir de las empresas, a través del acceso a nuevos mercados o a insumos en condiciones más competitivas;
- d. Promueve la innovación y el cambio tecnológico;
- e. Minimiza riesgos de colusión,<sup>9</sup> y
- f. En general, genera ganancias en el bienestar del consumidor.<sup>10</sup>

No obstante, el impacto positivo del comercio internacional puede verse opacado por el efecto que generan algunas barreras comerciales, que no sólo limitan la entrada de bienes y servicios del extranjero a los mercados nacionales, sino que también generan incentivos hacia la ineficiencia sobre las empresas nacionales que gozan de la protección.<sup>11</sup>

El marco jurídico mexicano, como sucede en otros países, permite la utilización de medidas tales como aranceles, cuotas antidumping, cupos y regulaciones técnicas, entre otras. No obstante, en determinadas circunstancias, estos instrumentos podrían utilizarse como medidas para restringir el comercio internacional. Es por ello que su adopción debe estar justificada, en casos concretos y de excepción, por objetivos públicos; de igual forma, considerar en todos los casos los posibles impactos que podrían generar sobre la eficiencia de los mercados.

7 Por ejemplo, se ha mostrado que los márgenes excesivos de ganancia en ciertos sectores disminuyeron inmediatamente una vez que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). López Noria, G. (2015), El efecto de la liberalización comercial sobre los márgenes de precios a costos marginales del sector manufacturero, en *El Trimestre Económico*, vol. LXXXII (3), núm. 327, julio-septiembre, 2015, pp. 583-616.

8 Motta, M. y F. Onida (1997). Trade Policy and Competition Policy, en *Giornale degli Economisti, GDE (Giornale degli Economisti e Annali di Economia)*, Bocconi University, vol. 56(1-2), pp. 67-97, Junio.

9 Dada la diferencia tanto en los incentivos como en las características que tienen las empresas extranjeras en comparación con las nacionales cuando compiten por un mismo mercado. Martin, S. (1999). *Trade and Competition: An Industrial Economist's Perspective*. Blackwell Publishers Ltd. P.895.

10 La literatura teórica y empírica sobre las ganancias en bienestar derivadas del comercio internacional es vasta. Algunos textos que resumen la investigación en torno al tema son los documentos de Grossman y Rogoff (eds.) (1995) *Handbook of International Economics Volume III*, North-Holland, Harrigan y Choi (eds.) (2003), *Handbook of International Trade*, Blackwell, y el libro de Feenstra (2003), *Advanced International Trade: Theory and Evidence*, Princeton University Press.

11 Estudios académicos muestran que las empresas que gozan de protecciones arancelarias tienen menor productividad, en parte porque tienen menos incentivos para invertir. Brandt, L., J. Van Biesebroeck, L. Wang, and Y. Zhang (2014), *The impact of entry into WTO on Chinese enterprise productivity*. CEPR Discussion Paper No. 9166. Otros muestran que si una barrera comercial es temporal, las empresas se comportan de forma distinta, usando sus ganancias extraordinarias para tomar acciones para mejorar la productividad y prepararse para la competencia futura. De Loecker, J., & Van Biesebroeck, J. (2015), *Effect of International Competition on Firm Productivity and Market Power*.

A fin de maximizar sus beneficios, *la política mexicana de comercio exterior debería considerar la perspectiva de la competencia económica*. Esto, entre otras cosas, implicaría velar de forma preponderante por la eficiencia de los mercados y el bienestar del consumidor. Asimismo, evitar el otorgamiento de ventajas exclusivas. Esto cobra especial relevancia en el contexto actual, donde el posible incremento en el proteccionismo en algunos países, nos obliga a defender el libre comercio más que nunca, a diversificar fuentes de importación y mercados de exportación, así como a promover un mercado interno competido bajo una visión moderna que fortalezca el entorno competitivo y no genere distorsiones y afectaciones adicionales. En este orden de ideas, el presente documento analiza el estatus de la política comercial mexicana con el objeto de identificar áreas de oportunidad que permitan fortalecer el vínculo entre la política comercial y la de competencia.

Las secciones dos y tres exponen la evolución histórica y situación actual sobre el uso de aranceles y cuotas compensatorias, principalmente con el objeto de identificar sectores que tienen niveles de protección elevados, así como necesidades de abasto no cubiertas por nuestra red vigente de acuerdos comerciales. Por su parte, la cuarta sección identifica temas vinculados a la política comercial que plantean preocupaciones en materia de competencia, y donde existen áreas de mejora, a saber: (i) decretos en calzado y vestido, (ii) aranceles y cuotas compensatorias en el sector acerero, (iii) sistema antidumping, (iv) cupos, (v) transparencia regulatoria, (vi) programas de promoción sectorial y (vii) operación de la Comisión de Comercio Exterior. La última sección resume los principales hallazgos y recomendaciones.

Cabe señalar que el presente documento no pretende abarcar todos los aspectos de política comercial. Aunque se da énfasis especial a medidas como los aranceles y cuotas compensatorias, existen muchos otros aspectos relevantes (por ejemplo, el comercio internacional de servicios o inversión, el uso de subsidios o las regulaciones técnicas o de origen). En cualquier caso, los principios aquí señalados constituyen un aporte para promover la competencia a través de un fortalecimiento de la política comercial.

## Cuadro 1. Impacto de la apertura al comercio internacional en las variables macroeconómicas

- De acuerdo con la OCDE, los 14 principales estudios econométricos multi-país elaborados desde el año 2000 han concluido que el comercio internacional tiene un impacto positivo para aumentar los ingresos.<sup>12</sup> Asimismo, diversos estudios de caso que analizan la experiencia de los 12 países con más rápido crecimiento en los últimos 60 años, han concluido que una característica común entre estos países fue aprovechar el poder de la economía global para este crecimiento.<sup>13</sup>
- Según el Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation de Estados Unidos, la medida en que una economía está abierta al intercambio de bienes, servicios, capital y personas, constituye un determinante del PIB.<sup>14</sup> En su Índice 2015, muestra cómo el tercio de países con mayor apertura comercial exhiben el mayor ingreso per cápita.
- Se ha expuesto que el comercio internacional tiene un impacto positivo en el crecimiento económico<sup>15</sup> y que la liberalización comercial puede contribuir con el 1.5 y 2% del crecimiento anual de un país.<sup>16</sup>
- De acuerdo con diversos estudios económicos, el comercio internacional y la desregulación han logrado a través del mundo una disminución sustancial en precios y márgenes de ganancias, así como un aumento considerable en la productividad.<sup>17</sup>
- Aquellos países que tienen menos distorsiones en su sector exportador crecen más rápido que aquellos países que tienen más distorsiones.<sup>18</sup>
- Dadas las complementariedades entre países, entre mayores sean los niveles de comercio internacional mayores serán los flujos de inversión extranjera directa que recibe un país.<sup>19</sup>

12 OECD (2012), Policy Priorities for International Trade and Jobs, (ed.), D. Lippoldt, documento electrónico disponible en: [www.oecd.org/trade/icit](http://www.oecd.org/trade/icit)

13 Spence, M. and M. M. El-Erian (2008) Growth Strategies and Dynamics Insights from Country Experiences, Working Paper No. 6, Commission on Growth and Development.

14 Riley, B. y T. Miller (2014), 2015 Index of Economic Freedom: Why Trade Matters and How to Unleash It, The Heritage Foundation. Disponible en: [http://thf\\_media.s3.amazonaws.com/2014/pdf/SR161.pdf](http://thf_media.s3.amazonaws.com/2014/pdf/SR161.pdf)

15 Spence, M. and M. M. El-Erian (2008) Growth Strategies and Dynamics Insights from Country Experiences, Working Paper No. 6, Commission on Growth and Development.

16 Wacziarg, R., y Welch, K. H. (2008). Trade liberalization and growth: New evidence, en *The World Bank Economic Review*, 22(2), pp. 187-231.

17 Chen, N., Imbs, J., & Scott, A. (2009). *The dynamics of trade and competition*. *Journal of International Economics*, 77(1), 50-62.

18 Edwards, S. (1993), *Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries*, en *Journal of Economic Literature*, 1993, V31(3), pp. 1358-1393.

19 Giuseppe Nicoletti, Stephen S. Golub, Dana Hajkova, Daniel Mirza and Kwang-Yeol Yoo, The influence of policies on trade and foreign direct investment, OECD Economic Studies No. 36, 2003/1

WEF (2013), Foreign Direct Investment as a Key Driver for Trade, Growth and Prosperity: The Case for a Multilateral Agreement on Investment, World Economic Forum.

Fontagné, L. (1999), Foreign Direct Investment and International Trade: Complements or Substitutes?, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 1999/03, OECD Publishing.



## Cuadro 2. Impacto pro-competitivo del comercio internacional en ciertos países

- En **México**, la experiencia muestra que proteger a ciertas industrias a través de medidas arancelarias no se traduce necesariamente en un mejor desempeño de éstas. Por ejemplo, la producción de maquinaria y equipo creció 42.6% entre 2001 y 2010 con una tasa de protección efectiva de 3.4%; en contraste, las prendas de vestir con una tasa de protección efectiva de 34.8% sólo crecieron 5.2% en el periodo de referencia.<sup>20</sup> Ello, sin considerar las mejoras en calidad e innovación en los sectores abiertos al comercio internacional.
- **India**, al implementar una fuerte agenda de liberalización del comercio internacional en los 90, impulsó de manera importante la competencia, lo cual se vio reflejado en una disminución de los márgenes de ganancia excesivos en ciertos mercados<sup>21</sup> Algo similar sucedió en **Turquía** con el programa de importaciones de 1984 implementado para cinco industrias, que redujo los márgenes de ganancia en los mercados.<sup>22</sup> En ambos casos, las importaciones disciplinaron a las empresas locales.
- **Chile** experimentó un importante proceso de apertura comercial en los años 70 y 80, exponiendo su planta industrial a la competencia del exterior. Se halló que en aquellos sectores con competencia del exterior hubo grandes ganancias en productividad y eficiencia.<sup>23</sup>
- Usando información de **empresas indonesias** de 1991 a 2001, un estudio mostró que aranceles más bajos en bienes finales pueden aumentar la productividad de las empresas por medio de una mayor competencia, mientras que insumos más baratos pueden asimismo aumentar la productividad y generar efectos positivos en variedad y calidad.<sup>24</sup>

20 Zabludovsky, J. y Acevedo, E. Evaluación de la apertura comercial internacional (1986-2012), en Leycegui, B. Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012. (2012). P.65.

21 Krishna, P. y D. Mitra (1998) Trade liberalization, market discipline and productivity growth: new evidence from India, en Journal of Development Economics vol 56, pp. 447-462.

22 Levinsohn J. (1991) Testing the Imports-As-Market-Discipline Hypothesis, NBER Working Paper No. 3657

23 Lavcnik, N. (2002). Trade liberalization, exit, and productivity improvements: Evidence from Chilean plants, en The Review of Economic Studies, 69(1), 245-276.

24 Amiti, M., y Konings, J. (2007). Trade liberalization, intermediate inputs, and productivity: Evidence from Indonesia, en The American Economic Review, 97(5), 1611-1638.



## **II. PANORAMA GENERAL**

## II. Panorama general

### II.1 Tipos de protección

Las medidas de protección comercial para el acceso de mercancías que utilizan los países se clasifican generalmente en dos tipos:

a. *Arancelarias*. Son impuestos a la importación y, por tanto, tienen un impacto directo en el precio de los bienes comercializados. Pueden expresarse en términos ad valorem (como porcentaje del valor de la mercancía), específicos (como monto por unidad de medida) o mixtos. El arancel que un producto paga al importarse en México puede ser:

i. *Nación Más Favorecida (NMF)*: aquel publicado en la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (TIGIE) y que, de conformidad con las obligaciones asumidas ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), no puede ser discriminatorio (debe aplicarse por igual, independientemente del país de origen), ni mayor al “consolidado” (es decir, al comprometido por México ante dicho organismo como arancel máximo de importación para cada producto<sup>25</sup>),

ii. *Preferencial*: aquel negociado en el marco de un Tratado de Libre Comercio (TLC) o acuerdo comercial para productos originarios del socio en cuestión, y que otorga un arancel más reducido con respecto al NMF (excepción válida al principio de Nación Más Favorecida conforme a las reglas de la OMC<sup>26</sup>).

b. *No arancelarias*. Son instrumentos, distintos de los aranceles, que restringen o prohíben las importaciones o exportaciones de mercancías. Las más comúnmente utilizadas son los cupos, permisos previos, procedimientos aduaneros, medidas sanitarias y fitosanitarias y regulaciones técnicas, como el marcado de país de origen. Esta categoría incluye las medidas impuestas a bienes originarios de ciertos países como respuesta a prácticas desleales (subvenciones o ventas por debajo del valor normal), definidas en México como “cuotas compensatorias”, cuyo efecto es parecido al de un arancel, pues implica el pago de un porcentaje (o monto por unidad de medida) adicional sobre el valor declarado de la mercancía.

25 Previsto en la Lista LXXVII del Protocolo de Marrakech anexo al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).

26 Permitidos bajo el artículo XXIV del GATT en la medida que el TLC cubra “sustancialmente todo el comercio” y no implique un incremento en barreras a terceros países miembros. La Lista LXXVII de concesiones arancelarias comprometidas por México, así como aquellas de todos los miembros de la OMC, pueden consultarse en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/schedules\\_s/goods\\_schedules\\_table\\_s.htm#mm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/schedules_s/goods_schedules_table_s.htm#mm)

## II.2 Evolución histórica

### II.2.1 Aranceles

A partir de la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, la política arancelaria del país ha pasado por diferentes etapas, marcadas principalmente por momentos de apertura comercial negociada, así como de apertura unilateral.

Hasta antes de 1986, la media arancelaria en México era de entre 22% y 27%, teniendo la TIGIE entre 10 y 16 distintos niveles arancelarios. La posterior entrada de México al GATT —hecho que marcó la inserción de México a la economía internacional— provocó un decremento considerable en los aranceles, quedando la media en 10% y reduciéndose el número de niveles arancelarios a 5 (ver Gráfica 1). No obstante, el arancel consolidado al que se comprometió México quedó relativamente elevado con un nivel de 50%.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, no sólo marcó el inicio de la liberalización del comercio con EE.UU. y Canadá, sino el inicio de una época de apertura comercial estratégica y negociada, es decir, aquella en la que se reciben concesiones en materia de acceso a otros mercados como resultado de la apertura del mercado mexicano. De esta forma, entre 1995 y 2005 el país negoció y concretó la firma de 11 TLCs<sup>27</sup> con 40 países.

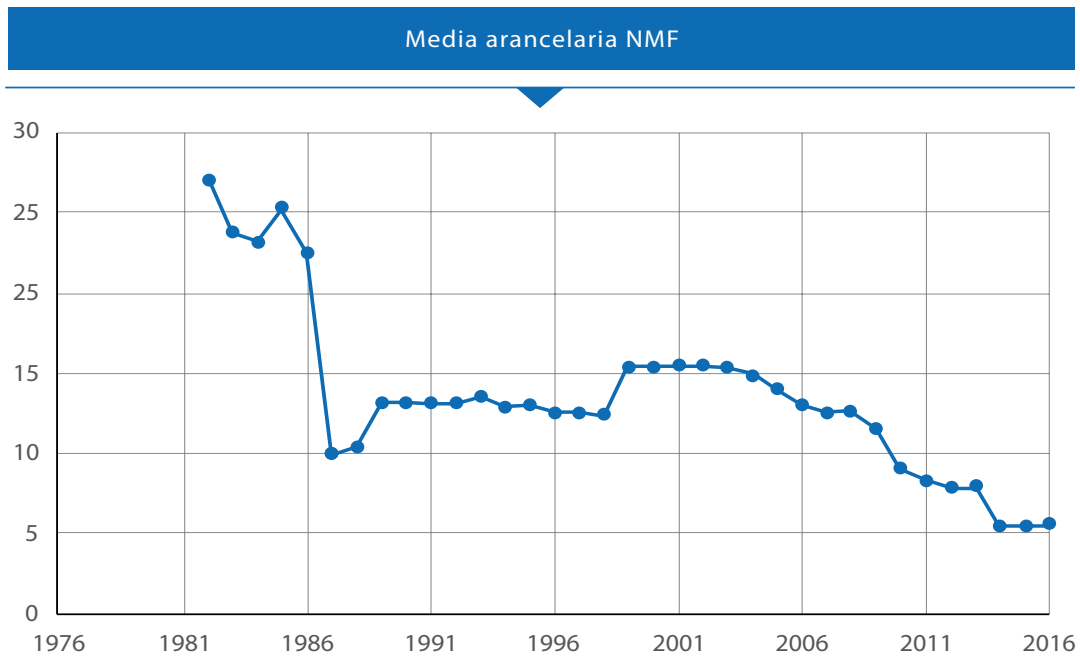
En paralelo se implementaron o fortalecieron programas de fomento, que facilitaron la importación de insumos mediante beneficios de reducción o eliminación arancelaria —en 2002 los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC)<sup>28</sup> y en 2006 el Programa de Fomento para la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), por ejemplo<sup>29</sup> — para que el país pudiera estar en condiciones de exportar a precios y calidades internacionales. Sin embargo, es importante señalar que, durante esa década de negociaciones comerciales (1995 a 2005), se detuvo de forma notoria la apertura a cualquier país que no formara parte de la red de TLCs, aprovechando las relaciones comerciales y condiciones preferentes que ofrecen los tratados. De esta manera, el comercio de México con sus socios TLC alcanzó a representar para el 2000 un 90% del comercio total del país (ver Gráfica 2).

27 Los Tratados de Libre Comercio que se firmaron durante este periodo fueron: TLCAN, TLC México – Costa Rica, TLC México – Colombia, TLC México – Nicaragua, TLC México – Chile, TLC México – Triángulo del Norte, TLC México – Israel, TLC México – Unión Europea, TLC México – Asociación Europea de Libre Comercio, TLC México – Uruguay, TLC México – Japón.

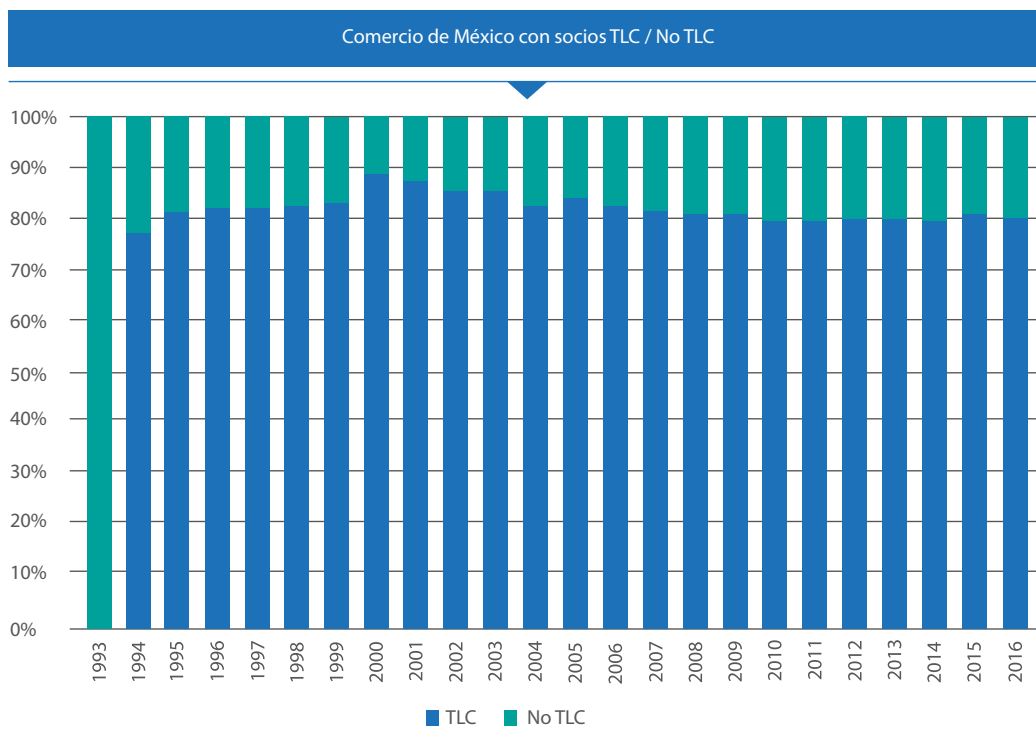
28 Los PROSEC fueron diseñados como respuesta a la obligación del artículo 303 del TLCAN que limita la devolución de impuestos a la importación. El TLCAN es el único tratado que contiene esta alta disciplina que promueve la reducción unilateral de aranceles de importación ya sea a través de los PROSEC o por medio de reducciones unilaterales de aranceles de NMF.

29 El 2 de agosto de 2002 (aunque con algunos antecesores de menor cobertura en los años 1998 y 2000), se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, con el fin de mantener la competitividad del aparato productivo nacional en los mercados internacionales y de fomentar la integración de cadenas productivas. Por otro lado, el 1 de noviembre de 2006 se publicó el Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, creando el Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, cuyo objeto era fomentar y otorgar facilidades a las empresas de dichas industrias para realizar procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación y para la prestación de servicios de exportación. Este Decreto se origina en el régimen de maquila de los años 80.

**Gráfica 1. Comportamiento arancelario en México (1982-2016)**



**Gráfica 2. Proporción del comercio total de México al amparo de un TLC<sup>30</sup>**



<sup>30</sup> Elaborado con datos de las Estadísticas de Comercio Exterior de México que publica la Secretaría de Economía. Disponibles en: <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria?state=published>

Aunado lo anterior, el Ejecutivo Federal decidió en 2008 reducir de forma significativa un número importante de aranceles de la TIGIE, es decir, de forma unilateral y aplicable para cualquier país. Una segunda desgravación se implementó en 2012 (aunque, como se explica más adelante, este proceso fue revertido). Para 2016 la TIGIE se conformó por 12,498 fracciones arancelarias y la tendencia —a pesar de algunas medidas inconsistentes adoptadas recientemente, como se expone más adelante— continúa siendo la de liberalizar el comercio exterior.<sup>31</sup>

En el frente internacional, esfuerzos de apertura comercial negociada incluyen la Alianza del Pacífico, creada en abril de 2011 por Chile, Colombia, México y Perú, la modernización de los tratados con la Unión Europea y con la Asociación Europea de Libre Comercio, así como las iniciativas con Turquía y Brasil. En 2016 fue firmado el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) por doce países, pero el reciente rechazo por EE.UU. impide su entrada en vigor en términos del artículo 30.5 de dicho Tratado; de esta forma, la iniciativa queda sin efecto para los países signatarios. Tras este suceso, el Gobierno Federal ha manifestado su interés en negociar tratados bilaterales con los seis países que representaban nuevos mercados para México con el TPP (Australia, Brunei, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam).

### *II.2.2 Cuotas compensatorias*

De manera paralela al proceso de liberalización comercial (unilateral o negociada), los países han utilizado sus sistemas antidumping de manera activa, los cuales tienen por objeto combatir prácticas desleales, consistentes en la venta de productos por debajo de su “valor normal”<sup>32</sup>. No obstante, en ocasiones el sistema es utilizado para contrarrestar los efectos de la liberalización<sup>33</sup> o para proteger indebidamente a ciertas industrias.

Desde 1987, fecha en la que México impuso la primera cuota antidumping a la sosa cáustica proveniente de EE.UU., el país ha sido un usuario frecuente del sistema; en 1993 alcanzó su punto máximo, cuando inició 56 investigaciones.<sup>34</sup>

31 Para efectos de este párrafo, el número de fracciones arancelarias es aquel determinado por la TIGIE en octubre 2016.

32 De conformidad con el artículo 31 de la Ley de Comercio Exterior, se entiende por valor normal el precio comparable en el mercado interno del país de origen de una mercancía idéntica o similar a la que se importa.

33 Alrededor del mundo y a lo largo del tiempo se ha vuelto más fácil y común la imposición de estas medidas. Brown, C. y McCulloch, R. Antidumping and Market Competition: Implications for Emerging Economies. The World Bank (2012).

34 Disponible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72234/Estadisticas\\_de\\_la\\_UPCI.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72234/Estadisticas_de_la_UPCI.pdf)

A partir de 1994, la revisión de cuotas antidumping quedó sujeta a los estándares del TLCAN — para productos originarios de los EE.UU. y Canadá— y, a partir de 1995, a las reglas del Acuerdo Antidumping de la OMC.<sup>35</sup> Sólo regiones con un grado de integración mayor han sustituido estas medidas por la política de competencia para efectos intrarregionales, dejando el antidumping exclusivamente como una herramienta de política hacia el exterior.<sup>36</sup>

A partir de 1994 hubo en México una reducción importante en el número de investigaciones y cuotas por motivo de dumping. Ese año, las investigaciones se redujeron a menos de la mitad (22 investigaciones iniciadas), mientras que un año después se iniciaron únicamente cuatro. Por otro lado, en 1996 se hizo notoria la reducción en la imposición de cuotas, resolviéndose únicamente sobre cuatro de ellas, mientras que en los años anteriores se habían impuesto 17.<sup>37</sup>

China ha sido, constantemente, el país con mayor incidencia de cuotas compensatorias impuestas por México, por lo que al ingresar dicho país a la OMC en noviembre de 2001, México negoció una serie de reservas al Protocolo de Adhesión de China y al Acuerdo de la OMC (“Cláusula de Paz”), con el fin de salvaguardar de manera temporal la vigencia de las cuotas compensatorias impuestas a 21 productos (correspondientes a 1,310 fracciones arancelarias).<sup>38</sup> Al término de un plazo de seis años las cuotas fueron eliminadas y, en su lugar, se establecieron aranceles temporales de transición, los cuales fueron eliminados el 11 de diciembre de 2011.<sup>39</sup> Esto provocó una disminución importante en la imposición de cuotas compensatorias en México.

---

35 Este Acuerdo establece como principio básico que las importaciones objeto de dumping ocasionen un daño importante a una rama de producción nacional, y que exista una relación causal entre las importaciones y el daño. Para la determinación de dicho daño se requiere realizar un examen sobre el volumen de las importaciones objeto de dumping y el efecto de éstas en los precios, así como la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre la rama de producción nacional. Además, para determinar una relación causal, deben examinarse factores distintos que pudieran estar causando daño a la industria en cuestión y que no estén relacionados con el dumping. El Acuerdo cuenta con una “cláusula de extinción”, que establece que las medidas que se impongan como resultado de las investigaciones de dumping tendrán una vigencia máxima de cinco años, salvo que se determine que su supresión daría lugar a la continuación o repetición del dumping y del daño.

36 Esto sucede generalmente en esquemas de integración distintos a los de México, como en uniones aduaneras. Sin embargo, hay casos notables como los Tratados de Libre Comercio (Chile – Canadá y Chile – Unión Europea, por ejemplo), donde los países se comprometen a no aplicar entre ellos sus sistemas antidumping.

37 Datos obtenidos de las estadísticas de la UPCI, disponibles en:

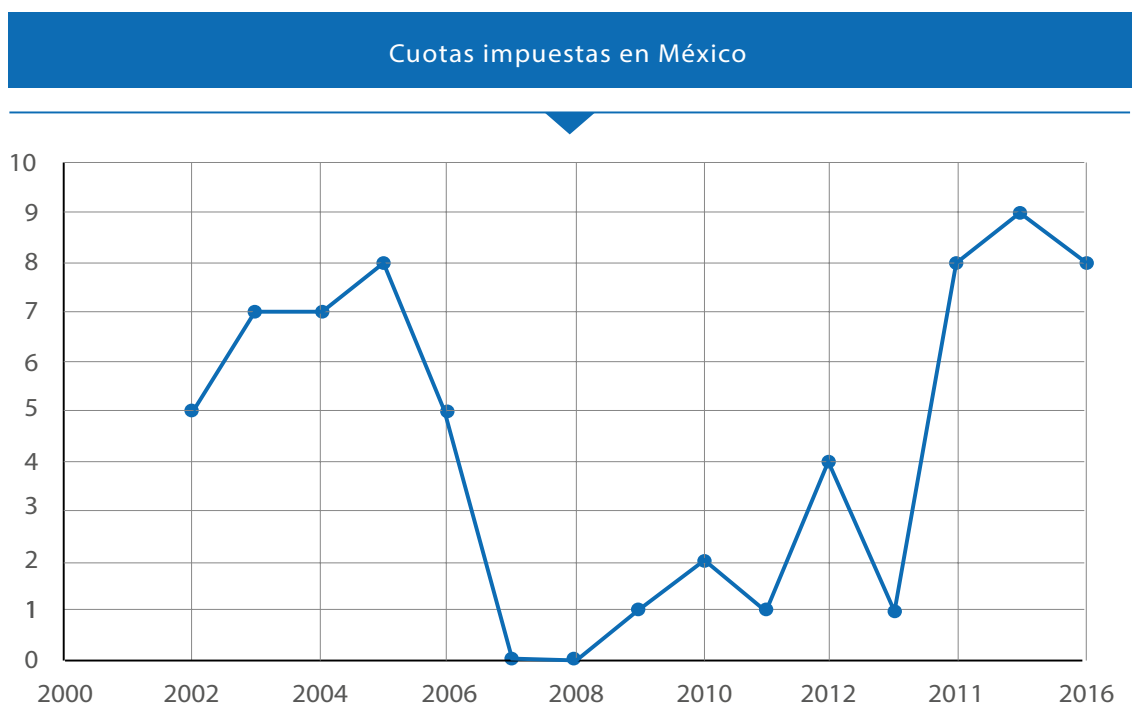
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72234/Estadisticas\\_de\\_la\\_UPCI.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72234/Estadisticas_de_la_UPCI.pdf)

38 Las reservas negociadas por México están contenidas en el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, que puede consultarse en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50776/A430.pdf>.

39 El Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular de China en Materia de Medidas de Remedio Comercial, fue publicado en el DOF el 13 de octubre de 2008. Como resultado de dicho Acuerdo, el 29 de enero de 2009 se publicó el Acuerdo por el que se implementa una medida de transición temporal sobre las importaciones de diversas mercancías originarias de la República Popular China.

En los años posteriores a la extinción de la Cláusula de Paz, la imposición de cuotas se redujo notablemente. Durante 2007 y 2008 no se impuso cuota alguna y, en los tres años siguientes, únicamente entre una y dos por año. Sin embargo, esta actividad se ha reactivado recientemente, alcanzando nueve cuotas impuestas en 2015 y siete entre enero y octubre de 2016, como se muestra en la gráfica siguiente.

**Gráfica 3. Histórico de cuotas compensatorias impuestas en México por motivos de dumping (2002 – 2016)<sup>40</sup>**



Cabe señalar que cada cuota abarca un determinado número de fracciones arancelarias. Históricamente, el sector químico ha tenido el mayor número de fracciones arancelarias sujetas a cuota (706). En lo que respecta a las cuotas vigentes, el sector acerero tiene la mayor participación (83).<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Información obtenida de las Estadísticas de la UPCI (hasta noviembre de 2015) y complementada con las publicaciones en el DOF.

<sup>41</sup> Hasta febrero de 2017.



### **• III. SITUACIÓN ACTUAL**

## III. Situación actual

### III.1 Estructura arancelaria

En 2016, el arancel NMF promedio simple en México fue de 5.6%<sup>42</sup>, y el arancel NMF ponderado por importaciones de 3.86%. Esto, frente al mundo, nos ubica en un punto medio entre los países de mayor apertura y los más restrictivos.<sup>43</sup>

No obstante, es importante señalar que el arancel efectivamente pagado en aduana es mucho más bajo que el arancel NMF. De hecho, en 2014 este arancel fue únicamente de 0.6%. Esto se debe a que, en general, la mayoría de las importaciones que se realizan en nuestro país reclaman alguna preferencia arancelaria bajo el amparo de un TLC, o presentan beneficios a la importación de programas como PROSEC o IMMEX.<sup>44</sup>

Sin embargo, es importante resaltar que este arancel de 0.6% tiene un sesgo, pues si bien en apariencia parece mostrar un régimen abierto, no contempla en su cálculo el efecto prohibitivo que pudieran tener algunos aranceles. Es decir, ciertos productos específicos, al tener aranceles NMF altos y no gozar de preferencia arancelaria alguna, simplemente dejan de importarse. El mismo efecto puede generar una cuota compensatoria.

La tabla siguiente se refiere a 2014 por el hecho de que el cálculo del arancel efectivamente pagado, el cual no es público, se realizó con base en información disponible para ese año.<sup>45</sup> En este sentido, cada vez que se utilice esa variable (arancel efectivamente pagado) la referencia temporal será 2014.

42 De acuerdo con la modificación de la TIGIE publicada en el DOF el 7 de octubre de 2016.

43 De acuerdo con la información reportada por los países miembros de la OMC y pública en su Integrated Database (IDB). La última información disponible es para el año 2015.

44 Los montos correspondientes a impuestos de importación que efectivamente se pagan en la aduana por cada transacción son proporcionados por el Sistema de Administración Tributario a través de una cinta que registra la totalidad de las importaciones. Para determinar el porcentaje que corresponde al arancel efectivamente pagado, se calcula la proporción que representó dicho monto pagado para todas las importaciones de cada fracción arancelaria, con respecto al valor total de las mismas importaciones.

45 Los aranceles efectivamente pagados para 2016 ya se encuentran disponibles, pero no en un sitio público como el Sistema de Información Arancelaria de la Secretaría de Economía (SIAVI). Es por esto que se toman los datos 2014, mismos que fueron obtenidos a través de una solicitud de información a dicha Secretaría.

**Tabla 1. Estructura arancelaria 2014 por sector<sup>46</sup>**

Sector	Número de fracciones	Arancel consolidado promedio	Arancel NMF promedio	Arancel efectivamente pagado promedio	Importaciones 2014 (mdd)	Participación
Agropecuario	1,547	41.4	15.4	0.5	28,449	7%
Industrial	10,655	34.5	4.2	0.7	327,618	82%
Petróleo	73	34.6	0.2	0.0	33,223	8%
Op especiales	42	35.0	0.6	0.0	10,360	2.6%
<b>Total general</b>	<b>12,317</b>	<b>35.4</b>	<b>5.5</b>	<b>0.6</b>	<b>399,651</b>	<b>100%</b>

En términos generales, las importaciones destinadas al mercado interno pagan un arancel más alto que las destinadas a la exportación. Esto porque las importaciones definitivas —aquellas que permanecen en territorio nacional— pagan un arancel efectivo de 1.29%, mientras que las importaciones temporales —las exportadas después de un proceso productivo— pagan únicamente el 0.02%, derivado de los programas implementados para promover las exportaciones.

Como puede observarse en la Tabla 2, gran parte de las importaciones proviene de socios comerciales que pertenecen a la red de TLCs. No obstante, no todas las importaciones de esos países deben comprobar origen y reclamar preferencia arancelaria, pues el 59% de los bienes que ingresan al país ya cuentan con un arancel NMF de 0%.

En dicha tabla, se observa también cómo, en los últimos años, se han reducido las importaciones provenientes de países con los que México tiene suscrito un TLC con respecto de las importaciones totales (del 70.3% en 2013 al 66.5% en 2016). Esto quiere decir que ha aumentado el grado de diversificación de los países de los que se importa.

<sup>46</sup> Se optó por un promedio simple y no ponderado de aranceles para no desconocer el efecto prohibitivo que pudieran generar ciertos aranceles.

**Tabla 2. Total de importaciones mexicanas por origen TLC (mdd)<sup>47</sup>**

Socio	2013		2014		2015		2016	
	Imp.	Part.	Imp.	Part.	Imp.	Part.	Imp.	Part.
Total México	381,210	100%	399,977	100%	395,232	100%	387,065	100%
EE.UU.	187,262	49.1	195,278	48.8	186,802	47.3	179,583	46.4
Unión Europea	43,090	11.3	44,525	11.1	43,722	11.1	42,323	10.9
Japón	17,076	4.5	17,545	4.4	17,368	4.4	17,751	4.6
Canadá	9,847	2.6	10,045	2.5	9,948	2.5	9,632	2.5
Centroamérica	4,875	1.3	4,274	1.1	2,112	0.5	2,083	0.5
Alianza del Pacífico	2,935	0.8	3,439	0.9	3,084	0.8	2,989	0.8
AELC	1,943	0.5	2,174	0.5	1,889	0.5	1,841	0.5
Israel	616	0.2	641	0.2	695	0.2	707	0.2
Uruguay	284	0.1	373	0.1	373	0.1	338	0.1
<b>Total socios comerciales</b>	<b>267,928</b>	<b>70.3</b>	<b>278,294</b>	<b>69.6</b>	<b>265,993</b>	<b>67.3</b>	<b>257,247</b>	<b>66.5</b>

**a. Sector agropecuario<sup>48</sup>**

Por su sensibilidad, el sector agropecuario ha contado a lo largo de los años con mayor protección arancelaria que el sector industrial. Su arancel NMF promedio (simple) en 2016 fue de 14.3%, comparado con el 4.0% en el sector industrial. Sin embargo, gran parte de las importaciones se benefician de aranceles preferenciales<sup>49</sup>, siendo el promedio del arancel efectivamente pagado (durante 2014) únicamente de 0.5%.

Sin embargo, no hay que perder de vista la existencia de altos aranceles NMF en productos específicos (ver Gráfica 4), en algunos casos haciendo la importación de estos productos, de países que no puedan reclamar preferencia alguna, una actividad prohibitiva. Tal sería el caso del azúcar (fructosa con 100% de arancel para 2016), las papas (100%), el tabaco (cigarrillos 67%), la carne de pollo (100%), así como el café tostado, instantáneo y extractos de café (50%).<sup>50</sup>

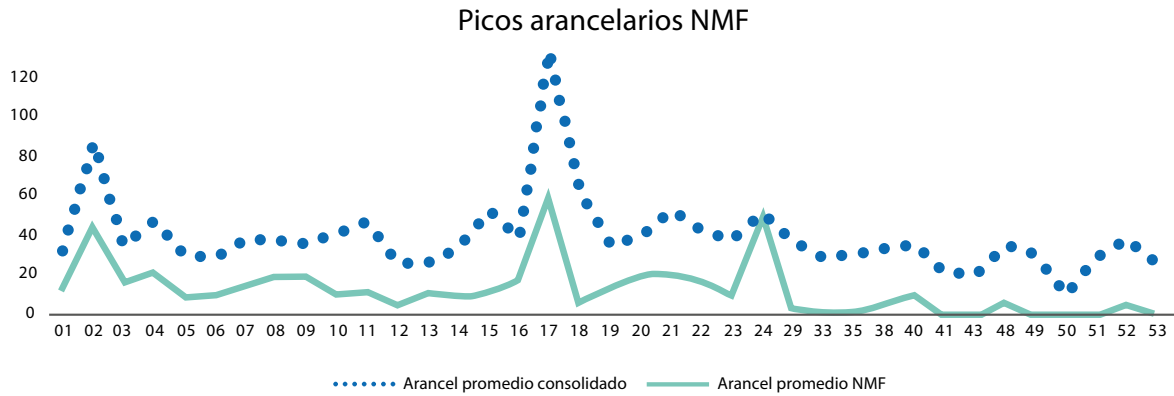
47 Elaborado con datos de las Estadísticas de Comercio Exterior de México que publica la Secretaría de Economía. Disponibles en: <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria?state=published>

48 Para efectos del presente documento, se considera sector agropecuario al así definido por la OMC en el Acuerdo de Agricultura, específicamente en su Anexo 1. Puede consultarse en: [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/14-ag\\_02\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag_02_s.htm)

49 En 2014, el 83% de las importaciones de productos agropecuarios reclamaron preferencia arancelaria.

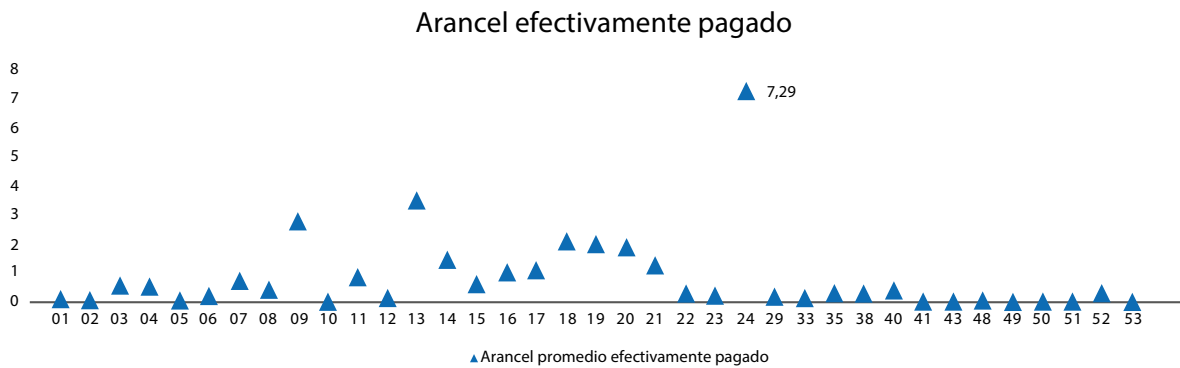
50 Para el caso del pollo y el café, existen cupos vigentes que México ofrece de manera unilateral, es decir, para ser utilizados por cualquier país. En estos casos, el efecto prohibitivo podría mitigarse. Estos casos se analizarán más adelante.

**Gráfica 4. Arancel consolidado, NMF y efectivo promedio, por capítulo de la TIGIE; sector agropecuario (2014)**



Descripción de capítulos que muestran picos arancelarios

Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción
02	Cárnicos	04	Lácteos, huevo, miel	09	Cafe y té	09	Azúcares	24	Tabaco



Descripción de capítulos con aranceles efectivamente pagados más altos

Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción
09	Café	13	Jugos y extractos vegetales	18	Cacao	19	Harina y pastelería	20	Mermeladas	24	Tabaco

Dicho de otro modo, un arancel NMF elevado dificulta o restringe la importación de ciertos productos originarios de países con los que México no ha suscrito un TLC, a pesar de que pudieran servir como fuentes eficientes de suministro. Por ejemplo, para el caso de piernas y muslos de pollo, la totalidad de las importaciones de 2008 a 2016 provino de EE.UU., alcanzando 180 millones de dólares (mdd) durante 2016. Sucede lo mismo con el pavo, cuya importación en 2016 alcanzó 152 mdd.<sup>51</sup>

Para el caso de lácteos, EE.UU. proveyó en 2016, libre de arancel, el 99% de nuestras importaciones de queso fresco; Europa, el 1% restante, teniendo que pagar un arancel NMF de 45% dado que dicho producto quedó excluido del TLC.

Por otra parte, el 94% de las importaciones de leche en polvo<sup>52</sup> (de un total de 579 mdd en 2016) ingresó a México libre de arancel proveniente de EE.UU. y Canadá; 3.5% provino de Europa (producto excluido del TLC) y el 1.9% de Australia y Nueva Zelanda (países con los que no tenemos un TLC vigente), en estos últimos casos pagando un arancel NMF de 45%.<sup>53</sup>

Como puede apreciarse, un arancel alto limita de manera significativa el abasto del producto desde otras regiones. A veces esto se suma a estructuras de mercado concentradas. Por ejemplo, el mercado de leche en polvo en México, junto con el de leche condensada y evaporada, alcanza un índice de concentración Herfindahl – Hirschman (IHH) de 4,890.<sup>54</sup>

#### b. Sector industrial

Para el sector industrial, durante 2016 el arancel NMF promedio simple fue de 4.0%, mientras que el efectivamente pagado en 2014 fue de 0.7%. No obstante, al igual que los productos agropecuarios, este 0.7% no refleja la existencia de aranceles NMF que podrían —para algunos casos— tener efectos prohibitivos. Tal es el caso de las manufacturas de cuero, prendas de vestir o calzado, como se muestra en la gráfica siguiente.

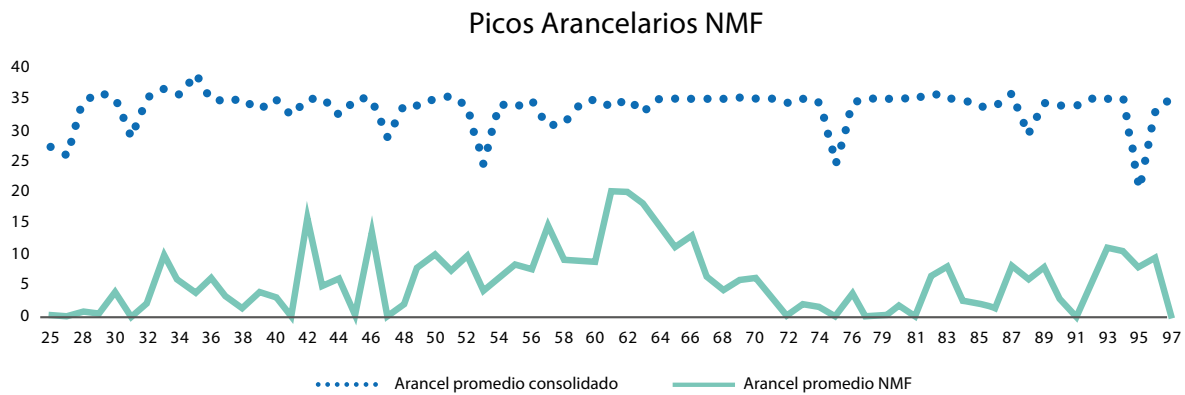
51 Datos obtenidos del Sistema de Información Arancelaria Vía Internet (SIAVI) de la Secretaría de Economía.

52 Correspondiente a la fracción arancelaria 0402.10.01.

53 México ofrece a países miembros de la OMC un cupo para importar leche en polvo libre de arancel, del que también podrían beneficiarse los países con los que México no tiene firmado un TLC, dependiendo del beneficiario en México, de conformidad con la asignación prevista en el Acuerdo por el que se da a conocer el contingente arancelario para importar, exenta de arancel, leche en polvo originaria de los países miembros de la Organización Mundial del Comercio, publicado en el DOF el 19 de diciembre de 2012 y reformado el 25 de julio y el 30 de diciembre de 2013.

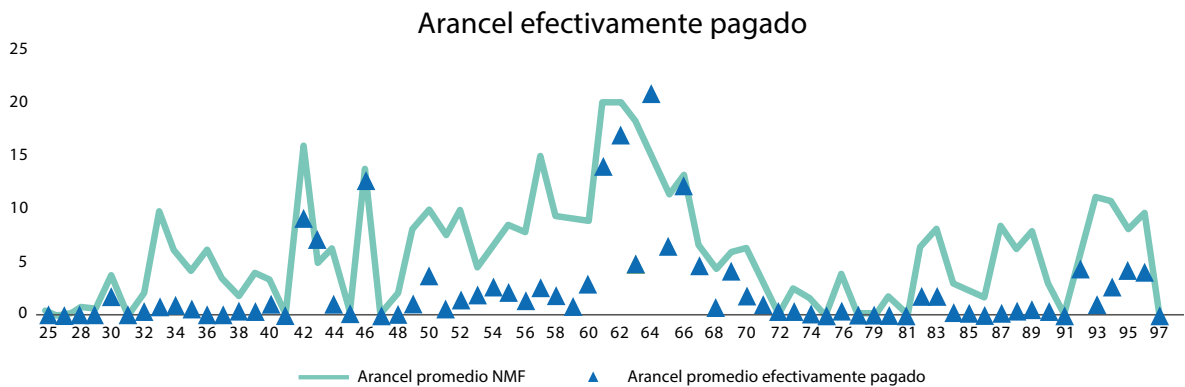
54 Datos obtenidos del Reporte sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario de esta COFECE, página 83, gráfica 1.9b. Disponible en: [https://www.cofece.mx/cofece/images/Estudios/COFECE\\_reporte%20final-ok\\_SIN\\_RESUMEN\\_ALTA\\_RES-7enero.pdf](https://www.cofece.mx/cofece/images/Estudios/COFECE_reporte%20final-ok_SIN_RESUMEN_ALTA_RES-7enero.pdf)

**Gráfica 5. Arancel consolidado, NMF y efectivo promedio, por capítulo de la TIGIE; sector industrial (2014)**



Descripción de capítulos que muestran picos arancelarios

Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción
33	Perfumería	42	Manufacturas de cuero	46	Artículos de cestería	52	Algodón	57	Alfombras
62	Prendas de vestir	66	Paraguas	70	Vidrio	76	Aluminio	83	Manufacturas de metales
87	Autos	93	Armas	96	Manufacturas diversas				



Descripción de capítulos con aranceles efectivamente pagados más altos

Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción
42	Manufacturas de cuero	46	Artículos de cestería	61-62	Prendas de vestir	64	Calzado	66	Paraguas

Estos elevados niveles de protección NMF castigan a los consumidores de esos productos industriales originarios de países que no gozan de preferencias arancelarias.

Para el caso de prendas de algodón<sup>55</sup>, en 2016 se importó mercancía con un valor de 8.6 mdd, de los cuales el 78.5% provino de Bangladesh, China, India, Camboya, Tailandia, Túnez, Turquía y Vietnam, países con los que México no tiene un TLC; teniendo que pagar un 45% de arancel.

Para el calzado en general<sup>56</sup>, el 84% de las importaciones en 2016 provino de países que pagan un arancel alto, como Vietnam, China, Indonesia, India, Camboya, Tailandia, Taiwán y Myanmar. Esto representa alrededor del 27% del consumo nacional aparente de calzado para ese año. Únicamente el 3% de las importaciones provino de EE.UU. y el 11% de Italia, España, Alemania y Portugal, ingresando al país libres de arancel.

### III.2 Cuotas compensatorias

Hasta febrero de 2017, existen 50 cuotas vigentes para 47 productos (correspondientes a 122 fracciones arancelarias) respecto de 17 países, siendo China el país con mayor incidencia (ver Tabla 3). Las cuotas vigentes están concentradas en los sectores de cerámica y vidrio, agropecuario, madera y papel, caucho y sus manufacturas, productos químicos, metales, acero y sus manufacturas, maquinaria y equipo eléctrico, textil y confección (ver Gráfica 6). De un total de 50 cuotas vigentes, 26 corresponden al sector acerero; las 83 fracciones en las que se clasifican estos productos siderúrgicos alcanzaron en 2015 importaciones por un valor de 2,929 millones de pesos.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Las contenidas en la fracción arancelaria 6111.20.03.

<sup>56</sup> Capítulo 64 de la TIGIE.

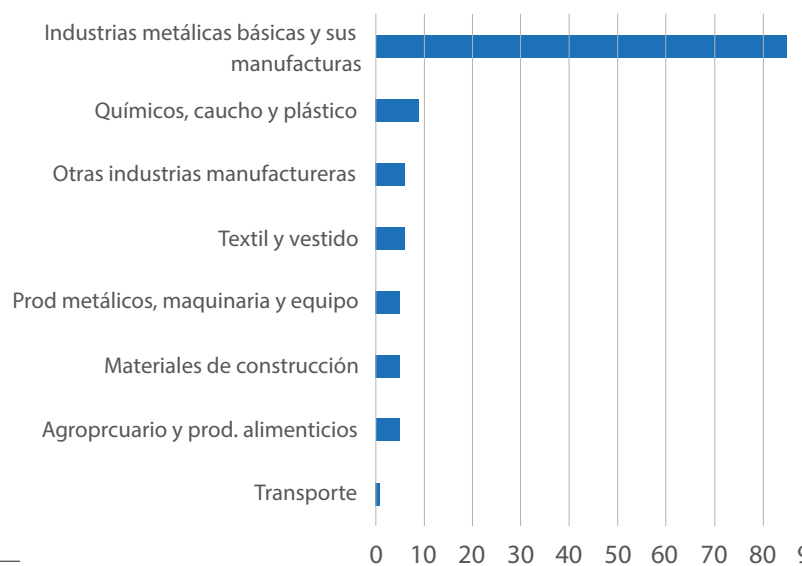
<sup>57</sup> Este cálculo no discrimina el país de procedencia de dichas importaciones, pero muestra la importancia comercial de los productos sujetos a cuotas compensatorias.



**Tabla 3. Número de fracciones arancelarias sujetas a cuotas compensatorias vigentes, por país de origen (febrero 2017)<sup>58</sup>**

No.	País	Número de fracciones sujetas a cuota
1	China	78
2	Rusia	21
3	Japón	16
4	Ucrania	16
5	EE.UU.	14
6	España	13
7	India	10
8	Portugal	7
9	Alemania	7
10	Francia	7
11	Corea	5
12	Rumania	4
13	Brasil	3
14	Kasajstán	2
15	Reino Unido	2
16	Argentina	2
17	Chile	1

**Gráfica 6. Número de fracciones arancelarias sujetas a cuotas compensatorias vigentes, por sector<sup>59</sup>**



<sup>58</sup> Elaborado con datos de las Mercancías sujetas a cuotas compensatorias que publica la UPCI, a febrero de 2017.

Disponibles en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188689/Cuotas\\_vigentes\\_01-02-17.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188689/Cuotas_vigentes_01-02-17.pdf)

<sup>59</sup> Elaborado con datos de las Mercancías sujetas a cuotas compensatorias que publica la UPCI, a febrero de 2017.

Disponibles en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188689/Cuotas\\_vigentes\\_01-02-17.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188689/Cuotas_vigentes_01-02-17.pdf)

El 55% de las importaciones de productos sujetos a cuota compensatoria corresponden a bienes intermedios y el 44% a bienes de consumo.

#### a. Sector agropecuario

El arancel efectivamente pagado de 0.5% en el sector agropecuario no sólo está sesgado a la baja por la existencia de ciertos aranceles prohibitivos, sino también por la presencia de cuotas compensatorias vigentes en dos subsectores, que se contabilizan en aduana de manera independiente y que pueden inhibir su importación: aceite epoxidado de soya proveniente de EE.UU. y Argentina<sup>60</sup>, impuesta en 2005 y 2016, respectivamente, y champiñones enlatados provenientes de China y Chile<sup>61</sup>, impuesta en 2006. Cabe señalar que, aunque existe una cuota aplicable a las piernas y muslos de pollo provenientes de EE.UU., impuesta en 2012, ésta permanece inactiva para no afectar el abasto nacional.

Así, por ejemplo, derivado de la cuota compensatoria aplicada a los aceites de soya, la participación de EE.UU. como país proveedor bajó notablemente. Mientras que las importaciones de EE.UU. de ese producto representaban el 93% de las importaciones totales un año antes del inicio de la cuota, este porcentaje bajó a 10% en 2016. Las importaciones totales han aumentado en ese mismo periodo un 26%, aunque de manera no uniforme, siendo actualmente Brasil el principal proveedor de dicho producto.

Para el caso de los champiñones enlatados, la participación de China bajó de un 56% un año antes del inicio de la cuota, a 2% en 2016, y la de Chile desapareció totalmente desde 2009, mientras que las importaciones totales se incrementaron en un 104%. Las importaciones de esos países fueron sustituidas por importaciones de otros socios comerciales, principalmente de los Países Bajos, España, Polonia y recientemente de Francia, que en conjunto representaron el 94% de los 12.8 mdd que se importaron de dicho producto en 2016.

#### b. Sector industrial

De las 50 cuotas vigentes a febrero de 2017, 47 corresponden al sector industrial. Entre los productos con cuotas más altas se encuentran: varilla corrugada (57.69%) para Brasil; lámina rolada en frío (103.41%), electrodos de grafito (250%), atomizadores de plástico (86%) y cable, malla, tubería y jaladeras de acero para China<sup>62</sup>; amoxicilina y dicloxacilina (64.9%) para India; tubería de acero (99.9%) para Japón; y placa de acero en hoja para Rumania (67.6%) y Ucrania (60.1%). En todos estos casos, las cuotas han logrado desincentivar las importaciones de los bienes objeto de dumping. Para varilla corrugada y amoxicilina, las importaciones totales provenientes del mundo han disminuido, lo que presume una sustitución por producción nacional. Para el resto de los productos, las importaciones totales han aumentado sustancialmente, lo que implica cambios de país proveedor.

60 Cuota de 62.45% para EE.UU y 24.66% para Argentina.

61 Cuota máxima de \$0.3712 dólares/kg. para Chile y \$0.6121 dólares/kg. para China, con excepción de la empresa Calkins & Burke Limited, a la cual se le aplica una cuota de \$1.1891 dólares/kg.

62 Las cuotas específicas que se aplican a estos productos son: a cable de acero 2.58 dólares por kilogramo y cable coaxial 4.32 dólares por kilogramo; a clavos de acero 0.54 dólares por kilogramo; a malla galvanizada 0.45 o 2.08 dólares por kilogramo; a tubería de acero 1,252 o 1,568.92 dólares por tonelada métrica; y a jaladeras de acero 10.21 dólares por kilogramo.

Otros casos con cuotas más pequeñas han presentado efectos que vale la pena mencionar, por ejemplo, la cuota impuesta a la sosa cáustica proveniente de EE.UU. Un año antes del inicio de la cuota (1992), EE.UU. contaba con 92% de participación de mercado, la cual subió a 98.9% en 2016. El diferencial es marginal en términos relativos mas no así en términos absolutos, pues las importaciones totales crecieron 1,047% en ese periodo.<sup>63</sup> Lo mismo sucede con China en el caso de clavos de acero, quien tenía únicamente el 11% de participación de mercado un año antes del inicio de la cuota (2002) y hoy cuenta con el 55%; o de las vajillas, también provenientes de China, cuya participación de mercado ha aumentado ligeramente, pero de la mano con las importaciones totales. En estos casos, a pesar de la imposición de cuotas compensatorias, las importaciones originarias de esos países han aumentado de manera importante; es decir, *la cuota no logró frenar el flujo comercial de los productos de esos países, pero sí encarecerlos en territorio nacional.*

### III.3 Mercado interno

Si bien los acuerdos de libre comercio firmados por México garantizan el acceso a productos en condiciones favorables, estos no resuelven las necesidades de abasto por completo. En este sentido, existen bienes respecto de los cuales la fuente de proveeduría (principal o más competitiva) proviene de países que no gozan de preferencias arancelarias. Lo anterior implica restringir o encarecer el acceso a dicha fuente de proveeduría. Los principales socios comerciales sin un TLC firmado con México pagan un arancel efectivo de hasta 5.6%, valor subestimado si se toma en cuenta que algunas importaciones no se llevan a cabo, como se explicaba anteriormente, debido a la magnitud prohibitiva de ciertos aranceles.

La Tabla 4 contiene los 15 principales socios comerciales de México (con o sin TLC), así como el promedio NMF y de arancel efectivo que pagan, el valor de dichas importaciones y su participación con respecto del total, resaltando aquellos casos en que un socio no TLC paga efectivamente más de 2% de arancel.

---

63 Por lo tanto, se ha encarecido el precio de un importante insumo químico para la elaboración de jabones.

**Tabla 4. Principales socios comerciales de México, por participación de importaciones**

Posición	País	Arancel promedio NMF	Totales			Definitivas			Temporales		
			Arancel efectivo pagado	Import. 2014 (mdd)	Part. 2014	Arancel efectivo pagado	Import. 2014 (mdd)	Part. 2014	Arancel efectivo pagado	Import. 2014 (mdd)	Part. 2014
1	EEUU*	3.6	0.10	195,278	49%	0.18	95,860	52%	0.02	72,328	42%
2	China*	6.8	1.80	66,256	17%	4.53	26,330	14%	0.03	38,124	22%
3	Japon*	5.5	0.20	17,545	4%	0.76	4,776	3%	0.02	9,527	6%
4	Corea del Sur	5.9	0.30	13,772	3%	1.63	2,727	1%	0.02	9,496	6%
5	Alemania*	5.8	0.40	13,762	3%	0.72	6,476	4%	0.05	4,727	3%
6	Canadá*	6.4	0.10	10,045	3%	0.25	4,847	3%	0.01	3,805	2%
7	Malasia	5.6	0.30	6,561	2%	2.79	739	0%	0.01	5,687	3%
8	Taiwán	6.3	0.80	6,368	2%	3.33	1,453	1%	0.04	4,847	3%
9	Italia*	7.1	0.50	5,217	1%	0.77	3,290	2%	0.07	1,434	1%
10	España*	7.2	0.40	4,753	1%	0.57	3,316	2%	0.03	587	0%
11	Brasil	6.2	0.90	4,473	1%	1.75	2,296	1%	0.05	1,240	1%
12	Tailandia	7.1	0.80	4,354	1%	4.04	839	0%	0.01	3,179	2%
13	Francia*	6.4	0.50	3,786	1%	0.77	2,490	1%	0.04	1,100	1%
14	India	6.5	2.80	3,727	1%	5.64	1,869	1%	0.06	878	1%
15	Países Bajos*	5.5	0.30	3,688	1%	0.37	3,430	2%	0.13	225	0%
Subtotal Top 15		6.1	6.1	359,584	90%	1.87	160,739	88%	0.04	157,183	92%
Total		6.5	6.5	399,977	100%	1.29	183,651	100%	0.02	171,726	100%

Para identificar problemas de abasto no resueltos por tratados de libre comercio de una manera más puntual, se seleccionaron algunos productos cuyo arancel NMF es alto y cuyas importaciones provienen en buena medida de países con los que no tenemos un acuerdo comercial. Tal es el caso de los productos que se muestran en la tabla siguiente. Para estos casos, los importadores están dispuestos a pagar una carga impositiva mayor para obtener productos específicos que nuestros socios TLC no están en posibilidades de proveer a precios competitivos.

**Tabla 5. Ejemplo de bienes abastecidos principalmente por países “No TLC”<sup>64</sup>**

Producto	Importaciones (mdd, 2016)	% de importaciones “No TLC”	Arancel NMF 2016
Filete de pescado (tilapia), congelado	138	99.8% de China	17%
Pollo en trozos, congelado	177	57% de Brasil	100%
Piña enlatada	17	69% de Tailandia; 16% de Indonesia	20%
Mango	5	33% de Tailandia; 8% de India	20%

Algunos de los productos arriba referidos cuentan con cupo de importación libre de arancel. Tal es el caso del pollo y la tilapia. Esto mitigaría el efecto prohibitivo de los aranceles; sin embargo, los cupos no son aprovechados en todos los casos, o no son suficientes, y las importaciones provenientes de los países no socios terminan pagando el arancel NMF, encareciendo el producto en territorio nacional.

Por ejemplo, las estadísticas de utilización de cupos de la Secretaría de Economía<sup>65</sup> reportan que en 2015 se asignó únicamente el 6.8% del cupo unilateral de carne de pollo (que equivale a 20,400 toneladas). Este cupo está disponible para importar seis fracciones arancelarias distintas, y sólo de la correspondiente a pollo en trozos congelado, se importaron ese mismo año 25,858 toneladas de Brasil<sup>66</sup>. Esto quiere decir que para parte del producto que entra al país, el importador, por alguna razón, decide no solicitar cupo y pagar el arancel correspondiente que en 2015 fue de 125%.

<sup>64</sup> Elaborado con datos obtenidos del Sistema de Información Arancelaria Vía Internet (SIAVI) de la Secretaría de Economía.

<sup>65</sup> Disponibles en: <http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Transparencia/rendecue.htm>

<sup>66</sup> Según lo reportado en el Sistema de Información Arancelaria Vía Internet (SIAVI) de la Secretaría de Economía.

Para el caso de la tilapia, en 2015 se reportó un 100% de utilización del cupo de 55 mil toneladas y se importaron 98 mil toneladas de producto sujeto a cupo proveniente de países No TLC (tilapia de China y bagre de Vietnam). Esto quiere decir que, si bien se aprovecha el cupo para importar producto libre de arancel, éste no es suficiente para cubrir las necesidades de abasto, y se continúa importando producto con el pago del arancel correspondiente.

Por otro lado, existen productos de consumo básico de gran impacto en el bienestar de los consumidores y que están sujetos a aranceles altos. En estos casos, las importaciones provienen de países TLC a pesar de que la fuente de proveeduría se concentra en países No TLC, como se muestra en la tabla siguiente. De no existir esos aranceles, o de ser menores, podríamos abastecernos de otros países que presentan ventajas competitivas, lo que podría resultar en menores precios para los consumidores.

**Tabla 6. Ejemplo de bienes ofertados principalmente por países “No TLC” sujetos a aranceles altos<sup>67</sup>**

Producto	% de oferta mundial “No TLC”	Arancel NMF promedio (2014)	Valor de las importaciones (mdd, 2014)	Origen de las Importaciones
Pollo en piezas, congelado	48%	122%	293	88% EE.UU. y Chile
Carne de res congelada, deshuesada	76%	25%	37	71% EE.UU. y Canadá
Arroz, blanqueado o semiblanqueado	83%	20%	157	65% EE.UU. y Uruguay
Frijol, blanco o negro	65%	45%	86	99% EE.UU. y Canadá

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2014 realizada por el INEGI, el 52% del gasto de los hogares se destina a bienes de consumo. Estas cifras cambian dependiendo del ingreso de los hogares. Los de menor ingreso (primer decil) destinan el 68% de su gasto a bienes de consumo, mientras que los de mayor ingreso (décimo decil) destinan el 43% para el mismo fin.

En este sentido, es importante identificar aquellos bienes de consumo que están protegidos de la competencia exterior y que, por esa misma razón, podrían estar afectando la capacidad adquisitiva de las familias mexicanas. En virtud de lo anterior, debe ponerse especial atención cuando un arancel impide, restringe o encarece las importaciones de productos que nuestros socios comerciales no producen o no pueden abastecer en condiciones competitivas.

<sup>67</sup> Elaborado con datos obtenidos del Sistema de Información Arancelaria Vía Internet (SIAVI) de la Secretaría de Economía y de la base de datos UN ComTrade; a nivel subpartida.

**PREOCUPACIONES  
ESPECÍFICAS**

**IV. DESDE UNA  
PERSPECTIVA DE  
COMPETENCIA**

## IV. Preocupaciones específicas desde una perspectiva de competencia

### IV.1 Decretos en los sectores de calzado y vestido

Con el fin de hacer frente a la complejidad que había adquirido el sistema aduanero mexicano, en 2008 la Secretaría de Economía llevó a cabo una reducción arancelaria unilateral, cuya cobertura fue ampliada en 2012.<sup>68</sup> Esta medida formó parte de las acciones que tomaba el Gobierno Federal para elevar el potencial de crecimiento de la economía mexicana y su productividad.

Sin embargo, dicho proceso fue objeto —en diversas ocasiones— de una desaceleración en lo que se refiere a los sectores de calzado y de vestido.<sup>69</sup> Inclusive, la desgravación se suspendió tratándose de calzado terminado.<sup>70</sup> De forma paralela, se implementaron medidas no arancelarias para contrarrestar la reducción en aranceles e incluso otorgar una mayor protección ante la competencia internacional.

En lo que se refiere al calzado, se impuso a partir de septiembre de 2014 un mecanismo de precios estimados.<sup>71</sup> Esta política funciona como un precio de referencia en la importación y tiene el objetivo de evitar el ingreso a territorio nacional de productos, en este caso calzado, a un precio subvaluado.<sup>72</sup> La medida implica el depósito de una garantía que se realiza en efectivo a una cuenta alterna, y que es devuelto después de un tiempo al importador. Ese pago adicional se calcula con base en el arancel y, en su caso, la cuota compensatoria, respecto del monto que resultaría de la diferencia del precio declarado del bien en la aduana —cuando éste es inferior— y el precio estimado. La devolución se realiza una vez que se comprueba que el bien importado no presentaba subvaluación. Por su parte, poco después se replicó este esquema en los sectores textil y de confección.<sup>73</sup>

68 Decretos publicados en el DOF el 24 de diciembre de 2008 y el 23 de noviembre de 2012, respectivamente.

69 El 31 de diciembre de 2012 se publicó en el DOF un decreto que retrasó la desgravación de 2008 para los sectores del calzado y de la confección, para que concluyera dos años más tarde. El 26 de diciembre de 2013 se vuelve a postergar por un año más dicha desgravación. Decretos disponibles en:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283875&fecha=31/12/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283875&fecha=31/12/2012),  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5328037&fecha=26/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328037&fecha=26/12/2013)

70 En agosto de 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció que se suspendería la desgravación a las importaciones de calzado terminado, modificando el Decreto anterior. Decreto disponible en:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5358209&fecha=29/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5358209&fecha=29/08/2014).

71 Dicho mecanismo ya había sido eliminado mediante el Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, publicado en el DOF el 31 de marzo de 2008, dada su complejidad y la barrera que representaba a las empresas micro, pequeñas y medianas para incursionar en el comercio exterior. Decreto disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5032270&fecha=31/03/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032270&fecha=31/03/2008).

72 Es así que el 29 de agosto de 2014, se publicó en el DOF el Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector calzado, que motivó la publicación el 5 de septiembre del mismo año de la Resolución que modifica a la diversa que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se dio a conocer el Anexo 3 de dicha Resolución a efecto de establecer los precios estimados para el sector calzado.

73 El 26 de diciembre de 2014, se publicó el Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección. Ante ello, se publicó el 29 de diciembre del mismo año la Resolución que modifica y da a conocer el Anexo 4 de la diversa que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de establecer los precios estimados para dichos sectores.



La tabla siguiente muestra los diez principales países proveedores de calzado de México en 2014 y se resaltan los casos en los que el arancel efectivamente pagado en aduana es superior al arancel NMF. En particular, durante 2014 las importaciones de calzado ascendieron a 825 millones de dólares y pagaron entre un 6% y un 8% adicional al arancel de importación —en sí mismo ya muy elevado— como resultado de los precios estimados.

**Tabla 7. Principales proveedores de calzado en México (2014)**

Posición	País	Arancel promedio NMF	Arancel efectivamente pagado	Importaciones 2014 (mdd)	Participación 2014
1	China	16.6	24.1	399	39%
2	Vietnam	17.9	25.9	285	28%
3	Indonesia	18.3	25.6	106	11%
4	Italia	17.4	0.4	57	6%
5	España	17.3	0.3	54	5%
6	EE.UU.	16.0	0.8	35	3%
7	Brasil	18.1	24.8	15	1%
8	India	18.3	25.4	11	1%
9	Camboya	19.5	27.1	9	1%
10	Portugal	17.3	3.5	7	1%
Subtotal Top 10		17.7	15.8	978	97%
Total		17.4	20.9	1,010	100%

Por otro lado, el Anexo 21 de las Reglas Generales de Comercio Exterior<sup>74</sup> establece aduanas especiales para la importación de los siguientes productos:

- Productos radiactivos y nucleares
- Precusores químicos
- Tabaco
- Calzado
- Bebidas alcohólicas

Es decir, en adición a los precios estimados, los productos de calzado únicamente pueden ingresar al país a través de las aduanas indicadas, que para 2017 serían 11: el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Ciudad Hidalgo, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, México, Guadalajara, Nuevo Laredo, Progreso, Tijuana, Tuxpan y Veracruz.

Estas medidas aplicables al sector calzado —precios estimados y aduanas especiales— en combinación, pueden impedir, restringir o encarecer la importación de productos, afectando con ello el proceso de libre competencia y competencia en estos mercados.

74 Disponible en: <http://www.aduanas-mexico.com.mx/claa/ctar/leyes/anexo21.html>

## IV.2 Aranceles y cuotas compensatorias en el sector acerero

El sector acerero, además de ocupar el primer lugar en el número de fracciones arancelarias sujetas a cuotas compensatorias, ha sido sujeto a un alza unilateral de aranceles NMF de 15% desde octubre de 2015, aplicable a 97 fracciones arancelarias. Esta medida aprovecha el margen de movilidad que existe entre los aranceles NMF y los consolidados ante la OMC, y ocasionó que el arancel NMF promedio para 2016 subiera ligeramente a 5.6%, en lugar de continuar reduciéndose como estaba previsto con la desgravación unilateral de 2008 y 2012 (ver Gráfica 1 de este documento).

De acuerdo al Decreto publicado en el DOF el 7 de octubre de 2015<sup>75</sup>, el sector se ha visto afectado por un contexto internacional caracterizado por una disminución en la demanda del acero, un exceso mundial de capacidad productiva y una perspectiva generalizada de bajo crecimiento económico.

Así, el Gobierno Federal decidió incrementar temporalmente el arancel de importación de fracciones arancelarias de este sector, relacionadas con planchón, placa de hoja, placa en rollo, lámina rodada en frío, lámina rodada en caliente y alambrón, por un periodo de seis meses. Asimismo, esta medida pretendía dar espacio suficiente para que la industria nacional integrara su defensa por posibles prácticas desleales de comercio exterior. Cabe destacar que algunas de estas fracciones —11 de 97— se integraron a los Programas de Promoción Sectorial de industrias como la eléctrica, electrónica, automotriz y de autopartes, que utilizan estos productos como insumo, con el fin de permitir su importación con una reducción en los aranceles.

Al aproximarse el término del periodo de seis meses por el que estarían vigentes los aranceles, el 4 de abril de 2016 el Ejecutivo Federal publicó un decreto por medio del cual se renovó el incremento arancelario de 15% por otro periodo igual; al término de este, publicó un decreto más el 7 de octubre de 2016, y al finalizar este último, publicó uno adicional el 5 de abril de 2017. Una de las justificaciones para refrendar la medida es que a nivel internacional se ha incrementado el número de países que impone medidas de remedio comercial al sector, sobre todo cuotas antidumping.

Se realizó una comparación entre las importaciones realizadas durante el primer semestre de 2015 (antes del incremento arancelario) y las del primer semestre de 2016 (ya con el arancel de 15%) para las 97 fracciones incluidas en el decreto.<sup>76</sup> De manera agregada, se observa que las importaciones totales pasaron de 1,654 millones de dólares en el primer periodo a 1,264 millones en el segundo, lo que significa una reducción en las importaciones de 23.5%.

En México, sin embargo, se han implementado estas y otras medidas de forma simultánea (aranceles, cuotas antidumping y mecanismos de supervisión tales como los “avisos automáticos”<sup>77</sup>) que, si bien no todas se aplican de manera conjunta para un mismo producto<sup>78</sup>, han intensificado la protección al sector. Aunque los objetivos de cada medida son distintos, todos parecen perseguir la misma finalidad de limitar la competencia del exterior, lo que podría generar ineficiencias importantes al tratarse de insumos básicos para múltiples cadenas productivas.

75 Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial.

76 Esta comparación se realizó con las estadísticas mensuales que reporta la Secretaría de Economía en su Sistema de Información Arancelaria Vía Internet (SIAVI).

77 Un aviso automático es una autorización que emite la Secretaría de Economía y opera el Servicio de Administración Tributaria para la importación o exportación de mercancías. Su objetivo es generar un registro de las operaciones que permita obtener mejor información en materia de clasificación, descripción y origen previo al despacho de las mercancías. A 2016 hay 114 fracciones arancelarias sujetas a aviso automático de importación, de las cuales 113 corresponden a productos siderúrgicos. Más información disponible en:

<http://www.siiex.gob.mx/portalSiiex/Transparencia/Avisos%20Automaticos/avisos-infgeneral.htm>

78 Los avisos automáticos se introdujeron en diciembre de 2013. Los productos que hasta julio de 2013 estaban sujetos a cuotas compensatorias, mantienen de manera conjunta la cuota y la obligación de sujetarse al aviso.

Como ya se señaló en este documento, hasta febrero de 2017, de las 50 cuotas compensatorias vigentes, 26 corresponden al sector acerero.<sup>79</sup> Doce de ellas están impuestas a fundición de hierro y acero (capítulo 72 de la TIGIE), y 14 a sus manufacturas (capítulo 73); 15 de ellas están dirigidas a importaciones originarias de China.

La Tabla 8 presenta un análisis sobre el comportamiento de ciertas cuotas en este sector. Dado que la información estadística con que se cuenta corresponde al 2014 y con el fin de dejar un periodo mínimo de un año que sirva de comparación, se incluyen únicamente aquellas cuotas impuestas hasta 2013.

Ciertas cuotas incluyen a EE.UU., marcado con un asterisco (\*), para evitar triangulación. Por lo tanto, la participación de EE.UU. en las importaciones totales de México correspondientes a dichos productos se utiliza únicamente como referencia.

De dicha tabla, se observa que, mientras en algunos casos la cuota ha desincentivado o disminuido de manera efectiva las importaciones del país afectado, en otros esto no ha sucedido. Destaca el caso particular de clavos de acero, en el que las importaciones originarias de China han aumentado en un 57%, por lo que el efecto de la cuota únicamente ha sido el de imponer costos adicionales a la importación —que se trasladan en costos al consumidor— sin desincentivar las importaciones, además de generar rentas extraordinarias a los productores nacionales. En cualquiera de los dos casos, las cuotas tienen un efecto similar al de un arancel, pues limitan, restringen o encarecen el abasto de productos.<sup>80</sup>

---

79 Información obtenida de las Mercancías sujetas a cuotas compensatorias que publica la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) de la Secretaría de Economía a través de su portal. Disponible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188689/Cuotas\\_vigentes\\_01-02-17.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188689/Cuotas_vigentes_01-02-17.pdf)

80 Cabe mencionar que dicho análisis se realizó a nivel de fracción arancelaria para facilitar la obtención de información sobre el valor y origen de las importaciones. En los casos en que un producto sujeto a cuota compensatoria abarque únicamente una parte del producto descrito en la fracción arancelaria en cuestión, es posible que existan sobreestimaciones en el cálculo que se presenta.

**Tabla 8. Comportamiento de cuotas en el sector acerero**

Producto	País	Cuota	Año Inicio	Participación de mercado					Crec. Importaciones Totales	
				Año -1	Año Inicio	Año +1	2014	Variación	Inicio vs +1	Inicio vs 2014
Varilla corrugada	Brasil	5.8%	1993	48%	45%	12%	0%	▼	-17%	-85%
Placa de acero en rollo	Rusia	29%	1994	0%	0%	0%	0%	▬	-66%	152%
	EE.UU.*	-		55%	12%	80%	27%	▼		
Lámina rolada en frío	Karajistán	22%	1997	3%	0%	1%	0%	▼	23%	230%
	Rusia	15%		0%	0%	0%	0%	▬		
	EE.UU.*	-		39%	34%	33%	43%	▲		
Lámina rolada en caliente	Rusia	21%	1998	0%	0%	0%	0%	▬	-3%	798%
	Ucrania	25%		11%	13%	0%	0%	▼		
	EE.UU.*	-		27%	35%	46%	34%	▲		
Tubería de acero sin costura	Japón	100%	1999	5%	8%	4%	1%	▼	-11%	169%
Alambrón de hierro	Ucrania	41%	1999	28%	12%	12%	0%	▼	21%	-70%
Malla cincada	China	0.45 dlls por kg	2001	21%	24%	15%	10%	▼	-24%	97%
Cadena de acero	China	0.50 dlls por kg	2002	29%	25%	5%	21%	▼	-23%	66%
Ferrosilicio-manganeso	Ucrania	17%	2002	55%	25%	0%	0%	▼	-22%	177%
Ferromanganeso	China	21%	2002	91%	96%	78%	0%	▼	-12%	42%
Placa de acero en hoja	Rusia	37%	2003	4%	0%	0%	0%	▼	173%	760%
	Rumania	68%		15%	5%	0%	0%	▼		
	Ucrania	60%		12%	0%	1%	0%	▼		
	EE.UU.*	-		47%	85%	72%	80%	▲		
Conexiones de acero	China	1.05 dlls por kg	2003	6%	9%	3%	8%	▲	70%	391%
Clavos de acero	China	0.54 dlls por kg	2003	11%	13%	5%	57%	▲	-4%	-3%
Tubería de acero con costura	EE.UU.	25%	2003	94%	72%	67%	3%	▼	-5%	581%
Tubería de acero con costura	Reino Unido e Irlanda del Norte	6%	2003	86%	0%	0%	0%	▼	-61%	731%
Tubería de acero sin costura	China	1,252 dlls por ton. métrica	2009	19%	20%	21%	4%	▼	0%	18%
Tuercas de acero	China	64%	2009	46%	44%	43%	41%	▼	41%	122%
Tubería de acero sin costura	China	1,568 dlls por ton. métrica	2012	30%	25%	25%	10%	▼	1%	-10%
Cable de acero	China	2.58 dlls por kg	2013	28%	27%	21%	-	▼	-	-3%
Placa de acero en hoja	China	34%	2013	15%	8%	1%	-	▼	-	6%
Malla o tela galvanizada	China	2.08 dlls por kg	2013	20%	11%	6%	-	▼	-	11%

### IV.3 Procedimiento antidumping

El Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, o Acuerdo Antidumping, regula la aplicación de las medidas antidumping por los miembros de la OMC. En términos de este Acuerdo, un Miembro no puede imponer una medida antidumping a menos que determine, como consecuencia de una investigación, (i) que ciertas importaciones son objeto de dumping, (ii) que existe un daño importante a una rama de la producción nacional (el cual puede ser daño causado, amenaza de daño o retraso en la creación de una nueva rama de la producción nacional), y (iii) que existe una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño.<sup>81</sup>

La Ley de Comercio Exterior (LCE), por su parte, se refiere al dumping como la práctica desleal de importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios, que cause daño a una rama de producción nacional. La determinación de la existencia de discriminación de precios, del daño, la relación causal entre ambos, y el establecimiento de la cuota compensatoria se realizará mediante un procedimiento administrativo de investigación conducido por la Secretaría de Economía, a través de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.<sup>82</sup>

Para efectos de lo anterior, las siguientes definiciones, en términos de la LCE, son fundamentales:

- *discriminación de precios*: “la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal”;
- *valor normal*: “el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen”;
- *rama de la producción nacional*: “el total de los productores nacionales de las mercancías idénticas o similares”.

La cuota compensatoria no puede exceder el margen de dumping, es decir, la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación del producto de que se trate, y podrá ser menor a este margen siempre que sea suficiente para eliminar el efecto dañino de la mercancía importada en condiciones de dumping. No obstante lo anterior, la totalidad de las cuotas impuestas en México en 2016 equivalen al margen de dumping para cada caso.

De conformidad con el artículo 41 de la LCE, para determinar la existencia de daño, la SE tomará en cuenta, entre otros aspectos (i) si el volumen de importación ha aumentado significativamente; (ii) el efecto sobre los precios de mercancías idénticas o similares en el mercado interno; y (iii) el efecto sobre la producción nacional.

81 El artículo 5 del Acuerdo establece los requisitos para iniciar una investigación, la cual puede iniciar previa solicitud de al menos 50% de la rama de producción nacional, o de oficio. Las autoridades nacionales deberán examinar la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas en la solicitud de investigación de dumping con respecto al dumping, el daño y la relación causal entre ambos. El Acuerdo define los conceptos básicos incluidos el dumping, valor normal, precio de exportación, producto similar y rama de producción nacional, y establece los lineamientos para la comparación de precios y la determinación de los márgenes de dumping, del daño, para iniciar y llevar a cabo una investigación, y para la aplicación de medidas provisionales o definitivas.

82 La Secretaría de Economía puede iniciar un procedimiento de investigación en materia de dumping de oficio o a petición de parte afectada. Cuenta con un mínimo de 45 y un máximo de 90 días para emitir una resolución preliminar y determinar, en su caso, una cuota compensatoria provisional; y un máximo de 210 días después de la resolución de inicio para emitir la resolución final. Todos los plazos son en días hábiles.

Para determinar la relación causal entre la discriminación en precios y el daño a la industria, podrá tomarse en cuenta: (i) el volumen y valor de importaciones que no se realizan en condiciones de dumping; (ii) la contracción de la demanda o variaciones en la estructura de consumo; (iii) la competencia entre productores extranjeros y nacionales; y (iv) la evolución de la tecnología, productividad y los resultados de la actividad exportadora.<sup>83</sup>

En lo referente a la vigencia de las cuotas, el artículo 70 de la LCE establece que estas deberán eliminarse en un plazo de cinco años a partir de su entrada en vigor, a menos que se determine, a través de un examen de vigencia iniciado previamente, que la eliminación de la cuota compensatoria daría lugar a la continuación o repetición de la práctica desleal (es decir el dumping, el daño y la relación causal). La Secretaría de Economía también puede iniciar un procedimiento de revisión anual, de oficio o a solicitud de parte, en el que se analicen los precios y el monto de las cuotas compensatorias.

Los efectos de las cuotas compensatorias son semejantes a los ocasionados por los aranceles de importación, en el sentido de que limitan, restringen o encarecen el acceso de bienes o insumos, afectando con ello el bienestar del consumidor y la posición competitiva de las empresas (ver Cuadro 3). Por ello, desde la perspectiva de la competencia, la imposición de una cuota compensatoria debe obedecer a situaciones de excepción. El dumping, en algunos casos, podría inclusive tratarse de una política legítima de introducción de mercancías mediante la reducción de precios; de hecho, en estos casos, la práctica generaría presión competitiva en los mercados nacionales y beneficiaría directamente a los consumidores con más oferta y precios más bajos.

Por otro lado, los exámenes de vigencia sólo permiten determinar si la práctica —el dumping— o el daño, continuarían o se repetirían de eliminarse la cuota. En este sentido, no se llevan a cabo análisis sobre la forma en que se hubiera comportado el mercado en ausencia de dicha cuota, ni sobre posibles cambios en las condiciones del mercado tras cinco años. Un análisis como este fortalecería la decisión de mantener una cuota en su nivel original y daría más certeza a la relación causal entre el dumping y el daño. Esto podría lograrse mediante los procedimientos de revisión. Sin embargo, por lo menos de 2014 a febrero 2017, se han iniciado únicamente dos procedimientos de este tipo, a solicitud de parte, para las cuotas impuestas a cable coaxial del tipo “RG” proveniente de China y a éter monobutílico del etilenglicol proveniente de EE.UU., y no se ha iniciado un solo procedimiento de oficio.

A octubre de 2016, existían 9 cuotas con más de 5 años de vigencia, 16 con más de 10 años, 5 con más de 15 años y otras 5 cuotas con más de 20 años de vigencia; todas ellas manteniendo por ese tiempo el nivel de cuota determinado mediante la resolución original. Además, en los últimos dos años, de 24 exámenes de vigencia concluidos, únicamente en tres de ellos se ha resuelto la eliminación de la cuota correspondiente y en 21 casos se ha prorrogado.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Artículo 69 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

<sup>84</sup> Datos obtenidos de la base de datos que crea la Dirección General de Promoción a la Competencia de esta COFECE sobre las sesiones de la Comisión de Comercio Exterior (COCEX), de mayo de 2014 a octubre de 2016.

A fin de lograr un proceso de defensa contra prácticas desleales más robusto, sería deseable considerar lo siguiente:

- Introducir una prueba de interés público, a través de la cual se tomen en cuenta, como partes interesadas en una investigación, a los usuarios industriales de las importaciones, así como a asociaciones de consumidores;<sup>85</sup>
- Establecer y transparentar metodologías y criterios técnicos generales para la aplicación de los conceptos sustantivos de la LCE —entre ellos, el cálculo del margen de dumping, el análisis de daño y de causalidad—, a fin de brindar condiciones de certeza y predictibilidad;
- Establecer una regla obligatoria de “lesser duty”, es decir, que la cuota compensatoria sea fijada sólo en el porcentaje necesario para corregir el daño, y no el equivalente al margen de dumping;
- Iniciar de oficio procedimientos de revisión de cuotas compensatorias de manera más activa, permitiendo un análisis más amplio que el previsto en los exámenes de vigencia;
- En el marco de acuerdos comerciales de alta integración, y sobre bases de reciprocidad, no aplicar el sistema antidumping frente al socio comercial de que se trate,<sup>86</sup> y
- Revisar y considerar que la cuota compensatoria no confiera elevadas participaciones de mercado en favor del solicitante.<sup>87</sup>

Lo anterior es particularmente relevante si consideramos que entre los 164 países miembros de la OMC (a febrero de 2017), México ocupó, entre 1995 y 2014<sup>88</sup>, el onceavo lugar en el número de investigaciones iniciadas para establecer cuotas compensatorias.

---

85 Este tipo de pruebas se aplican en la Unión Europea, Australia y Nueva Zelanda, y su objetivo consiste en asegurar que las cuotas compensatorias se apliquen únicamente si se demuestra que no son contrarias al interés público general; es decir, que no sea mayor el perjuicio que causen a la economía general que la mejora que reporten a la industria doméstica afectada por las importaciones. En Europa, además, desde los años 90 se incluye a la BEUC, asociación de consumidores, como parte interesada en las investigaciones.

86 El TLC Chile-Canadá y el TLC Chile-Unión Europea, por ejemplo, exentan a las partes, de forma recíproca, de la aplicación de las leyes sobre derechos antidumping.

87 Si una empresa contare con alta participación en el mercado relevante, las ventas de un competidor a menor costo incrementarían el bienestar. Además, las cuotas compensatorias en este caso podrían fortalecer de manera inadvertida un poder de mercado y su uso contrario a la competencia.

88 Para finales de 1995, la OMC tenía 116 miembros, mientras que para 2014, eran 160.

### Cuadro 3. Caso de estudio

La Evaluación ex post de una concentración en la industria química de México<sup>89</sup> realizada por la COFECE, posterior a las resoluciones por parte de la extinta Comisión Federal de Competencia (CFC) sobre la compra de Polycyd y Plásticos Rex, ambos propiedad de Cydsa, por parte de Mexichem resulta útil para dimensionar el posible impacto de una cuota compensatoria en el bienestar de los consumidores.<sup>90, 91</sup>

Mexichem y Cydsa notificaron, en septiembre de 2008, su intención de concentrarse. El análisis realizado por la extinta CFC determinó que Mexichem y Polycyd eran los únicos dos productores de resina de PVC en el mercado mexicano, por lo que su concentración hubiera implicado la creación de un monopolio. Lo anterior, debido a que existía una importante carga tributaria a las importaciones de resina de PVC y una cuota compensatoria específica a las importaciones provenientes de EE.UU.<sup>92</sup> En este sentido, las importaciones eran limitadas e insuficientes para ejercer presión competitiva sobre Mexichem y Cydsa.

Por otro lado, la compra de Plásticos Rex por parte de Mexichem generaba un alto grado de concentración en el mercado de tubos y conexiones de PVC. Adicionalmente, la concentración habría consolidado la integración vertical entre las industrias de la resina de PVC y de tubos de PVC. Esto último habría generado incentivos para que Mexichem incurriera en prácticas contrarias a la competencia al estar en posibilidades de aumentar precios y restringir el libre acceso a sus rivales en el mercado de resina de PVC, insumo indispensable para la fabricación de la tubería. Es por ello que el 26 de mayo de 2009, el Pleno de la extinta CFC objetó tanto la concentración de Mexichem con Polycyd, como con Plásticos Rex.

En 2010, una vez que la cuota compensatoria había sido eliminada y dejando pasar un tiempo para observar el comportamiento de los mercados tras dicha eliminación, las partes solicitaron nuevamente la autorización de la extinta CFC. La Comisión revisó nuevamente la operación e identificó los siguientes cambios en el mercado analizado:

- La eliminación de la cuota compensatoria había generado una tendencia creciente en las importaciones de resina de PVC provenientes de EE.UU., convirtiéndose en una nueva fuente de competencia en el mercado mexicano.
- La nueva configuración del mercado, contaba con la presencia de importantes competidores. Sin embargo, la Comisión reconoció también que la integración plena a un mercado más extenso sería gradual y se consolidaría sólo si permanecía la ausencia de barreras al comercio.

En vista de lo anterior, la CFC determinó autorizar la concentración con la condición de que Mexichem no adquiriera una planta de tubos de PVC de Plásticos Rex. Esta medida pretendía evitar una concentración excesiva en el mercado de tubos de PVC, lo que podría otorgar poder a Mexichem para fijar precios unilateralmente o restringir el abasto a sus competidores en dicho mercado.

89 Para conocer la metodología seguida por la COFECE en la elaboración de evaluaciones ex post, puede consultar la siguiente liga: [https://www.cofece.mx/cofece/images/Informes/Metodologia\\_ev\\_expost\\_COFECE.pdf](https://www.cofece.mx/cofece/images/Informes/Metodologia_ev_expost_COFECE.pdf)

90 Los expedientes a los que se refieren estas operaciones son: CNT-091-2008; CNT-093-2008; y CNT-088-2009. Se encuentran disponibles al público en: <http://www.cofece.mx/index.php/resoluciones-y-opiniones>

91 Tanto Mexichem como Polycyd producían resina de policloruro de vinilo (PVC), mientras que Plásticos Rex era productor de tubos de PVC.

92 La cuota compensatoria se impuso mediante publicación en el DOF de la Resolución definitiva sobre la importación del policloruro de vinilo (PVC), mercancía comprendida en la fracción arancelaria 3904.10.01 de la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, proveniente de los Estados Unidos de América, el 5 de junio de 1991. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4723265&fecha=05/06/1991](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4723265&fecha=05/06/1991)



En 2016, la COFECE realizó una evaluación de impacto, para estimar el efecto que estas resoluciones tuvieron en los mercados.

La primera resolución, la cual objetó la concentración de Mexichem y Cydsa, evitó la creación de un monopolio. Este podría haber elevado el precio de la resina de PVC en 36.26%, trasladando dicho aumento a los productores de tuberías de PVC y estos, a su vez, a los consumidores. Los industriales que utilizan la resina de PVC habrían reducido la cantidad de este producto en 21.38%. Por lo tanto, al cuantificar el valor de las transacciones que se habrían realizado con un precio excesivo, así como el valor de la resina que habrían dejado de producir, la evaluación de impacto concluyó que la CFC evitó una pérdida en el bienestar de la sociedad cercana a 7.3 millones de dólares.

La segunda resolución analizada, la cual autorizó la concentración entre Mexichem y Cydsa con condiciones, permitió, en conjunto con la eliminación de las cuotas compensatorias, que el precio disminuyera casi 30% y que la cantidad aumentara 83.46%. Lo anterior, incrementó el bienestar del consumidor en aproximadamente 10.1 millones de dólares.

## IV.4 Mecanismos de asignación de cupos

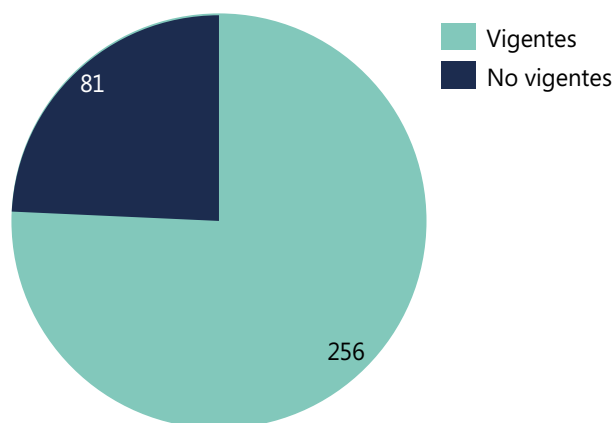
### *Los cupos, su uso y riesgos asociados*

En términos de la LCE, el Ejecutivo Federal tiene la facultad de establecer medidas para regular la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación. Una de estas medidas son los denominados cupos de exportación o importación.

De conformidad con el artículo 23 de la LCE, se entiende por cupo “el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo”. Para ello, la dependencia del Ejecutivo Federal competente (Secretaría de Economía) puede: i) fijar el monto de una mercancía que puede ser exportado o importado, o bien, ii) determinar una tasa impositiva menor a cierta cantidad de las mercancías comercializadas, en tanto que el resto enfrenta un arancel superior.

Actualmente, nuestro país cuenta con 337 cupos. Un total de 256 cuentan con un Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en el que se dan a conocer el monto y mecanismo de asignación y que, por ende, se encuentran vigentes. Por otro lado, 81 cupos no cuentan con un Acuerdo publicado en el DOF y, por lo tanto, no están vigentes (ver Gráfica 7).

**Gráfica 7. Cupos con acuerdo publicado en el DOF y sin acuerdo (2015)**



Fuente: Secretaría de Economía Cupos – Información general.  
<http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Transparencia/infgral.htm>

### *Mecanismos de asignación*

La LCE, en su artículo 24, prevé que los cupos deberán asignarse por medio de licitación pública; no obstante, la Secretaría de Economía podrá utilizar otros mecanismos de asignación, siempre que promuevan la competitividad de las cadenas productivas y garanticen un acceso adecuado a nuevos solicitantes. Asimismo, los procedimientos de asignación de cupos se podrán determinar en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

Actualmente, son utilizados en nuestro país tres diferentes mecanismos de asignación de cupos (ver Gráfica 8), sin perjuicio de una combinación de los mecanismos que a continuación se señalan:

#### a) Licitación pública

Este mecanismo consiste en la publicación de una convocatoria y bases de licitación que deberán especificar los requisitos y el procedimiento para adjudicar, total o parcialmente, el cupo de que se trate. La ventaja de este mecanismo radica en que genera competencia por adquirir el derecho y privilegio a las empresas que más lo valoran, normalmente a través de la variable precio. En principio, este debe ser el mecanismo de asignación del cupo cuando la demanda es superior a su disponibilidad.

En ocasiones, sin embargo, no se tiene información completa relacionada con la demanda potencial de un cupo. En esta situación, es deseable emplear otro mecanismo de asignación (preferentemente, el denominado Primero en tiempo, primero en derecho [PTPD]) para obtener información relevante sobre la demanda<sup>93</sup>. Posteriormente, una vez que se cuente con dicha información, debe privilegiarse el mecanismo de licitación pública.

#### b) Asignación directa

Bajo este esquema el cupo es distribuido entre ciertas empresas que cumplan con criterios específicos, por ejemplo, en función de los niveles de participación en la producción nacional, exportaciones, importaciones o consumo, o bien, con base en la capacidad instalada, el tipo de productos finales que elaboran o el segmento de población que atienden.

La asignación directa busca retribuir a los interesados que, por su perfil, puedan tener mayor interés en importar o exportar las mercancías sujetas al cupo. Sin embargo, la utilización de criterios de producción o ventas beneficia a las empresas existentes de mayor tamaño y limita la entrada de nuevos competidores. Por ello, en estos casos, es fundamental transparentar los criterios aplicables y procurar una asignación procompetitiva que no genere ventajas exclusivas.

La COFECE, a manera de ejemplo, advirtió los beneficios que tendría la modificación del Acuerdo por el que se dan a conocer los cupos para importar cebada y malta, publicado el 21 de octubre de 2008. El objeto del anteproyecto de la citada modificación fue aumentar el monto del cupo libre de arancel y modificar el mecanismo de asignación, al abandonar el esquema de asignación directa para utilizar el de licitación pública. Asimismo, el anteproyecto respondió a la necesidad de asegurar un mayor abasto de estos productos, pues el cupo de importación vigente hasta esa fecha fue asignado a cuatro empresas cerveceras, lo que dejó sin abasto a otras empresas cerveceras de menor tamaño y a empresas que también utilizan ambos productos como insumo.

93 El 14 de mayo de 2013 la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) remitió a la COFECE el Acuerdo por el que se da a conocer el cupo para importar, con el arancel-cupo establecido, carne de pollo. El objeto de este acuerdo consistió en abrir el mercado a producción extranjera, toda vez que la Secretaría de Economía había detectado un aumento injustificado en el precio del pollo derivado de las contingencias sanitarias de influenza aviar. El cupo fue equivalente a 300,000 toneladas, lo que representaba el 8.8% del consumo total en 2012. El anteproyecto propuso como mecanismo de asignación uno del tipo mixto: en una primera fase, el 50% del total del cupo se asignaría a través de la modalidad PTPD, y durante los 30 días naturales siguientes a la publicación del anteproyecto, se evaluaría la demanda registrada del cupo y se determinará el mecanismo de asignación del 50% restante del cupo. La Secretaría de Economía adujo que el mecanismo PTPD era el ideal para la primera mitad del cupo, pues no contaba con información relacionada con la demanda.

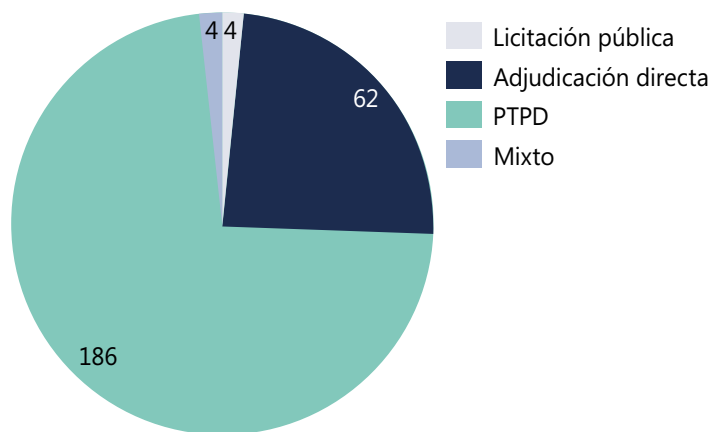
Para este caso de la cebada en particular, el nuevo mecanismo de asignación propuesto por la Secretaría de Economía consistió en un proceso de dos etapas. En la primera, un 50% del total del monto del cupo de ambos productos sería subastado vía licitación pública entre las personas físicas y morales que utilizaran cebada o malta como insumos en sus procesos productivos. En la segunda, el restante 50% sería licitado entre personas físicas y morales establecidas legalmente en el territorio nacional.

En otro ejemplo, en diciembre de 2014, la Secretaría de Economía remitió a la COFEMER el Acuerdo por el que se da a conocer el cupo y mecanismo de asignación para importar juguetes y productos para bebé, mismo que fue enviado a la COFECE para su análisis en materia de competencia. El mecanismo de asignación propuesto por la Secretaría de Economía fue el de adjudicación directa, el cual utilizó como criterio de asignación las ventas de los productores. El diseño del cupo favorecía a los productores de mayor tamaño en perjuicio tanto de los pequeños productores como de los comercializadores. A lo anterior, se sumó la preocupación de que la fórmula para la asignación del cupo propició que un solo beneficiario obtuviera el 48.5% del total asignado.

### c) PTPD

En este esquema, la asignación se realiza en el orden en que los interesados hacen llegar su solicitud a la Secretaría de Economía; el proceso continúa hasta que se agota la cantidad de la mercancía objeto del cupo. En general, este tipo de asignación es utilizado cuando el monto al que se refiere el cupo es elevado. Es decir, cuando la oferta del cupo supera la demanda del mismo. También tiene por objeto asignar el cupo de manera ágil y sencilla. La mayor parte de los cupos fueron asignados en 2015 a través del esquema PTPD.

**Gráfica 8. Mecanismos de adjudicación de cupos utilizados (2015)**



Fuente: Secretaría de Economía Cupos – Información general.

Una vez asignados, es necesario que la Secretaría de Economía o las dependencias competentes establezcan estrategias para incrementar la utilización de los cupos, o bien, evaluar su permanencia y promover la realización de una evaluación de los costos y beneficios que se deriven de la aplicación de estas medidas y su impacto en las cadenas productivas<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> 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.

En general, la COFECE considera que se debe privilegiar, siempre que la demanda supere la oferta, la licitación pública como medio de asignación. Asimismo, en caso de que la licitación no sea el mecanismo más eficiente (por ejemplo, cuando el monto o volumen es demasiado elevado), establecer procedimientos y criterios de asignación transparentes, que no otorguen ventajas en favor de agentes económicos establecidos ni incrementen un problema de concentración del mercado; así como una justificación del motivo por el cual se utilizó un mecanismo de asignación distinto a la licitación. Por otro lado, resulta deseable que los beneficiarios de los cupos se hagan públicos de manera oportuna.<sup>95</sup>

Independientemente de lo anterior, es importante recalcar que los cupos a la importación son una manera de administrar las ineficiencias que genera la presencia de un arancel. En este sentido, el uso recurrente de un cupo, ya sea por problemas de abasto o como mecanismo para contrarrestar alzas en precios, es reflejo de que resulta insuficiente para cubrir la necesidad del mercado interno. Cuando esto sucede, surge el problema de encontrar un mecanismo de asignación del cupo que dé como resultado un funcionamiento eficiente de los mercados relacionados con el bien en cuestión. En estos casos, sería preferible optar por una reducción arancelaria como alternativa a largo plazo. De esta forma los agentes económicos estarían en mejor posición de tomar decisiones económicas y los objetivos serían conseguidos de manera mucho más eficaz.

---

<sup>95</sup> A mayo de 2017, son escasos los beneficiarios de cupos de 2016 que se encuentran disponibles en el Sistema Integral de Información de Comercio Exterior (SIICEX).

## IV.5 Transparencia regulatoria

### *Obstáculos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias para la internación de bienes de origen animal y vegetal*

Las disposiciones federales en materia de sanidad animal y vegetal que establecen restricciones a la importación de productos agroalimentarios no pueden ir más allá de la protección efectiva contra riesgos sanitarios o fitosanitarios. De ser el caso, se estaría restringiendo de manera artificial la oferta de estos bienes en perjuicio de los consumidores. Por ello, es importante que estas medidas estén debidamente sustentadas por elementos científicos. Idealmente, las dependencias responsables de la elaboración, aprobación e implementación de estas disposiciones (principalmente la SAGARPA, a través del SENASICA) deben utilizar referentes internacionales y, en caso de ser necesario, hacer las adecuaciones para ajustarlas a las necesidades del país<sup>96</sup>.

En la práctica, diversas medidas zoosanitarias o fitosanitarias establecidas mediante “disposiciones de sanidad animal o vegetal” no están sujetas al proceso de mejora regulatoria, o a cualquier otro proceso de transparencia, lo que puede favorecer distinciones arbitrarias o niveles de protección injustificados<sup>97</sup>. Esta circunstancia puede generar, por una parte, restricción en el abasto y una menor presión competitiva en los mercados nacionales y, por la otra, incertidumbre de los agentes económicos respecto de los requisitos aplicables a la mercancía objeto de importación.

La COFECE recomendó transparentar de manera previa todos los requisitos para la importación de mercancías de origen animal o vegetal, así como los actos administrativos de carácter general que limiten o restrinjan las importaciones, de tal forma que puedan estar disponibles para su consulta pública en todo momento (ver Cuadro 4).<sup>98</sup>

96 En materia de comercio internacional de mercancías de origen animal y vegetal, nuestro país está sujeto a diversas normas y directrices. En el plano internacional, existen dos instrumentos relevantes en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por una parte el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF), el cual establece los principios de Armonización, Análisis de Riesgo, Nivel Adecuado de Protección, Equivalencia, Transparencia y Medidas de Emergencia; asimismo, dispone que “para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan, salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo [...]”. Por su parte, el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) tiene por objeto que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad no sean discriminatorios ni creen obstáculos innecesarios al comercio.

97 De conformidad con la legislación aplicable en materia de sanidad animal y vegetal, los requisitos para importar y movilizar mercancías de origen animal o vegetal se determinarán en “disposiciones de sanidad animal y vegetal”, tales como: acuerdos, normas oficiales mexicanas, normas mexicanas, circulares, reglas, lineamientos o manuales en dichas materias. Esta gama tan extensa de mecanismos regulatorios propicia la discrecionalidad y dificulta la observancia de la ley por parte de los particulares.

98 Recomendado por la COFECE en el Reporte sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario, página 509, R.6.4. Disponible en: [https://www.cofece.mx/cofece/images/Estudios/COFECE\\_reporte\\_Agro.pdf](https://www.cofece.mx/cofece/images/Estudios/COFECE_reporte_Agro.pdf)

#### Cuadro 4. Recomendación de COFECE para transparentar requisitos para expedición de certificados fito y zoonosanitarios

En su Reporte sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario, la COFECE recomendó al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), órgano desconcentrado de la SAGARPA, transparentar los requisitos para la expedición de certificados fito y zoonosanitarios necesarios para la importación de productos agropecuarios, con el objetivo de promover condiciones de competencia del mercado nacional.

El SENASICA es responsable de verificar que los vegetales, animales y sus productos y subproductos que ingresen al país no constituyan un riesgo para los recursos agropecuarios, acuícolas y pesqueros. Entre sus atribuciones está la expedición de los certificados zoonosanitarios o fitosanitarios necesarios para importar bienes agropecuarios. Para obtenerlos, se debe cumplir con lo que establece una Hoja de Requisitos que sólo se obtiene a través de módulos en línea, únicamente en el momento de la consulta y previa introducción de las características de las mercancías a importar.

Establecer medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) para evitar el esparcimiento de enfermedades o plagas y asegurar la sanidad e inocuidad de los productos agropecuarios importados es un objetivo legítimo de política pública. Para ello, los países definen medidas que protegen la salud de las personas; sin embargo, en opinión de la COFECE esto puede constituir una barrera a las importaciones, ya que estos requisitos no se encuentran disponibles para consulta pública por otros medios, ni es claro el proceso mediante el cual se modifican estos requisitos entre un momento y otro.

Por ello, la Comisión sugirió:

- Transparentar y publicar los requisitos para la importación de mercancías de origen animal o vegetal, de tal forma que puedan estar disponibles para su consulta pública previo al llenado de la Hoja de Requisitos.
- Transparentar y publicar cualquier determinación de modificación de los requisitos zoonosanitarios o fitosanitarios.
- Establecer que las plantas del extranjero que elaboren, procesen o empaqueten alimentos de origen animal, que cuenten con autorización vigente por parte de las autoridades sanitarias de países que tengan estándares, al menos, tan rigurosos como los mexicanos, puedan automáticamente acceder al territorio nacional, sin necesidad de que la planta en específico sea autorizada.

Por ejemplo, en mayo de 2013, tras un brote de influenza aviar en varios estados del país cuyos efectos provocaron aumentos injustificados en los precios del pollo, la Secretaría de Economía autorizó un cupo agregado de 300 mil toneladas para la importación de este producto. El 50% de este volumen se asignaría de manera directa a través de la modalidad “primero en tiempo, primero en derecho”.

La regulación vigente para productos como el pollo requiere la inspección individual de las plantas procesadoras por parte de personal de SENASICA en el país de origen del producto. Esto implica una labor de coordinación importante para enviar al personal, inspeccionar las plantas procesadoras y otorgar, en su caso, la autorización. Estas tareas generalmente toman tiempo para implementarse y en ocasiones pueden resultar innecesarias cuando las plantas exportadoras en los países de origen cuentan con la aprobación de estándares sanitarios estrictos, como los de la Unión Europea, EE.UU. o Japón. Así, el cupo finalmente no fue utilizado y con ello, las importaciones resultaron insuficientes para provocar una baja en el precio de este producto. El pollo entero al mayoreo en la Ciudad de México pasó de niveles de 27 pesos en enero de 2013 a cerca de 39 pesos en julio del mismo año, de acuerdo con datos del Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados.

Cabe señalar que el 22 de diciembre de 2016, la COFEMER publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se modifica el Anexo Único del diverso por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, publicado el 26 de julio de 2010”. En la citada publicación se establece la obligación de instrumentar el proceso de mejora regulatoria establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en las materias de comercio exterior y de los derechos del consumidor, “en las etapas tempranas de la elaboración de regulaciones”. Las acciones regulatorias incluyen los reglamentos técnicos, las medidas no arancelarias relacionadas con las exportaciones o importaciones, las medidas sanitarias o fitosanitarias, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad aplicables.

#### *Disposiciones de comercio exterior y el proceso de mejora regulatoria*

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), emite Reglas Generales de Comercio Exterior, las cuales incluyen, entre otros elementos, los procedimientos, avisos, declaraciones, pagos, contribuciones, certificaciones, control y despacho de mercancías que son aplicables a las importaciones y exportaciones.

El artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo obliga a las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal a someterse al proceso de mejora regulatoria cuando elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos administrativos de carácter general, los cuales se definen –de acuerdo al artículo 4° del mismo instrumento jurídico– de la siguiente manera:

Artículo 4°. - Los actos [...], tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados [...].

Hasta el momento se ha utilizado como criterio que ciertos actos administrativos de carácter general emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no estén sujetos al proceso de mejora regulatoria, entre ellos, las Reglas Generales. Para ello, se aduce que el artículo 1° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo excluye de su cumplimiento a las materias de carácter fiscal. Sin embargo, debe considerarse que el citado artículo, en su cuarto párrafo, hace explícito que “sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas”.

Las Reglas Generales de Comercio Exterior (RGCE) comprenden diversas disposiciones que potencialmente podrían afectar el proceso de libre competencia y competencia en los mercados; asimismo, no necesariamente están relacionadas con “contribuciones y sus accesorios”. El siguiente cuadro muestra algunos ejemplos:



## Cuadro 5. Ejemplos de disposiciones incluidas en las RGCE que podrían sujetarse al proceso de mejora regulatoria

### **1. Aportaciones para el mantenimiento, reparación o ampliación de una aduana.**

Requisitos y procedimientos para que los agentes aduanales, a través de una asociación civil, puedan gestionar modificaciones a la aduana.

### **2. Autorizaciones diversas para los agentes aduanales.**

Requisitos y procedimientos para que los agentes aduanales puedan solicitar autorizaciones para: actuar en aduanas adicionales, ser designado mandatario de agente aduanal, cambiar de aduana de adscripción, modificar sociedades de agentes aduanales, avisar del fallecimiento de un agente aduanal.

### **3. Prestación de servicios de prevalidación electrónica.**

Definición de las obligaciones que tienen los autorizados para prestar los servicios de prevalidación electrónica

### **4. Intercambio de información de agentes de carga internacional.**

Procedimiento y datos que deberán transmitir los agentes de carga internacional a las asociaciones o cámaras gremiales a la que pertenezcan.

### **5. Autorización para prestar los servicios de carga, descarga y maniobras.**

Requisitos y procedimientos para solicitar la autorización correspondiente para prestar estos servicios, así como la definición de sus obligaciones.

### **6. Procedimiento para efectuar el despacho de mercancías por lugar distinto al autorizado.**

Procedimiento al que deberán someterse quienes realicen importación de mercancías en lugar distinto al autorizado, incluyendo quienes realicen despachos de gas licuado de petróleo.

### **7. Procedimientos para las rectificaciones de pedimentos.**

Procedimiento y requisitos que deberán cumplir los importadores y exportadores para solicitar autorización por única ocasión para realizar rectificaciones en sus pedimentos.

### **8. Procedimientos y requisitos para obtener, renovar y cancelar la inscripción al Registro en el Esquema de Certificación de Empresas, así como las diferentes modalidades.**

Requisitos que deberán acreditar los interesados en obtener dicho registro, dependiendo la modalidad a la que deseen inscribirse.

En consideración de lo anterior, es preferible que todos los actos administrativos de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de comercio exterior queden sujetos al proceso de mejora regulatoria. De esta manera, la COFEMER, mediante la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) podría, en su caso, advertir de manera oportuna las deficiencias de la regulación y sugerir las medidas correctivas pertinentes.

## IV.6 Programas de promoción sectorial

### *Antecedente*

En el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), particularmente en su artículo 303, México acordó eliminar el régimen de importación temporal que permitía a la planta exportadora nacional importar insumos y maquinaria de terceros países, exentándolos del pago de los impuestos correspondientes, y que posteriormente eran exportados (en el mismo estado o como parte de un proceso productivo) a EE.UU. y Canadá. Esta disposición entró en vigor el 1° de enero de 2001. Con esta disposición, la planta exportadora mexicana dejaría de beneficiarse de los programas de importación temporal.<sup>99</sup>

En este contexto el Ejecutivo Federal creó los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC), a través de los cuales se reduciría, y en algunos casos exentaría, el pago de dichos aranceles para ciertos insumos de sectores específicos de la industria.

Así, en agosto de 2002, se publicó en el DOF el Decreto hasta hoy vigente, por el que se establecieron diversos PROSEC.<sup>100</sup> El Decreto reconoce, entre otras cuestiones, la necesidad de proveeduría externa de ciertas industrias, volviendo indispensable la posibilidad de contar con condiciones arancelarias competitivas para abastecerse de insumos y maquinaria.

Existen 24 sectores o industrias<sup>101</sup> cubiertas por PROSEC, que ofrecen la posibilidad de importar —por parte de productores previamente registrados<sup>102</sup>— insumos y maquinaria con beneficios arancelarios. Asimismo, el Decreto establece los bienes específicos a cuya fabricación podrán destinarse los insumos y maquinaria importados al amparo de dichos programas.<sup>103</sup>

Los programas comprenden en conjunto 996 fracciones arancelarias, 15 de las cuales ya están exentas de arancel NMF. Para las 981 restantes, los aranceles NMF oscilan entre 5 y 20%, y al amparo de un programa, los importadores pagan entre 0 y 10%, como se muestra en la Tabla 9.

99 Teniendo que pagar un impuesto que sería en algunos casos aquel publicado por México en su TIGIE. En otros podría ser menor, pero nunca se condonaría un monto que excediera del menor entre el arancel de importación en México y aquel a pagar en EE.UU. o Canadá por la mercancía a exportar.

100 El Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial fue publicado en el DOF el 2 de agosto de 2002. Sin embargo, tuvo algunos antecesores, como un Decreto del 9 de mayo de 2000 que incluía únicamente a 10 industrias y otro del 14 noviembre de 1998 para dos industrias.

101 Para las siguientes industrias: eléctrica; electrónica; del mueble; del juguete, juegos de recreo y artículos deportivos; del calzado; minera y metalúrgica; de bienes de capital; fotográfica; de maquinaria agrícola; de industrias diversas; química; de manufacturas del caucho y plástico; siderúrgica; de productos farmoquímicos, medicamentos y equipo médico; del transporte; del papel y cartón; de la madera; del cuero y pieles; automotriz y de autopartes; textil y de la confección; de chocolates, dulces y similares; del café; alimentaria; y de fertilizantes.

102 Para obtener los beneficios de estos programas, los productores deben presentar una solicitud ante la Secretaría de Economía, que autorizará previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los programas tienen una vigencia anual, con renovación automática una vez que se presente un informe de operaciones realizadas al amparo del programa.

103 El artículo 5 del Decreto establece las fracciones arancelarias a importarse al amparo de cada programa. El artículo 4, por su parte, establece los bienes que deberán producirse con dichos insumos importados.

Por una parte, el hecho de que los PROSEC son utilizados de manera activa<sup>104</sup>, muestra que la red de tratados comerciales con que cuenta México no es suficiente para garantizar condiciones competitivas para la planta productiva nacional.

Por la otra, este Decreto ha abonado a la complejidad del sistema aduanero mexicano, junto con los demás instrumentos de política comercial como son los permisos previos, avisos automáticos y regulaciones técnicas.

Podría ser, entonces, a casi 15 años de su implementación, y tras la negociación e implementación de tratados comerciales y procesos de apertura unilateral, el momento de reconsiderar la vigencia de los PROSEC; es decir, eliminarlos y simultáneamente extender los beneficios arancelarios —de forma no discriminatoria— a toda la industria nacional. Esto podría conseguirse derogando el mencionado Decreto y consolidando sus beneficios en las tarifas TIGIE. En materia de competencia, esto es relevante a efecto de no generar ventajas exclusivas en favor de ciertos agentes económicos y aumentar la capacidad de competir de otros.

---

104 Según datos proporcionados por la Secretaría de Economía, en 2014 el monto de importaciones al amparo de un PROSEC ascendió a 20,623 millones de dólares, representando el 5% del total de las importaciones en México para ese año. De acuerdo a la lista de beneficiarios PROSEC, existen 4,016 empresas con un programa vigente y 579 más con autorización. Dicha lista se encuentra disponible en: <http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Transparencia/prosec/prosec-infespecifica.htm>

**Tabla 9. Número de fracciones con beneficio arancelario, por industria<sup>105</sup>**

Industria	0%	2.5%	3%	5%	7%	10%
Eléctrica	133	3	-	132	-	-
Electrónica	548	-	-	-	-	-
Del mueble	184	-	-	8	-	3
Del juguete, juegos de recreo y artículos deportivos	168	-	-	-	-	-
Del calzado	14	-	1	23	-	-
Minera y metalúrgica	6	-	-	39	-	-
De bienes de capital	31	-	-	51	1	-
Fotográfica	27	-	-	3	-	-
De maquinaria agrícola	51	-	-	-	-	-
De las industrias diversas	59	1	1	39	-	-
Química	69	-	2	57	8	-
De manufacturas del caucho y plástico	19	-	-	26	3	-
Siderúrgica	28	-	-	37	-	-
De productos farmoquímicos, medicamentos y equipo médico	16	-	-	21	7	-
Del transporte	95	-	-	9	-	-
Del papel y cartón	8	-	-	10	-	-
De la madera	5	-	-	16	-	3
Del cuero y pieles	13	-	5	-	-	-
Automotriz y de autopartes	497	-	109	22	-	1
Textil y de la confección	39	-	1	36	2	4
De chocolates, dulces y similares	1	-	-	-	-	-
Del café	12	-	-	3	-	-
Alimentaria	21	-	-	-	-	-
De fertilizantes	-	-	-	-	-	-

105 Con información de la Matriz fracción arancelaria – sector industrial, con base al artículo 5 del Decreto PROSEC, que publica la Secretaría de Economía en el Sistema Integral de Información de Comercio Exterior (SIICEX). La suma de la totalidad de fracciones arancelarias es mayor a 996, dado que algunas son sujetas a reducción arancelaria para más de un programa.

## IV.7 Comisión de Comercio Exterior

### *Antecedente*

La Comisión de Comercio Exterior (COCEX) es un órgano técnico de consulta conformado por las Secretarías de Economía; de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Salud; de Relaciones Exteriores; el Banco de México y la COFECE. Está encargada de emitir opinión en asuntos de comercio exterior que son facultad del Ejecutivo Federal, tales como: (1) crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles; (2) regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, y establecer medidas para ello; y (3) conducir negociaciones comerciales internacionales.

La Secretaría de Economía preside las reuniones de COCEX y, mediante su Secretaría Técnica, es la encargada de convocar a los integrantes, recopilar las fichas mediante las que se presentan propuestas, realizar las minutas de las reuniones y comunicar los acuerdos alcanzados. COCEX sesiona periódicamente y las recomendaciones a emitir se deciden por mayoría de votos.

### *Beneficios*

Una de las ventajas de COCEX como órgano colegiado es que permite considerar el impacto que cierta medida comercial tendría en diferentes áreas de política pública. Para la COFECE, por ejemplo, es importante que se tomen en cuenta las posibles afectaciones al proceso de libre competencia y competencia derivado de la imposición de ciertas medidas comerciales.

### *Áreas de oportunidad*

La dinámica ordinaria de COCEX evidencia que en ocasiones los Comisionados cuentan con poca información y con poca oportunidad para el análisis de la misma y el establecimiento de una postura bien fundamentada. Ello debilita la posibilidad de consulta y reflexión sobre el posicionamiento institucional que pudieran adoptar los Comisionados.

Por otro lado, frecuentemente la argumentación presentada por los promoventes de una medida sólo incluye información para justificar el beneficio potencial de la misma, desde una sola óptica de política pública. Sin embargo, en ocasiones se omiten los posibles costos de implementación y el daño que podría generar en otros mercados dentro de la cadena productiva que utilizan el producto al que se le impone la medida. Esto provoca que la evaluación no se realice con toda la información pertinente.

Finalmente, COCEX se limita a hacer consideraciones ex ante de los posibles efectos de las medidas de política comercial consultadas, sin que esté prevista la posibilidad de conocer sus efectos reales después de un periodo determinado.

A fin de que COCEX represente un contrapeso más efectivo en la toma de decisiones, sería deseable:

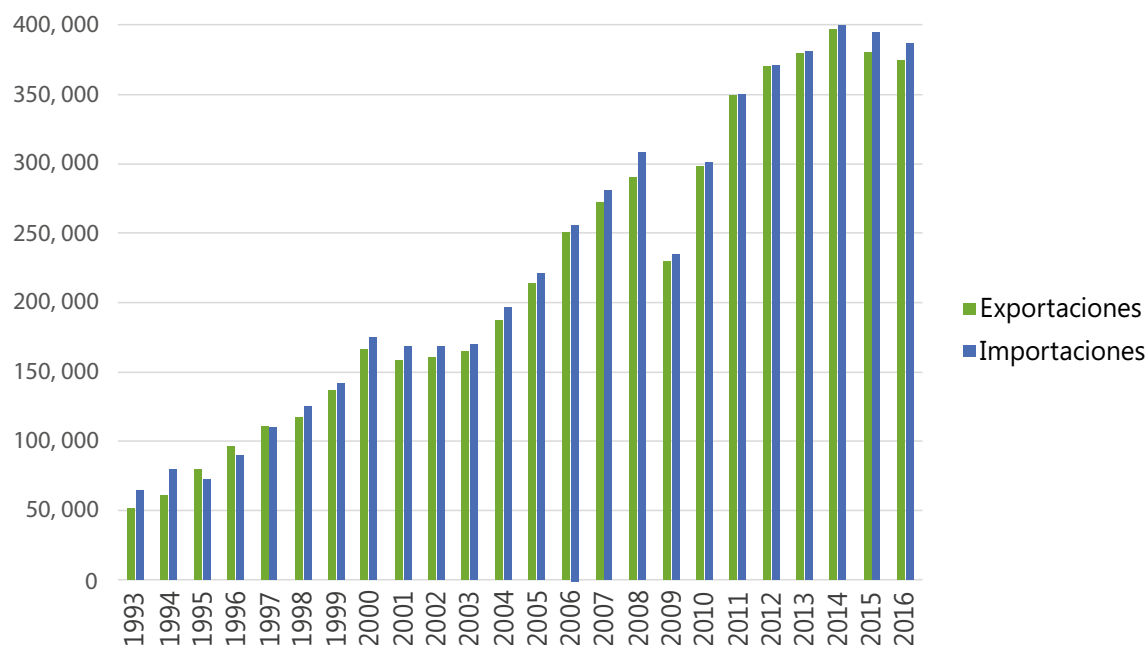
- Que su composición sea más balanceada, considerando que actualmente seis integrantes son dependencias del Gobierno Federal y únicamente dos órganos autónomos.
- Escuchar la postura de representantes de las partes afectadas por una medida, antes de emitir la recomendación respectiva. Cabe recordar que el artículo sexto de la LCE establece, en su párrafo tercero, la posibilidad de que COCEX celebre audiencias públicas con interesados.
- Fortalecer la transparencia, por ejemplo, haciendo públicas las versiones estenográficas de las sesiones, así como los votos respectivos y su razonamiento.
- Que la información que ofrece el promovente en las fichas que se presentan permita a los integrantes de COCEX valorar los potenciales costos y beneficios de la medida propuesta.
- Dar seguimiento a las medidas recomendadas. Es decir, que el promovente de la medida en cuestión informe a los integrantes en sesiones posteriores los aspectos relativos a su uso, implementación e impacto. Esto permitiría una valoración de la pertinencia de su continuidad o de la necesidad de una modificación.

• **V. CONSIDERACIONES  
FINALES**

## V. Consideraciones finales

La inserción de México en la economía internacional ha tenido, en general, un balance positivo. El comercio ha crecido casi 10 veces de 1993 a 2016 (ver Gráfica 9); México se ha convertido en una economía relativamente abierta, consolidándose como plataforma de exportación a EE.UU. y brindando acceso a una mayor cantidad de productos e insumos; al mismo tiempo, los productos mexicanos han ganado espacios importantes en los mercados internacionales.

**Gráfica 9. Balanza comercial 1993-2016 (millones de dólares)<sup>106</sup>**



No obstante, persisten en nuestro país una serie de obstáculos y barreras que, además de afectar la libre competencia y competencia en los mercados, lastiman al consumidor y generan distorsiones sobre los aparatos productivos. Es pertinente recordar que aún persisten sectores que cuentan con un elevado nivel de protección efectiva cuando no existe justificación para ello.

Una conclusión importante es que nuestra red de TLCs no es suficiente para garantizar las necesidades de abasto en condiciones competitivas. Prueba de ello es la tendencia de los últimos años que marca una disminución en la proporción de las importaciones provenientes de nuestros socios TLC. Así, los importadores pagan aranceles altos o dejan de importar productos dada la naturaleza prohibitiva del arancel, respecto de países que, sin ser nuestros socios comerciales, son fuente de proveeduría eficiente. Esta circunstancia puede generar sobreprecios o menor oferta en los mercados nacionales.

<sup>106</sup> Elaboración propia con datos de las Estadísticas de Comercio Exterior de México que publica la Secretaría de Economía. Disponibles en: <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria?state=published>



Aunque se trate de instrumentos de política comercial legítimos, tanto los aranceles como las cuotas compensatorias tienen un impacto directo en el bienestar de los consumidores, pues restringen la oferta, disminuyen la presión competitiva sobre los precios internos y merman la competencia en los mercados. En este sentido, es imprescindible que estos instrumentos, de aplicarse, tengan un sustento claro de política pública, sin dañar el proceso de competencia ni exacerbar o ser una fuente de poder de mercado, y que arrojen, en todos los casos, mayores beneficios que costos.

Por lo anterior, sería deseable no mantener niveles de protección elevados respecto de aquellos productos que nuestros socios no producen o no abastecen en condiciones competitivas. Dicho de otro modo, es importante que podamos hacer uso y aprovechar las fuentes de abasto más competitivas alrededor del mundo. Sobre todo tratándose de bienes de consumo que representen una proporción significativa en el gasto de las familias mexicanas, o de un insumo relevante para los procesos productivos. Esto puede lograrse mediante la reducción de aranceles de forma unilateral o la ampliación de nuestra red de TLCs, lo que además cobra especial relevancia ante una coyuntura actual que obliga a la diversificación de mercados.

Una agenda de fortalecimiento de la política comercial debería abarcar otros temas, más allá de la reducción de aranceles. Este documento, por ejemplo, ha señalado la conveniencia del sistema antidumping, de tal suerte que imponga remediales por excepción, bajo condiciones de predictibilidad y de la forma menos restrictiva posible. Asimismo, revisar los esquemas de protección a sectores particulares, como calzado, textil y acero, procurar la asignación eficiente de cupos, incrementar los niveles de transparencia regulatoria, consolidar y extender los beneficios de los PROSEC a toda la industria nacional y otorgar un mayor peso a consideraciones de competencia para la toma de decisiones en COCEX.

Dado el impacto positivo que puede tener una economía abierta en el bienestar de los consumidores, resulta deseable mantener una agenda en pro del libre comercio que otorgue amplias oportunidades a los consumidores y empresas mexicanas, al paso que fortalezca el entorno competitivo nacional. Fortalecer y estrechar los vínculos entre las políticas comercial y de competencia puede guiar políticas públicas en esa dirección.

# DIRECTORIO

---

El Pleno

Comisionada Presidenta  
**Alejandra Palacios Prieto**

---

Comisionados  
**Benjamín Contreras Astiazarán**  
**Alejandro Faya Rodríguez**  
**Brenda Gisela Hernández Ramírez**  
**Eduardo Martínez Chombo**  
**Martín Moguel Gloria**  
**Jesús Ignacio Navarro Zermeño**

Unidades y Direcciones Generales

---

### AUTORIDAD INVESTIGADORA

---

**Carlos Mena Labarthe**

Titular de la Autoridad Investigadora

**Bertha Leticia Vega Vázquez**

Directora General de la Oficina de Coordinación

**Francisco Rodrigo Téllez García**

Director General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas

**Laura Alicia Méndez Rodríguez**

Directora General de Investigaciones de Mercado

**Octavio Rodolfo Gutiérrez Engelmann Aguirre**

Director General de Mercados Regulados

**Ismael Modesto Salas Cano**

Director General de Inteligencia de Mercados

---

### SECRETARÍA TÉCNICA

---

**Sergio López Rodríguez**

Secretario Técnico

**Fidel Gerardo Sierra Aranda**

Director General de Asuntos Jurídicos

**Juan Manuel Espino Bravo**

Director General de Estudios Económicos

**José Luis Ambriz Villalpa**

Director General de Concentraciones

---

### UNIDAD DE PLANEACIÓN, VINCULACIÓN Y ASUNTOS INTERNACIONALES

---

Jefe de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales

**David Lamb de Valdés**

Director General de Promoción a la Competencia

**José Nery Pérez Trujillo**

Director General de Planeación y Evaluación

---

**Erika Alejandra Hernández Martínez**

Directora General de Asuntos Contenciosos

**Enrique Castolo Mayén**

Director General de Administración

Av. Santa Fe No. 505, Col. Cruz Manca,  
Delegación Cuajimalpa, C.P. 05349,  
Ciudad de México, México.  
Tel: 01 800 COFECE 1  
(01 800 263323 1)  
[www.cofece.mx](http://www.cofece.mx)

