

*José Othón Ramírez Gutiérrez\**

---

## **Las cuotas compensatorias con China: Un caso de aprendizaje para el comercio mexicano**

**SUMARIO:** I. Introducción. II. relación jurídico tributaria entre la Federación y el agente aduanal. III. Los retos del Comercio Exterior.

### **I. Introducción**

La apertura comercial se remonta a los siglos XVII y XVIII, teniendo como primeros conceptos en el comercio internacional que una nación se beneficiaba solamente si otra resultaba perjudicada; ya entrados a finales del siglo XX, y ya modernizada con nuevos tratados y doctrinas, ha sido la política de apertura comercial de China, lo cual nos lleva a establecer nuevas reglas en el juego, o revisar aquellas ya establecidas en el marco jurídico internacional.

Es necesario iniciar este trabajo, haciendo referencia las practicas desleales de comercio exterior, es decir, el hecho de que las mercancías importadas sean vendidas en el mercado nacional a precios inferiores que las producidas en mercado doméstico, o bien, la implementación de subsidios a la exportación.

Para contrarrestar las prácticas anteriores, las cuotas compensatorias, son los mecanismos que se aplican por los países para frenar cualquier lesión a su mercado interno, por cuotas compensatorias deben entenderse imposiciones a ciertos productos que han sido favorecidos por dumping o subvenciones y que una vez determinada la relación causal y el daño o amenaza al mercado nacional, se abre la posibilidad de aplicación de estos mecanismos antidumping.

Los incentivos para incurrir en prácticas desleales, son diversas y muy significativas, como podría ser la incursión en mercados difíciles, maximizar utilidades o terminar con la competencia. Para decidir si se ha incurrido en alguna de estas variaciones existen alternativas simples, como comparar el precio inter-

\* Presidente de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM).

no en el país de origen, el precio de exportación a un tercer país, o valorar el precio reconstruido en el país de procedencia.

Las vías de impugnación son nacionales e internacionales. La interna consiste en un recurso de revocación, juicio de nulidad y juicio de amparo. El internacional es un mecanismo alternado de solución de controversias derivados de tratados comerciales OMC y TLCAN.

En territorio nacional, si bien es cierto que la mayoría de las medidas tomadas por México, en el sentido de cuotas compensatorias eran un tanto proteccionistas, pero en parte eran justificadas debido a que China era una economía que actuaba deslealmente en el ámbito de los precios de mercado, discriminando así los precios de sus productos de exportación por medio de medios ilegales que pretendía la depredación de los mercados mexicanos.

## II. Incorporación de China a la OMC

Dentro de los acontecimientos más importantes en materia de comercio exterior, se encuentra lo referente al cumplimiento del plazo de reservas entre México y China, ya que derivado de la firma del protocolo de incorporación del país asiático a la OMC en el año de 2001, México estableció una reserva de seis años para que las cuotas compensatorias sobre ciertas importaciones de productos chinos no tuvieran que sujetarse a las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC); la reserva de seis años concluyó el pasado 11 de diciembre 2007; anteriormente al cumplimiento del plazo, México a través de la Unidad de Practicas Comerciales Internacionales (UPCI) de la Secretaría de Economía inició las revisiones de las cuotas, de conformidad con las reglas de la Ley de Comercio Exterior y la OMC. Paralelamente a la investigación que realiza la UPCI, se inició un proceso de negociación con China, en el cual, la participación de dicha dependencia en conjunto con las industrias directamente involucradas en los temas específicos, determinaron las fracciones de mayor sensibilidad.

El párrafo 17 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC dispone: “Todas las prohibiciones, restricciones cuantitativas y demás medidas que mantengan los Miembros de la OMC contra las importaciones procedentes de China de manera incompatible con el Acuerdo sobre la OMC están enumeradas en el anexo 7. Todas estas prohibiciones, restricciones cuantitativas y demás medidas serán eliminadas gradualmente o tratadas en conformidad con las condiciones y los plazos convenidos mutuamente que se detallan en dicho anexo”.

Anexo 7 parte relativa a “México: medidas antidumping mantenidas respecto de las importaciones procedentes de China. No obstante toda otra disposición del presente Protocolo, durante los seis años siguientes a la adhesión de China las medidas actuales de México citadas a continuación no se someterán a las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC ni a las disposiciones sobre medidas antidumping de este Protocolo”.

La negociación entre ambos países culminó con el ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA POPULAR CHINA EN MATERIA DE MEDIDAS DE REMEDIO COMERCIAL, presentado ante el Senado en junio del año pasado y ratificado días después por el mismo, el cual entró en vigor el pasado 15 de octubre de 2008, fecha en mención que trasciende primordialmente.

De las 953 fracciones arancelarias que están sujetas a Cuota compensatoria, en el acuerdo, se incluyeron 204 fracciones, las cuales entrarán a las llamadas “medidas de transición”, de las cuales se contienen en el anexo 1 del Acuerdo citado, las cuales se tendrán que ir “desgravando” en cuatro años, para llegar a un término de diciembre de 2011, en donde las contenidas en este Anexo 1, quedarán eliminadas las cuotas compensatorias., tratándose de las fracciones del Anexo 2, a partir del 15 de octubre quedarán exentas del pago por concepto de cuotas compensatorias.

Cuadro 1

| Producto                 | Fracciones cubiertas, mediante las “medidas de transición” | Representativo de las importaciones (%) | “Medidas de transición” por años |       |      |      |
|--------------------------|--|---|----------------------------------|-------|------|------|
|                          |  |   | 2008                             | 2009  | 2010 | 2011 |
| Prendas de vestir<br>80% |  | 121                                     | 72                               | 140%  | 130% | 120% |
| Hilados y tejidos<br>80% |  | 5                                       | 5                                | 110%  | 100% | 90%  |
| Calzado                  | 26   | 85                                      | 100%                             | 95%   | 90%  | 70%  |
| Juguetes                 | 13   | 65                                      | 100%                             | 87.5% | 75%  | 50%  |
| Productos químicos       | 5  | 59                                      | 90%                              | 85%   | 80%  | 75%  |
| Bicicletas               | 2  | 84.5                                    | 80%                              | 75%   | 70%  | 65%  |

|                         |   |     |        |        |        |        |
|-------------------------|---|-----|--------|--------|--------|--------|
| Válvulas                | 8 | 90  | 118%   | 113%   | 108%   | 80%    |
| Electrodomésticos       |   | 6   | 50     | 80%    | 75%    | 70%    |
| 65%                     |   |     |        |        |        |        |
| Cerraduras y candados   | 1 | 47  | 100%   | 90%    | 80%    | 70%    |
| Herramientas especiales | 5 | 36  | 120%   | 100%   | 80%    | 60%    |
| Herramientas            | 2 | 2   | 100%   | 80%    | 60%    | 50%    |
| Cariolas                | 1 | 20  | 60%    | 55%    | 50%    | 45%    |
| Transformadores         |   | 1   | 10     | 100%   | 80%    | 60%    |
| 50%                     |   |     |        |        |        |        |
| Balastos                | 5 | 100 | 129%   | 129%   | 129%   | 129%   |
| Velas                   | 1 | 100 | 103%   | 103%   | 103%   | 103%   |
| Lápices                 | 1 | 100 | 350%   | 300%   | 275%   | 250%   |
| Encendedores (dlls).    | 1 | 100 | 0.1232 | 0.1200 | 0.1150 | 0.1100 |

El propósito del Acuerdo fue, eliminar una serie de cuotas compensatorias y sustituirlas, sólo para un grupo de productos, por una medida transitoria que se eliminará gradualmente. La medida de transición aplica únicamente a importaciones definitivas no temporales.

Existe la “Cláusula de paz” enunciando que mientras los bienes estén sujetos a la medida de transición, no podrá iniciarse, para estos, una nueva investigación, No Obstante, nada impide que, para aquellos bienes que no queden sujetos a la medida de transición, puedan iniciarse nuevas investigaciones.

Para la aplicación de la medida de transición la secretaria de Economía emitió en días posteriores las resoluciones pertinentes en donde especifica la información en todo lo relativo a la medida de transición y medidas de aplicación, que es de interés en el ámbito del comercio exterior. Este hecho, que tuvo lugar desde la inclusión de China a la OMC; ha vislumbrado aspectos importantes en el entorno internacional de las relaciones que tiene México, con aquellos suscritos en la OMC; aunado a los tratados de libre comercio que ha firmado, dentro de ellos podemos mencionar, el aspecto jurídico y las obligaciones que contrae al formar parte de una organización mundial como lo es la OMC, así como tener como punto primordial el derecho internacional, las facultades como país y como particulares.

En años anteriores a la publicación de dicho acuerdo, relativo a las medidas de transición, la sociedad industrial comprendiendo, textiles, confección, calzado, juguetes, bicicletas, cariolas, herramientas, electrodomésticos, maquinas y aparatos eléctricos, productos químicos, encendedores, lápices, válvulas, balastos, cerraduras, velas; se volvieron vulnerables ante las importaciones chinas,

pues en conjunto esas industrias representan alrededor del 10% del producto interno bruto manufacturero y generan cerca de un millón de empleos en todo el país.

### **III. Estrategia de largo plazo para el comercio con China**

Hablando en el terreno de la relación comercial con china, es necesario, establecer una estrategia a largo plazo, que conjuntamente los poderes ejecutivo y legislativo de nuestro país, puedan encaminar al sector privado en la lucha del posicionamiento de productos mexicanos en el mercado internacional. El sector de inversión privada en México, necesita esforzarse mas por conocer a sus competidores en China y en el mundo, enfatizando las amenazas y oportunidades que representen, y sobre todo pensar en una infraestructura mejor organizada y con mas situaciones de competitividad. El sector publico, ya sean las secretarias de estado correspondientes, las descentralizadas, las paraestatales, en conjunto deben diseñar estrategias y planteamientos en la relación bilateral con China, generando así un ambiente de competencia leal y equilibrada.

En los últimos años el comercio exterior de México se ha incrementado de manera importante, pasando a ser la piedra angular de la economía nacional y propiciando un gran crecimiento del sector industrial, comercial y de servicios, quedando atrás la fuerte dependencia que se tenia del llamado oro negro.

Todos aquellos que se encuentran inmersos en los negocios internacionales y sobre todo, conscientes de las necesidades de innovación y desarrollo que implica su participación como productos activos, requieren el apoyo de expertos con profundo conocimiento en la materia internacional, que los asesoren en el aprovechamiento de las ventajas que ofrece el mercado mundial, así como en la eliminación de posibles riesgos en esta área tan amplia y versátil del comercio exterior.

La eliminación total de la aplicación de cuotas compensatorias sin duda alguna ha tenido y tendrá un efecto irreversible en la industria nacional tomando en cuenta el incremento significativo de las importaciones procedentes de China. En consecuencia, los diferentes sectores afectados, deben llevar a cabo acciones alternas y positivas que coadyuven en una justa y legal defensa del sostenimiento de la industria mexicana, bajo el claro escenario ya descrito con anterioridad.

#### **IV. La Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la Republica Mexicana**

Destacando entre algunos logros, encontramos:

- Fundada en 1944, la ANIERM esta constituida por 1,200 empresas, pequeñas, medianas y grandes entre importadores, exportadores, fabricantes y empresas prestadoras de servicios.
- En 1978, Entrega al Jefe del Ejecutivo Federal de la propuesta de ANIERM a favor del ingreso de México al GATT.
- En 1990, Entrega al Jefe del Ejecutivo Federal la propuesta de ANIERM a favor de la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.
- La ANIERM participa en la preparación y revisión de Proyectos de Ley y Reglamentos en materia de comercio exterior, originados en las Dependencias del Gobierno Federal o en el Congreso de la Unión.
- La ANIERM ofrece asesoría especializada y gestoría en trámites de Comercio Exterior.
- En 1990, la ANIERM obtuvo el Registro como Agente Capacitador ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- La ANIERM ha suscrito diversos convenios de colaboración con organizaciones tanto nacionales como internacionales.

#### **V. Propuestas**

La ANIERM hace el análisis y propuestas siguientes:

a) Simplificación de la operación aduanera

*Padrón General de Importadores y Padrones Sectoriales vigentes.*

Se trata de una medida administrativa de carácter técnico para el control de todas las entradas y algunas pocas de las salidas, que carece de justificación técnica o jurídica que conforme a los acuerdos de la OMC que lo soporte como una regulación y restricción no arancelaria reconocida internacionalmente. Por lo que se constituye en una auténtica “Barrera No Arancelaria”.

Su existencia legal de facto deriva del consentimiento obligado que impuso este acto gubernamental a los importadores y exportadores. No dispone de escritos de autorización, ni por lo tanto inhibe los medios de defensa y de amparo en caso de negativa.

Las múltiples causales de cancelación revelan que fue concebida como medida de control fiscal más que para facilitar y modernizar las operaciones del comercio exterior. De hecho, el número de autorización de un padrón es el propio RFC de la empresa contribuyente. Su instrumentación y las frecuentes cancelaciones incrementan los costos y la pérdida de la competitividad empresarial.

Las mejoras administrativas para su autorización vía virtual, aunque bienvenidas no justifican su existencia. Menos aún se entiende la existencia todavía de algunos padrones sectoriales a la importación y exportación, utilizando este medio de control, habiendo otros más ad-hoc que establece la propia normativa federal.

La ANIERM propone:

- La desaparición legal de todo tipo de padrón, general o sectorial, mediante la autorización automática al momento de alta de un contribuyente; o,
- La desaparición de los pocos padrones sectoriales existentes, mediante la ampliación de requerimientos específicos para sectores sensibles, en el padrón general.
- La eliminación de las causales fiscales de cancelación de los padrones.

#### b) Segundo reconocimiento aduanero

*El segundo reconocimiento se creo con el objeto de prevenir la corrupción de personal aduanero, para lo cual se concesionó a terceros esta facultad aduanera.*

El segundo reconocimiento presupone.

- La existencia de dos dictámenes uno realizado por la autoridad aduanera y otro por la empresas concesionadas, los que pueden ser diferentes y opuestos;
- Que la concesión pervierte el fin del reconocimiento, toda vez que la empresa concesionada justifica su existencia e ingresos, mediante la búsqueda de cualquier irregularidad en el despacho; por lo que no contribuye ni a la modernización, ni a la simplificación del despacho.

- Que su ineficacia se acredita con la enorme cantidad de juicios que invalidan los PAMAS.

La ANIERM propone:

- La existencia de un solo reconocimiento realizado por parte de la autoridad aduanera; o, en el peor de los casos
- Si se autoriza a terceros la concesión de esta facultad, eliminar el personal que realiza el primer reconocimiento.
- En las aduanas fronterizas se deben firmar acuerdos de cooperación aduanera en donde se acepte legalmente el dictamen del reconocimiento a la exportación del país de exportación.

### c) Reglamentación mediante reglas, oficios y circulares

Regularmente las autoridades aduaneras emiten Reglas, Oficios y Circulares para dar a conocer nuevos criterios dentro de la operación de importación o exportación, cuyo contenido, con frecuencia, no está establecido en la Ley Aduanera o en su Reglamento. Esas disposiciones son de aplicación inmediata -en cuanto se emiten, entran en vigor- y por tanto dejan en estado de indefensión a los contribuyentes.

Lamentablemente estas circulares son de conocimiento restringido, y solo llega a los agentes aduanales, sus asociaciones y confederaciones. Su desconocimiento por parte de importadores y exportadores afecta sus operaciones de comercio exterior.

La ANIERM propone:

- Revisar y actualizar los instrumentos legales aplicables, evitar al máximo hacer de una excepción una regla, con el objeto de consolidar los procedimientos operativos en el Reglamento de la Ley Aduanera y desaparecer todas aquellas disposiciones dispersas que hacen complejo al Sistema Aduanero de nuestro país.
- Que vía Internet se haga del conocimiento de las organizaciones empresariales de comercio exterior, no solo las de agentes aduanales, toda disposición que para la operación en las aduanas, de los procedimientos de auditoría de comercio exterior, y los relativos a los procedimientos para la solución de controversias, mediante la publicitación de los oficios, circulares, reglas administrativas, y criterios.

#### d) Pago del IVA en operaciones de compraventa en depósito fiscal

De conformidad con las Reglas de Comercio Exterior la enajenación o transferencia de bienes en depósito fiscal, implica el pago del IVA.

Esta decisión fiscal es única en el mundo, porque el depósito fiscal fue concebido como un mecanismo de facilitación aduanera que entre otros beneficios no incluye el pago de ninguna contribución, sino hasta el momento en que las mercancías cambian de régimen y son importadas definitivamente.

La ANIERM propone:

- Que todas las enajenaciones o transferencia que se realicen al amparo del régimen de depósito fiscal, y siempre que no cambien de régimen aduanero, no sean objeto del pago del IVA.

#### e) Clasificación arancelaria

La clasificación arancelaria constituye el pilar por el cual se origina el pago de contribuciones.

No obstante, la inexacta clasificación arancelaria constituye la principal razón que da origen a los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera.

Los procedimientos de consulta previa son tardados (4 meses), y no se prevén consultas sobre la clasificación de mercancía importada en años anteriores, y muchos menos con fracciones arancelarias que ya desaparecieron.

La ANIERM propone:

- Mecanismo más expedito de clasificación arancelaria por parte de las Administraciones Generales Jurídica de Ingresos y de Grandes Contribuyentes. Creación de un Área Pericial Calificadora.
- Publicación de criterios de clasificación arancelaria; así como de las diferentes resoluciones emitidas por las Juntas de clasificación de las aduanas, y de las efectuadas por el Laboratorio Central de la Administración General de Aduanas

#### f) Padrón marcario

Se ha propuesto la creación de este padrón, el cual existe ya un programa piloto en operación.

Este padrón se propone para evitar la importación de mercancías con marcas piratas o manufacturadas con patentes no autorizadas. Así como el que solo se autorice la importación a empresas con acuerdos de distribución autorizada (monopolios) por el titular de los derechos de propiedad intelectual.

La ANIERM propone:

- Que no exista ningún padrón marcario.
- Que si se establece, éste no se convierta en una barrera al comercio exterior, que impida la reventa internacional de mercancías con marcas lícitas y manufacturadas con patentes autorizadas (importaciones paralelas), por cualquier empresa comercializadora legalmente constituida en México.
- “Representar y servir a las empresas en su actividad general y en especial en materia de comercio exterior, estimulando su crecimiento, la generación de empleo e interrelación, y su contribución a los altos objetivos del país”, es y seguirá siendo nuestra misión.