



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

“CHINA HACIA UNA ECONOMÍA DE MERCADO Y SUS
IMPLICACIONES EN EL SECTOR TEXTIL Y DEL
CALZADO DE MÉXICO”

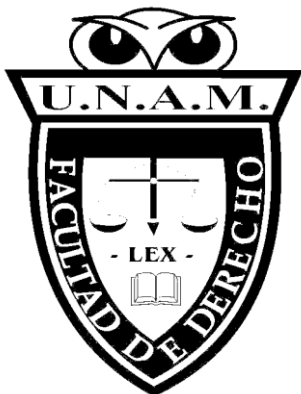
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

DAVID SALINAS RODRÍGUEZ



ASESOR: DR. RODOLFO CANCINO GÓMEZ

Ciudad Universitaria, México, D.F.,

octubre, 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
 FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
 FINANZAS PÚBLICAS.**

UNIVERSIDAD NACIONAL
 AUTÓNOMA DE
 MÉXICO

Cd. Universitaria, D. F., 14 de octubre de 2015.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
 DIRECTOR GENERAL DE LA
 ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
 Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **SALINAS RODRÍGUEZ DAVID** con número de cuenta **307308313**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"CHINA HACIA UNA ECONOMÍA DE MERCADO Y SUS IMPLICACIONES EN EL SECTOR TEXTIL Y DEL CALZADO DE MÉXICO"**, bajo la asesoría del Dr. Rodolfo Cancino Gómez

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

**Atentamente
 "POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
 Directora.**

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.



**FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO
 DE
 DERECHO FISCAL**



**UNAM
 UNIVERSIDAD
 NACIONAL
 DE MÉXICO
 1910 - 2010**

Dedicatorias

*A la Sra. María de Jesús Hernández Ruiz
In memoriam*

*A dos seres humanos extraordinarios,
con profundo y eterno agradecimiento:*

*Irma Rodríguez Aguilar, mi Madre,
por estar conmigo siempre en los momentos de éxito y de fracaso,
por todo su inmenso amor, sacrificios y esfuerzos sembrados en mí,
que ahora rinden frutos y fortalecen mi crecimiento personal.*

*Jorge Salinas Hernández, mi Padre,
de quien heredé la convicción de ser una mejor persona cada día,
por haberme inculcado valores y principios propios de un hijo responsable
y por nunca dejarme caer frente a cualquier adversidad en el camino.*

*A la Sra. Nine Hernández Ruiz,
a quien le tengo un profundo sentimiento de admiración y respeto,
por sus palabras de aliento y la generosidad de abrirme las puertas de su hogar.*

*A la Sra. Lidia Aguilar Cossio,
quien ha tenido la ilusión de verme convertido en un hombre de provecho
y por ser una fuente de fortaleza en busca de la felicidad, armonía y paz.*

*A mis hermanos-amigos de toda la vida: Juan Martínez y Adrian Rodríguez,
por demostrarme que el trabajo duro siempre trae recompensas y
por incentivar me siempre a seguir adelante con el anhelo de un mejor mañana.*

*Al Lic. Juan José del Rey Leñero.
Profesor destacado, admirable y dilecto amigo.
Por su orientación y consejos a lo largo de toda la carrera.*

*Al ilustre Dr. Omar Olvera de Luna.
Distinguido abogado maritimista, brillante y excelente maestro.
Por motivarme a dedicar mi vida profesional al Derecho Marítimo.*

*A todos mis profesores, familiares y amigos:
a los que estuvieron, están y estarán.*

Agradecimientos

Aprendí esto hace algunos años y lo digo cada vez que puedo ver un nuevo amanecer:

*“Agradezco a aquellos que me han herido o me han dañado,
porque han reforzado mi determinación.
Agradezco a aquellos que me han contradicho,
porque han profundizado mi conocimiento.
Agradezco a quienes me han golpeado,
porque se han reducido mis obstáculos kármicos.
Agradezco a quienes me han abandonado,
porque ellos me han enseñado a ser independiente.
Agradezco a los que me han hecho tropezar,
porque han fortalecido mi capacidad.
Agradezco a los que me han denunciado,
porque han aumentado mi sabiduría y concentración.
Agradezco a quienes me han hecho firme y decidido,
porque han ayudado a acercarme a mis logros.
Agradezco a aquellos a los que no soy de su agrado,
porque me hacen humilde y perfeccionan lo que hay en mí”.*

*A mi alma máter, la Universidad Nacional Autónoma de México
y a mi entrañable Facultad de Derecho, con enorme orgullo y satisfacción.*

*Al Dr. Rodolfo Cancino Gómez.
Reconocido investigador, mi asesor de Tesis, mentor y buen amigo.
Por su formidable paciencia, incomparable apoyo y gratas enseñanzas.*

*A la Dra. Margarita Palomino Guerrero.
Directora del Seminario de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas
de la H. Facultad de Derecho, magnífica profesora y gran fiscalista.
Por toda la ayuda brindada, atenciones y consideraciones hacia mi persona.*

*Al Dr. José de Jesús Ledesma Uribe.
Secretario Académico de la H. Facultad de Derecho y notable catedrático.
Por su entrega y profesionalismo que reafirmaron mi vocación por la ciencia jurídica.*

*Al Lic. Miguel Ángel Rafael Vázquez Robles.
Secretario General de la H. Facultad de Derecho e insigne maestro universitario.
Por los invaluable conocimientos transmitidos y por conducirse con ética profesional.*

*A la Fundación Lorena Alejandra Gallardo, I.A.P.,
por la oportunidad de becar mis estudios y así servir como ejemplo cívico a la Nación.*

*Al Programa de Vinculación con los Exalumnos de la UNAM,
por otorgarme una de las becas de titulación para exalumnos de alto rendimiento.*

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I.- LA RELACIÓN COMERCIAL ENTRE MÉXICO Y CHINA	14
1.1. Antecedentes	14
1.2. El comercio exterior entre México y China	20
1.3. Adopción de las cuotas compensatorias de México hacia China	26
1.4. Procedimiento administrativo de investigación	29
CAPÍTULO II.- ANÁLISIS JURÍDICO DEL INGRESO DE CHINA A LA OMC	33
2.1. Protocolo de Adhesión de China a la OMC (PACH)	33
2.2. México ante el PACH	36
2.2.1. Cláusula de paz	37
2.3. El Acuerdo de Remedio Comercial México-China	42
2.4. Implementación de la medida de transición sobre la Importación de mercancías de origen chino	44
2.4.1. Naturaleza jurídica	46
2.4.2. Características	48
2.4.3. Efectos jurídicos	49
2.5. La salvaguardia de transición	51
CAPÍTULO III.- CHINA DENTRO DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO	57
3.1. China: comercio exterior y crecimiento económico	57
3.2. El reconocimiento de economía de mercado dentro del PACH	71
3.2.1. Tratados bilaterales que ha celebrado China sobre reconocimiento de economía de mercado	76
3.2.2. Ventajas en el otorgamiento de ese reconocimiento	78
3.2.3. Desventajas en el otorgamiento de ese reconocimiento	80
CAPÍTULO IV.- EL SISTEMA DE VALORACIÓN ADUANERA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL	82
4.1. ¿Qué es el Valor en Aduana?	82
4.2. Acuerdo de Valoración Aduanera	84
4.3. La facilitación del comercio en la OMA	93
4.3.1. Marco Normativo SAFE	95
4.3.2. Convenio de Kyoto	99

4.4. La facilitación del comercio dentro de la OMC	101
4.5. Acuerdo de Cooperación Aduanera México-China	104
4.6. Precios estimados a nivel internacional	108
4.7. Precios de transferencia y condiciones de la vinculación	110
4.8. Acuerdo Multifibras y el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido	113
CAPÍTULO V.- VALOR EN ADUANA DE LA MERCANCÍA A NIVEL NACIONAL	117
5.1. Valoración aduanera en la legislación mexicana	117
5.2. Métodos de valoración aduanera	120
5.3. ¿Qué es la subvaluación aduanera?	134
5.4. Precios estimados a nivel nacional	138
5.5. Programa de monitoreo a las importaciones de calzado chino	145
CAPÍTULO VI.- LA SUBVALORACIÓN ADUANERA EN EL SECTOR TEXTIL Y DEL CALZADO	151
6.1. El sector de la cadena Hilo-Textil-Confección	151
6.1.1. Decreto en apoyo a la industria textil y confección	157
6.2. El calzado: un sector sensible a las importaciones chinas	161
6.2.1. Decreto para la industria del calzado	167
6.2.2. Caso práctico	172
CONCLUSIONES	178
ANEXOS	187
FUENTES DE INFORMACIÓN	193
A. Bibliografía	193
B. Hemerografía	195
C. Legislación vigente	196
D. Jurisprudencia	197
E. Cibergrafía	197

INTRODUCCIÓN

El crecimiento constante de la economía a nivel mundial, ha propiciado una serie de cambios internos tanto en el ámbito social como jurídico de muchos países que se han visto obligados a liberar políticas económicas para aspirar a mejores niveles de desarrollo. En este sentido, el comercio internacional es un factor fundamental en la interdependencia que vincula a las economías del mundo, en la medida que contribuye a aumentar la riqueza de los países, mediante la productividad, la tecnología y la logística que determina la competitividad internacional en bienes y servicios.

En un mundo globalizado bajo los enunciados de comunicación, interdependencia e integración, la estrategia de países como la República Popular China ha sido la de establecer relaciones comerciales mejor equilibradas y con mayor transcendencia, tal y como ha llevado a cabo con países de Latinoamérica, entre los que sobresale Brasil, Chile, Costa Rica, Perú y México, desde luego.

Con base en los acuerdos comerciales y en las relaciones tanto bilaterales como multilaterales que sostiene a nivel mundial, México se ha manifestado en diversos foros internacionales para proponer que las economías de los países adopten políticas comerciales que favorezcan la libre entrada y salida de mercancías, en el marco de una sana competencia para beneficio de las empresas. Sin embargo, no ha sido posible tener un control de las importaciones provenientes de China, esto, debido principalmente a la falta de competitividad de sectores estratégicos, lo cual ha provocado que se incrementen las prácticas desleales de comercio afectando a diversos sectores de la producción nacional.

La política de apertura comercial tanto en China como en México se ha llevado a cabo de acuerdo con las características particulares de cada sistema económico en forma distinta; no obstante, ambos países le otorgan al Estado el papel de rector de la economía. De esta manera, la apertura global en China se realizó a través de una combinación de una economía socialista o planificada, con

una economía de mercado o de tinte capitalista, a la cual se le han ido adicionando reformas estructurales de forma gradual y selectiva, aplicándolas en zonas estratégicas de ese país. Mientras tanto, el sistema económico implementado en México, atiende a los principios de una economía mixta o dual, en donde interactúa el sector público, y el sector privado o descentralizado. Es así como cada Estado ha respondido de diversa manera a las interrogantes que se plantean en cualquier sistema económico, en cuanto al “¿qué producir?”, “¿cómo producir?”, y “¿para quién producir?”, por lo que cada país ha desarrollado un modelo de crecimiento con ventajas comparativas, como es el caso de nuestro país, donde el sector manufacturero y de materias primas nos ha dado un escenario de sobrevivencia comercial, gracias a la cercanía con el mercado de Estados Unidos, en el cual estamos plenamente integrados.

Por otra parte, el país asiático cuenta con ventajas competitivas, como ciencia y tecnología, educación y cultura, integración estratégica de zonas económicas especiales para el fomento de la maquila como una explotación de servicios, entre otras, que traen como resultado situaciones dispares en cuanto a niveles de crecimiento económico. En efecto, China ha disminuido los niveles de pobreza extrema, convirtiéndose en una de las principales fuerzas exportadoras del mundo, que actualmente representa para México su segundo socio comercial y su principal competidor en el mercado de Estados Unidos, ya que este es el principal proveedor de mercancías no petroleras. De igual manera, China se ha convertido en el primer país receptor de inversión extranjera en el mundo, mediante el otorgamiento de ventajas para inversionistas extranjeros, que han permitido convertirla en un pilar de desarrollo y crecimiento para sus bienes de exportación.

En tanto, México sólo cuenta con un modelo económico que se muestra insuficiente ante las necesidades que exige el nuevo orden económico global por la inestabilidad de los mercados y los factores macroeconómicos. China si bien ha resentido esos cambios globales, tiene una política coherente y de largo alcance para dominar los mercados a través de la estrategia de posicionamiento relativa al

libre mercado, la integración estratégica de zonas especiales de desarrollo con tecnología de punta, su adaptación para atraer capitales del exterior, un manejo adecuado de sus instrumentos fiscales; la constitución de centros dedicados a la investigación de las prácticas adoptadas por distintos países, entre otras, que le han sido útiles para integrar un modelo económico exitoso en el contexto de la globalización.

En contraste, México aún no ve los frutos de las reformas estructurales, ni refleja el crecimiento económico esperado, porque tiene una balanza comercial deficitaria que México y los indicadores de inversión se encuentran a la baja. El impulso exportador de China ha traído nuevos retos, y más aun con el ingreso de China al sistema multilateral de comercio internacional, lo que ha permitido mayor apertura a sus exportaciones. El problema de las evidentes prácticas desleales que comete China en una gran y creciente diversidad de productos, es un problema de proporciones mundiales y no sólo para nuestro país.

La adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) marcó un hito para el comportamiento económico global, puesto que su interés por pertenecer a este organismo internacional era evitar la discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades de otros países, para demostrar que sus políticas comerciales fueran calificadas como depredatorias de precios, u otras prácticas en frontera como la subvaloración aduanera. En estos casos, la exportación de productos de origen chino se sujetaba con mayor vulnerabilidad a procedimientos de investigación en materia de dumping y subvenciones, dando como resultado la imposición de elevadas cuotas compensatorias.

Por lo anterior, dentro del proceso de negociación del ingreso de China a la OMC, se acordó que para diciembre de 2016 se le otorgaría el reconocimiento de economía de mercado, de tal forma que en las investigaciones antidumping y antisubvenciones se determinará el valor normal de los productos chinos como si se tratara de una economía con esas características. De conseguir ese reconocimiento, se evitaría la aplicación de medidas compensatorias o bien, una reducción significativa de éstas, ya que los márgenes de dumping disminuirían.

Bajo ese objetivo, China ha estado orientando su política económica para obtener dicho reconocimiento. Esto implicaría que sus productos serían menos castigados, cuya reducción y remoción de restricciones de acceso a los mercados, potencializaría la competitividad de sus empresas comerciales para continuar su expansión frenética en los mercados internacionales a través de las licitaciones públicas e inversiones. No obstante, de acuerdo con su protocolo de adhesión, los países miembros de la OMC no están obligados a otorgar tal reconocimiento antes del plazo acordado, lo cual provoca una serie de cuestionamientos que llevan a estudiar a las empresas chinas para alinear su comportamiento en el comercio mundial a la normatividad internacional.

Para nuestro país, la relación comercial que existe con China parece ser una amenaza, debido a la desigualdad generada por los grandes flujos de mercancías chinas que entran al país, puesto que sin existir un tratado de libre comercio y a pesar de la eliminación gradual de las medidas compensatorias, el impacto en la industria mexicana ha sido devastador, tal como es el caso del sector textil y del calzado.

En esta era de globalización, donde la maquila de productos textiles y de la confección ha tomado un papel significativo dentro de los sectores de la economía internacional, es importante analizar el surgimiento de China y su ascenso en esta industria a partir de su ingreso a la OMC; así como también es importante examinar el comportamiento que ha manifestado México ante el despegue de China en este sector dentro del ámbito internacional, pero principalmente en referencia al gran receptor de los productos textiles y del vestido: Estados Unidos.

A principios del 2005, las cuotas y aranceles impuestos con el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido se fueron eliminando en los mercados de exportación del sector textil y de la confección. Derivado de lo anterior, China ha logrado predominar en esta rama de la producción convirtiéndose en uno de los principales abastecedores mundiales de productos confeccionados. Ante esta situación, los países industrializados y la OMC deben considerar la aplicación de medidas proteccionistas que salvaguarden el comercio textil y de la confección

internacional. Permitir las importaciones textiles y de la confección de China en grandes cantidades ocasionará que en los próximos años esta nación monopolice el área estadounidense y otras regiones. Por ello, México debe tomar medidas importantes para evitar que los chinos se apoderen totalmente del mercado vecino del norte.

Por otra parte, cabe advertir además que la industria del calzado nacional atraviesa por circunstancias difíciles de supervivencia, ya que a partir de que China fue admitida en la OMC, esta nación se ha propuesto inundar a cualquier precio el mercado nacional. Ante dichas circunstancias, su adhesión ha tenido un impacto en muchas actividades económicas, no resultando ajeno el sector del calzado en México, en donde los efectos del ingreso del país asiático han sido más perjudiciales que benéficos para la industria.

El dinamismo del sector exportador de la industria de calzado chino se ha llevado a cabo a través de la innovación tecnológica, mano de obra calificada y barata, los cuales son factores que favorecen su creciente productividad y expansión globalizadora en el mercado mundial. La desarticulación de la estructura productiva en esta industria nacional ha propiciado que la productividad del sector en el mercado de Estados Unidos se vea rezagada y esté perdiendo posición competitiva.

Por tanto, el explicar los cambios paulatinos que se han venido dando en China para lograr convertirse en una economía de libre mercado y las implicaciones que esto representa para la industria nacional mexicana, particularmente en el sector textil y del calzado, son algunos de los objetivos de la presente investigación. Asimismo, se pretende evaluar las acciones llevadas a cabo ante la invasión de productos chinos, los aspectos en que se ve afectada la industria nacional, así como el impacto provocado a la economía del país.

El presente trabajo se lleva a cabo desde una perspectiva jurídico-económica, haciendo uso del método analítico descriptivo, dentro del marco legal tanto en el ámbito internacional como en el marco de sus legislaciones nacionales

tanto de China y México, respectivamente. Asimismo, se hace uso del método deductivo, partiendo de un panorama general sobre la relación comercial entre ambos países hacia el impacto económico en sectores estratégicos de la industria nacional, para llegar a las conclusiones finales. La técnica de investigación utilizada fue fundamentalmente, la documental, centrada en el análisis de bibliografía, ordenamientos jurídicos, artículos y documentos disponibles a la fecha de su redacción.

El desarrollo de esta investigación se lleva a cabo a través de seis capítulos. El primero de ellos trata sobre la relación comercial que existe entre México y China, a partir de sus distintos modelos económicos y los antecedentes registrados para su integración a la OMC; las relaciones diplomáticas entre los dos países, sus políticas de comercio exterior y la participación de cada uno en el intercambio comercial de bienes y servicios, aunado a la adopción de medidas compensatorias establecidas por nuestro país en contra de las importaciones chinas a partir de la década de 1990.

En el capítulo dos se hace un análisis jurídico sobre el ingreso de China a la OMC a través de un protocolo especial, en el que los miembros de este organismo internacional, acordaron una fórmula que permitiera, dentro de un sistema basado en reglas, proteger sus mercados y sus producciones nacionales ante un potencial embate exportador chino; una reserva contenida en el Anexo 7 de dicho protocolo, para definir en el caso de México, los términos de aplicación de las cuotas compensatorias por un lapso de seis años, las medidas de remedio comercial y sus implicaciones legales a futuro. Se analiza además la medida impuesta de salvaguardia de transición, su naturaleza y aplicación, así como el procedimiento necesario para su instrumentación, traduciéndose en un mecanismo de defensa de bajo costo, dentro de las modalidades de desorganización de mercado y la desviación de comercio.

En el tercer capítulo se desglosan los principales instrumentos jurídicos que regulan las actividades económicas en materia comercial de la República Popular China, así como los principales organismos encargados de velar por su

cumplimiento; un análisis esquemático del informe del último examen de política comercial para China y su participación en procedimientos de solución de diferencias. Del mismo modo, se realiza un análisis jurídico de la sección 15 del protocolo de su adhesión a la OMC, sobre el reconocimiento de economía de mercado relativo a las opciones metodológicas para determinar el valor normal de las mercancías chinas, así como las fórmulas para determinar dicho valor cuando los productos son procedentes de una economía centralmente planificada, como es el caso de China; los países que han otorgado tal reconocimiento y sus implicaciones para nuestro país.

Para el capítulo cuarto, se aborda el tema de valoración aduanera en el contexto internacional, analizando los principales instrumentos jurídicos que regulan este sistema, los métodos contemplados para determinar el valor en aduana de las mercancías importadas, la facilitación del comercio, el Acuerdo de Cooperación Aduanera México-China, lo relativo a precios estimados así como el Acuerdo Multifibras y el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.

El capítulo cinco comprende un análisis del sistema de valor en aduana a nivel nacional enfocado al tratamiento que tiene en la legislación mexicana, los métodos de valoración aduanera y sus alcances normativos; la subvaloración aduanera como una práctica que atenta contra la industria nacional, la regulación de los precios estimados y los precios mínimos de producción, así como el programa de monitoreo a las importaciones de calzado chino.

Por último, en el capítulo seis se lleva a cabo el estudio de dos sectores altamente sensibles a las importaciones chinas a la luz de la subvaloración aduanera, a saber: la industria textil y del calzado en México; se analiza su evolución a lo largo de los últimos años y se expone el impacto económico generado por la intervención del dragón asiático.

Cabe hacer la observación que el tema que le dio origen a la presente Tesis fue el análisis del proyecto “*Dragon Mart Cancún*”, objeto de diversas polémicas en el ámbito político, jurídico, económico y ambiental. Sin embargo, a raíz de la

cancelación de dicho proyecto anunciada a finales del año pasado, se decidió modificar la estructura de este trabajo siendo ahora el objeto de estudio la transición de China hacia una economía de mercado así como sus repercusiones en la industria textil y calzado de México, haciendo especial énfasis en el tema de la subvaloración aduanera.

Se espera que este trabajo contribuya a ofrecer una postura crítica y constructiva sobre el entorno económico actual, dentro de la relación comercial México-China. Por ello, la propuesta que esta investigación sugiere es llevar a cabo una correcta valoración aduanera de las mercancías que ingresan al territorio nacional redimensionando el esquema actual de precios estimados o referenciales, el cual contraviene los principios contenidos en el Acuerdo sobre Valoración Aduanera de la OMC y el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, para eliminar esos eventuales criterios de incompatibilidad no sólo con nuestra Carta Magna, sino con las normas y disposiciones de la OMC, el cual es un Tratado Comercial que tiene un nivel jerárquico más allá de las leyes nacionales. En consecuencia, todos estos esfuerzos deben ajustarse al Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC, fomentar el intercambio de información aduanera a través de Tratados o Acuerdos Interinstitucionales para incorporar también la figura del Operador Económico Autorizado que se encuentra regulado por la OMC y pugnar por la incorporación de las tecnologías de la información, el comercio no intrusivo y un reconocimiento aduanero eficiente y eficaz que permita combatir mejor la subvaloración, conforme a las facultades de fiscalización, recaudación y comprobación de la autoridad aduanera.

Es evidente que nadie es dueño de la verdad, y precisamente por ello serán bienvenidas todas las observaciones, comentarios y aún críticas constructivas sobre el contenido de este trabajo, ya que el complejo proceso enseñanza-aprendizaje debe nutrirse de la refutación, la discusión y la conciliación de ideas.

CAPÍTULO I

LA RELACIÓN COMERCIAL ENTRE MÉXICO Y CHINA

1.1 Antecedentes

Los intercambios comerciales han ido aumentando en la medida que Estados y agentes económicos entran en una creciente interdependencia por la necesidad de colocar los excedentes de bienes y servicios, con los que una región cuenta, a cambio de los que no posee.

El incremento de las inversiones extranjeras con fines productivos, impulsadas por adquisiciones transfronterizas, ha sido una de las principales características que distingue a una economía global actual, en donde la rectoría de la economía mundial y de las finanzas públicas son lideradas por organismos internacionales como la OMC, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), que actúan en un plano de múltiples convenios internacionales.

Actualmente, el sistema creado por la OMC, se sostiene sobre la teoría de una política de apertura económica y de integración comercial, en la que se presenta una reducción o eliminación total de los aranceles impuestos por los gobiernos a productos y servicios extranjeros, aunado a la libre circulación de capitales entre los distintos territorios así como la protección de los derechos de propiedad intelectual, dando creación a un sistema sólido que agrupa a un total de 161 Miembros al 26 de abril de 2015.¹

El 4 de agosto de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto de aprobación del Acta Final de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, y el 30 de diciembre de ese mismo año, entraron en vigor todos los Acuerdos de la OMC en el derecho mexicano; convirtiéndose nuestro país en Miembro fundador de dicho organismo

¹ Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Entender a la OMC: la organización*, en <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm> (consultado el 1° de mayo de 2015)

internacional.² Para México, como resultado de las negociaciones de la Ronda de Uruguay en materia de acceso a mercados, los países participantes se comprometieron a realizar considerables reducciones arancelarias; los países desarrollados redujeron sus aranceles en un promedio del 40%, mientras que los países en desarrollo en alrededor de un 30%.

México ha participado activamente en los trabajos de la OMC, buscando que sus resultados sean favorables para los países en desarrollo ya que una ronda multilateral exitosa abriría los mercados del mundo a las exportaciones de los países en desarrollo y daría un impulso más fuerte al crecimiento económico.³

México también participó en las negociaciones sobre las telecomunicaciones básicas y los servicios financieros aceptando, respectivamente, los anexos al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Asimismo, en mayo de 2008, México notificó a la OMC la aceptación del Protocolo por el que se enmienda el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC).⁴ Además, derivado de su ingreso a la OMC, nuestro país asumió el compromiso de otorgar el trato de Nación Más Favorecida a todos sus socios comerciales, salvo cuando un producto califica para un trato preferencial bajo una cuerdo comercial.

En el marco del Programa de Doha, México ha presentado varias propuestas con otros Miembros de la OMC en diversas áreas de negociación para que se efectúen reformas en materia de agricultura en los países desarrollados, con flexibilidad para los países en desarrollo, acceso a los mercados para productos no agrícolas, facilitación del comercio, reglas comerciales, servicios y propiedad intelectual. Asimismo, México es uno de los países de América Latina

² Cfr. WITKER, Jorge, *Derecho del Comercio Exterior*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 69.

³ Como muestra del apoyo que México concede al sistema comercial multilateral, tomó la decisión de acoger la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebró en Cancún en septiembre de 2003.

⁴ Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Documento WT/L/641 (8 de diciembre de 2005)*, en <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/wtl641_s.htm> (consultado el 1° de diciembre de 2014)

con el mayor número de acuerdos comerciales celebrados al amparo del artículo XXIV del GATT y V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).

Por otra parte, China inició hace más tres décadas su proceso de reforma y apertura en distintos rubros que han transformado por completo su economía, pasando de un modelo socialista concentrado en manos del Estado, hacia un socialismo de mercado con rasgos chinos.

China fue uno de los 23 países signatarios originales del GATT en 1947; sin embargo, después de la Revolución China en 1949, el gobierno del Kuomintang se trasladó a Taiwán y formuló una declaración de separación del sistema del GATT en 1948 que Beijing dejó inconclusa, concentrándose en un proceso político interno y dejando de lado por un tiempo su relación económica internacional.⁵

En 1978 China emprendió un cambio de modelo de desarrollo económico, buscando tener presencia en los principales organismos internacionales, como el BM, el FMI y el GATT. De esta forma, “en los primeros años de la década de los ochenta logró ingresar a los dos primeros; y para 1982, le fue concedido el estatus de observador en el GATT. En 1986, China notificó al GATT su deseo de reasumir su membresía como parte contratante de dicho organismo”.⁶

El proceso de adhesión de la República Popular China al sistema multilateral de comercio, fue dirigido por un Grupo de Trabajo conformado por todos los Miembros del GATT interesados, que inició sus labores el 4 de marzo de 1987, tras la solicitud formal presentada por China el 11 de julio de 1986.⁷ China debía abrir su mercado debido a que su enorme superávit comercial con los países desarrollados, Estados Unidos principalmente, no era sostenible y podía llevar a una reacción proteccionista. Por lo tanto, dar el impulso definitivo en las

⁵ Cfr. KISSINGER, Henry, *China*, trad. Carmen Geronés y Carles Urritz, México, Editorial Debate, 2012, p. 169.

⁶ GONZÁLEZ GARCÍA, Juan, *China: Reforma económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neoinstitucional*, México, Editorial Porrúa/ Universidad de Colima/ El Colegio de México/ Senado de la República/ Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico/ LVIII Legislatura, 2003, p. 262.

⁷ Cfr. BREGOLAT, Eugenio, *La Segunda Revolución China*, México, Editorial Destino, 2008, p. 82.

negociaciones para el ingreso de China a la OMC, iniciadas en 1986, era el medio eficaz para lograr esos objetivos.

En la primera etapa de negociaciones (1986-1996), la posición de China, fue la de asumirse como un país en vías de desarrollo y, consecuentemente, obtener el derecho al trato especial y más favorable previsto en el acuerdo de la OMC para los países en desarrollo. Sin embargo, los países occidentales presionaron para que se le reconociera el estatus de país desarrollado. Lo anterior se deriva de que en China existen zonas con elevado crecimiento y renta per cápita que triplica la media del país, como Beijing y Shanghai; y otras zonas rurales como Guizhou, Yunnan y Gansu en donde la renta per cápita no llega a los 4000 yuanes.⁸

Como parte de su estrategia, la reforma comercial china se caracterizó por ser un proceso gradual con base en el aumento del número de empresas con derechos para ser partícipe del comercio internacional, la liberalización de precios y la adopción de un esquema cambiario basado en la adopción de barreras comerciales convencionales en lugar de objetivos cuantitativos de exportaciones e importaciones. La postura de China por convertirse en Miembro formal de la OMC, obedecía a una necesidad imperiosa de mitigar la gran cantidad de medidas de salvaguardia, antidumping y otro tipo de restricciones, ya que como Miembro con plenos derechos, puede exigir la eliminación de dichas medidas o, cuando menos, ajustarse a las disposiciones de los acuerdos de la OMC, de igual manera que adquiere derechos para aplicar medidas y beneficiarse con la instrumentación de las preferencias arancelarias de la nación más favorecida.

En 1997 se llevaron a cabo tres reuniones más; una en mayo, otra en agosto y una más en diciembre. La más importante fue la de mayo porque en ella China alcanzó un acuerdo con otros Miembros de la OMC relacionado con derechos comerciales de las empresas chinas y la eliminación del control estatal. Asimismo, se determinó una agenda de negociación inmediata sobre diversos

⁸ Cfr. OROPEZA GARCÍA, Arturo, *China entre el reto y la oportunidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006, p. 204.

asuntos del régimen comercial chino como las medidas no arancelarias, los precios estatales, los subsidios, las salvaguardias, la comparabilidad de precios, entre otros.⁹

El 11 de diciembre de 2001 China finalmente ingresó a la OMC, en la aún vigente Ronda Doha, y con base en el Acuerdo de Marrakech, después de un largo proceso de negociación que duró quince años. Los instrumentos jurídicos de la adhesión de China a la OMC, como el Informe del Grupo de Trabajo y el Protocolo de su Adhesión, fueron adoptados por la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, y ratificados por China en la propia Conferencia.¹⁰

El objetivo global de la política comercial de China desde su ingreso a la OMC hasta el día de hoy, ha estado enfocado en acelerar su proceso de reforma y apertura al mundo con el propósito de introducir tecnología y conocimientos técnicos extranjeros, desarrollar el comercio exterior y promover un sólido desarrollo económico.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “China ha experimentado un crecimiento en la última década a tasas del 10% en promedio, mientras que México ha crecido a tasas del 2.2%”.¹¹

Las relaciones comerciales entre México y China no son recientes, sino que datan, a partir del siglo XVI, cuando los galeones de Manila, llamados también naos de China, navegaban en el Océano Pacífico y vinculaban ambos países. Existía una ruta marítima que perduró por más de 200 años (China-Filipinas-México), ya que tanto México como Filipinas eran colonias españolas, desde

⁹ Cfr. MARASSI, Marisa, *República Popular China: Nuevo Integrante de la OMC*, en *Revista Científica de UCES*, Buenos Aires, vol. IX, núm. 1, 2005, p. 131.

¹⁰ Cfr. ARÓSTICA, Pamela, *China miembro de la OMC: proyecciones internas y en la economía internacional*, en CESARÍN, Sergio y MONETA, Carlos, Coord., *China y América Latina, nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?*, Buenos Aires, Editorial BID-INTAL, 2005, pp. 87-99.

¹¹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS, *Estadísticas. Comercio: valor agregado exterior por sector y por país de origen*, en <<http://www.oecd.org/centrode/mexico/estadisticas/>> (consultado el 1° de diciembre de 2014)

entonces se comerciaban artículos como la porcelana y los tejidos de seda chinos.¹²

“Las relaciones diplomáticas entre México y China iniciaron formalmente con la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación en 1899, con la finalidad de facilitar e incrementar la cooperación entre ambos países. En consecuencia de ello, aumentó en forma notoria la cantidad de emigrantes chinos en México. Sin embargo, durante la Revolución Mexicana se presentaron actos que llevaron al descontento del gobierno chino: las fuerzas comandadas por Francisco I. Madero entraron a la ciudad de Torreón y junto con ellas un grupo de hombres que robaron y asesinaron a inmigrantes chinos; hubo saqueos a los comercios que se habían establecido en la ciudad. En 1921 el gobierno mexicano prohibió la inmigración de trabajadores de origen chino y en 1926 se terminó el Tratado de 1899 por lo que la migración de chinos decreció en las décadas siguientes. Es hasta febrero de 1972 cuando la República Popular China y los Estados Unidos Mexicanos iniciaron una nueva etapa de relaciones diplomáticas; posteriormente el ex-presidente Luis Echeverría hizo una visita de Estado a China con el propósito de reforzar la relación bilateral. El ex-presidente fue recibido por Mao Tse-tung y tuvo encuentros privados con el primer ministro Zhou Enlai; también realizó una visita con el propósito de afianzar la relación con China en 1978; en el sexenio siguiente el ex-presidente Miguel de la Madrid estuvo colaborando con Deng Xiaoping en 1986”.¹³

En los años posteriores se realizaron por parte de los mandatarios de ambos países como Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Jiang Zemin y Hu Jintao, algunas visitas de Estado de China a México y viceversa; desde entonces y hasta ahora continúan en amplio desarrollo llevando a cabo visitas mutuas y frecuentes contactos, ambos países se coordinan y se apoyan de manera conjunta para tratar asuntos bilaterales.

¹² Cfr. URUCHURTU, Gustavo A., *México ante el Dragón Rojo, ¿se debe o no reconocer a China como economía de mercado?*, en CANCINO GÓMEZ, Rodolfo y SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, Coord., *México y el comercio exterior*, México, Editorial Novum, 2012, pp. 419-421.

¹³ ESCOBAR VILLANUEVA, Salvador, *China y sus reformas estructurales*, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 93.

La transformación de China durante las últimas tres décadas y su ingreso a la OMC, no sólo ha abierto un mercado de gran magnitud y enorme potencial para las exportaciones, sino que además ha creado un fuerte competidor, no sólo dentro del propio mercado, sino también en otros destinos de exportación. En el caso de México, ha sido uno de los más afectados tras haber sido desplazado por China en el mercado de los Estados Unidos, cuando en el 2003, sin gozar de las preferencias arancelarias que se conceden entre sí los miembros de un Tratado de Libre Comercio, superó a México, convirtiéndose en el segundo principal abastecedor del mercado estadounidense.¹⁴

1.2 El comercio exterior entre México y China

El comercio exterior es sin duda un tema que en los últimos años ha vuelto a cobrar una importancia trascendental dentro de la política no sólo fiscal sino fundamentalmente comercial del Estado Mexicano. Históricamente el impuesto de importación ha constituido una de las principales fuentes de ingresos tributarios del gobierno mexicano.

El establecimiento de contribuciones con fines extrafiscales, tiene finalidades distintas a las de reunir los recursos necesarios para cubrir el gasto público. En ese orden, señala la Dra. Sonia Venegas Álvarez, “se han dictado disposiciones en materia aduanal con el fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, entre otros”.¹⁵

A partir de la política de apertura comercial iniciada en el año de 1988, que vino a consolidarse con la entrada en vigor el 1° de enero de 1994, del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica celebrado entre México, los Estados Unidos de América y Canadá (TLCAN), las operaciones de comercio exterior llevadas a cabo

¹⁴ Cfr. NEME CASTILLO, Omar, *La competencia entre México y China: la disputa por el mercado de Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM/ Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, pp. 202-204.

¹⁵ VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Derecho Fiscal*, México, Oxford University Press, 2010, p. 63.

por nuestro país se han incrementado considerablemente, en particular en lo referente a las importaciones de toda clase de bienes y servicios, después de un período de más de cuarenta años de proteccionismo industrial, durante el cual se prohibió o condicionó severamente, la importación de un importante número de productos de origen extranjero.¹⁶

En efecto, a partir de ese momento se ha considerado que el proteccionismo industrial si bien es cierto que dio origen a una industria nacional que sustituyó algún tipo de importaciones, también lo es que dicha industria nacional, se caracterizó por manufacturar artículos de mediana calidad y de precios elevados, lo que no sólo perjudicó al consumidor nacional sino que condenó a México al atraso tecnológico.

La incorporación de México al sistema multilateral de comercio derivado de la OMC y los tratados de libre comercio que ha suscrito, ha traído como consecuencia la necesidad de reformar sus disposiciones internas, a efecto de adaptarlas y hacerlas compatibles con sus compromisos derivados de la adhesión a dichos instrumentos jurídicos.

El comercio exterior de México se regula principalmente, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 25, 26, 27,28, 73 fracciones IX, X y XXIX-A, 117 fracciones IV, V, VI y VII, 131 y 133, principalmente), la Ley de Comercio Exterior (reglamentaria del artículo 131 constitucional) y su Reglamento, la Ley Aduanera, las Reglas de Carácter General en materia de comercio exterior, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, la Ley Federal de Metrología y Normalización, la Ley de Inversión Extranjera, la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Económica, entre otros instrumentos legales que en suma integran el marco jurídico y operativo del comercio exterior de nuestro país.

De acuerdo con la Constitución, la política exterior es competencia exclusiva de las autoridades a nivel federal (artículos 117 y 118 constitucionales);

¹⁶ Cfr. ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, **Derecho Fiscal**, 21ª ed., México, Editorial Themis, 2012, p. 474.

corresponde al Ejecutivo Federal dirigir la política exterior y suscribir tratados internacionales, así como denunciarlos, suspenderlos, modificarlos y formular declaraciones interpretativas sobre éstos, con la aprobación del Senado (artículos 76 y 89 constitucionales). Asimismo, el Congreso de la Unión está a cargo de establecer las contribuciones sobre el comercio exterior (artículo 73 constitucional). El Ejecutivo Federal tiene facultades en materia arancelaria y no arancelaria.¹⁷ Cuando lo estime urgente y por razones de interés nacional, puede crear, modificar o suprimir los aranceles; así como regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de bienes mediante decretos publicados en el DOF (artículo 131 constitucional y artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior).

“Los principales ordenamientos jurídicos que regulan las relaciones comerciales de China con el exterior son la Ley de Comercio Exterior, la Ley de Aduanas y el Reglamento sobre aranceles de importación y exportación, que contiene las listas arancelarias, así como las leyes y reglamentos relativos a las normas, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, y los derechos de propiedad intelectual”.¹⁸

Con base en las estadísticas del Banco de México, el comercio entre México y la República Popular China ha evolucionado desde 1993 a la fecha, donde se puede distinguir un cambio estructural en cuanto al comercio total entre las dos naciones, lo anterior puede observarse a partir de 1997 donde el comercio comenzó un acelerado incremento que relativamente ha logrado mantenerse hasta nuestros días, al pasar de 431 millones de dólares de 1993 a 62,656 millones de dólares en 2012.¹⁹ Debido a este crecimiento comercial la República

¹⁷ Vid. ROMERO MARTÍNEZ, Hugo Gabriel, *Interpretación y aplicación del segundo párrafo del artículo 131 constitucional*, en CANCINO GÓMEZ, Rodolfo y SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Op. Cit.*, pp. 251-278.

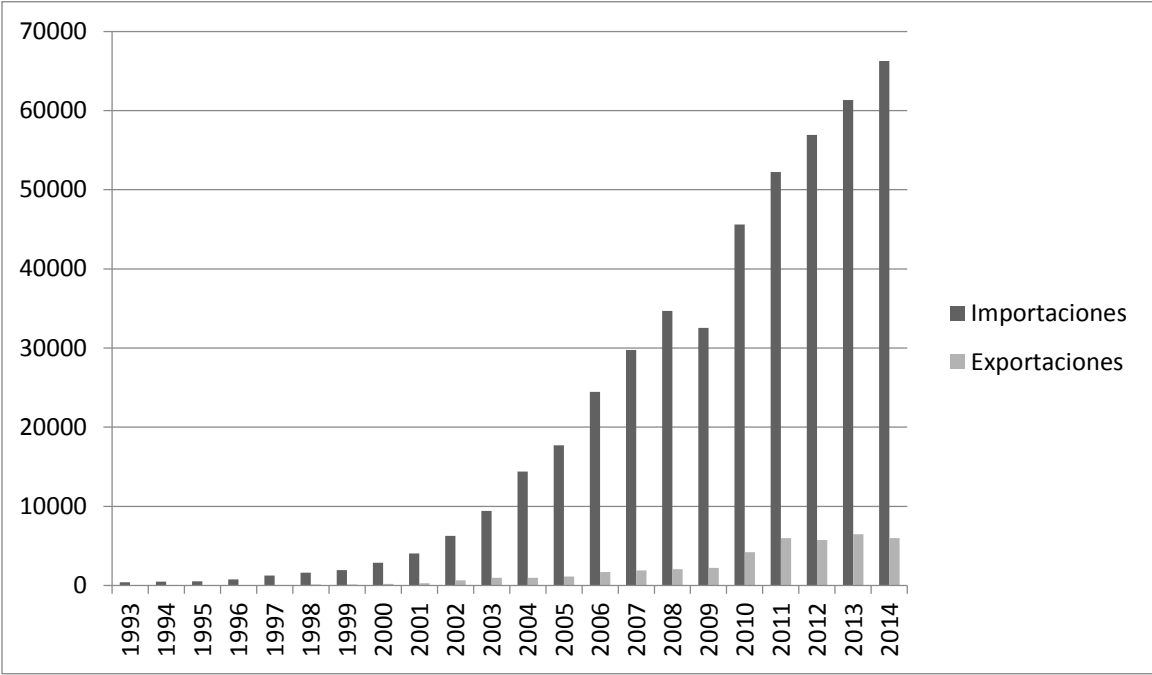
¹⁸ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL, *Foreign Trade Law of the People's Republic of China*, en <<http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=6584>> (consultado el 1° de diciembre de 2014)

¹⁹ Cfr. DUSSEL PETERS, Enrique y ORTIZ VELÁZQUEZ, Samuel, Coord., *Comercio exterior manufacturero con China por principales capítulos (2001-2013/07)*, en Monitor de la Manufactura Mexicana, México, Año 9, Núm. 10, noviembre de 2013, p. 45.

Popular China llega a ser el segundo socio comercial de México en el año 2003, solo por debajo de los Estados Unidos, de ahí que la relación que se tiene al día de hoy con el país asiático debe convertirse en estratégica para los diferentes sectores entre ambos países.

La participación de China en el rubro de las importaciones se ha visto incrementada durante la última década, al pasar de 2% en el año 2000 a 15% en 2011. En el Gráfico 1 se puede observar cómo las exportaciones de México hacia la República Popular China son relativamente bajas comparadas con las importaciones provenientes de aquel país asiático; las primeras han crecido a una tasa, en promedio anual de 38.59% de 2000 a 2012, comparado con las segundas, que crecieron 31.18% en el mismo periodo.²⁰

Gráfico 1. Comercio de México con China, de 1993 a 2014 (millones de dólares)

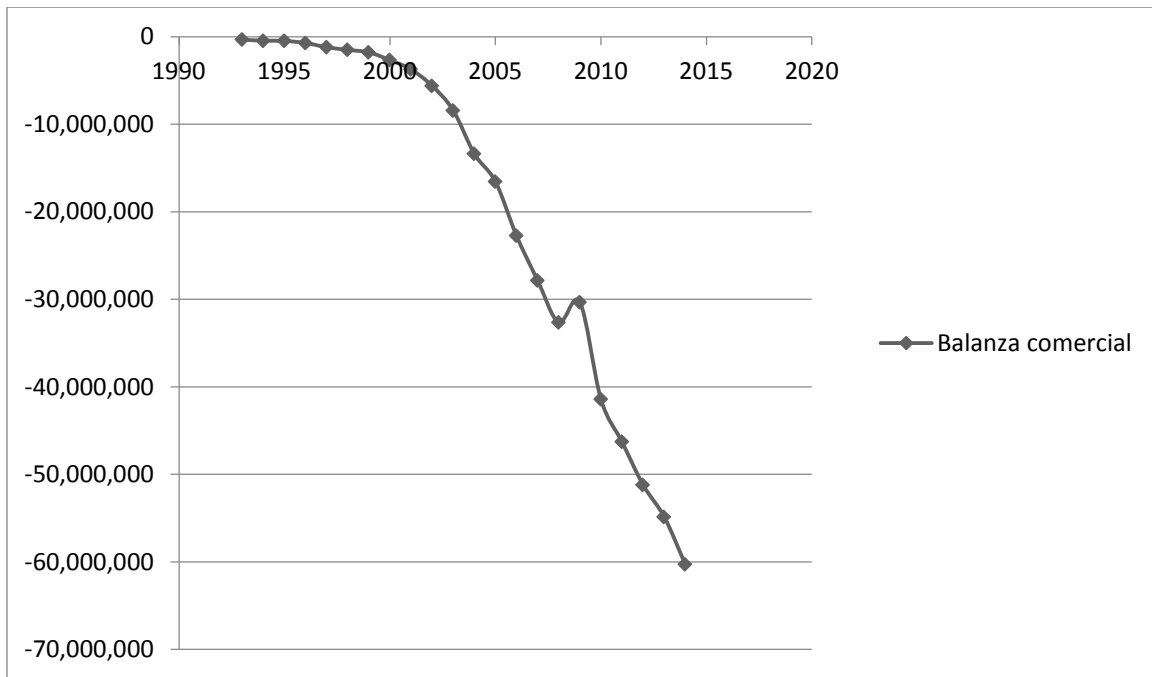


Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la SE

²⁰ Cfr. SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Información estadística y arancelaria*, en <<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-externo/informacion-estadistica-y-arancelaria>> (consultado el 1° de febrero de 2015)

Por otra parte, las importaciones provenientes de nuestro principal socio comercial, Estados Unidos, ha ocasionado un incremento favorable en la balanza comercial, sin embargo con la República Popular China se ha registrado un aumento en el déficit a partir de 1993, como se puede apreciar en el Gráfico 2. Únicamente el déficit comercial que México tiene con China equivale a cerca del 85% del déficit total que registra América Latina y el Caribe con ese país.²¹

Gráfico 2. Balanza comercial de México con China de 1993 a 2014 (miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la SE

De acuerdo con estos datos, se desprende que la balanza comercial con China nunca ha sido positiva para nuestro país, y por lo contrario, año con año aumenta el déficit comercial. En el año 2010, el déficit comercial con China fue de 41,424 millones de dólares y en 2011 de 46,283 millones de dólares. Al cierre de 2012, el comercio total entre México y China alcanzó 62,657 millones de dólares, de los cuales sólo 5,721 corresponden a exportaciones mexicanas al país asiático;

²¹ Cfr. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2014: Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo*, en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36891/S1420037_es.pdf?sequence=1> (consultado el 1° de febrero de 2015)

es decir, 56,936 millones de dólares corresponden a importaciones de productos chinos a nuestro territorio, con un gran déficit comercial para México.²²

Las importaciones chinas se han especializado hasta el momento en más bienes de capital y mucho menos en bienes de consumo, mientras que son primordialmente bienes intermedios y utilizados para su transformación en el mercado doméstico o la exportación. “Algunos de los principales productos de importación son ensamblados de pantalla plana, seguidos por máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, digitales y portátiles, así como aparatos emisores con dispositivo receptor incorporado, móviles, para radiotelefonía, entre otros. El resto de las importaciones corresponden también en su mayoría a productos de electrónica y tecnología. Entre los productos que México exporta a China, se encuentran los minerales de cobre y sus concentrados, aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso y minerales de plomo como sus concentrados”.²³

Los esfuerzos realizados en materia comercial para diversificar las exportaciones de México, como la celebración de tratados comerciales, han resultado poco eficientes, puesto que se siguen concentrando en el mercado de Estados Unidos, no obstante destaca la disminución constante de las importaciones provenientes de ese país debido a la incesante entrada de productos de origen chino.

Dentro del comercio exterior México-China, se advierte que el creciente requerimiento de bienes primarios y manufacturas basadas en recursos minerales por parte de China, ha incitado a México a abastecer esta demanda. Por tanto, la relación comercial entre dos países en vías de desarrollo puede tomar formas muy distintas, principalmente cuando en esa relación está involucrado un país asiático.

²² Cfr. BANCO DE MÉXICO, *Balanza comercial (Período: Ene 1993 - Sept 2014, Miles de Dólares)*, en <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE87§or=1&locale=es>> (consultado el 1° de febrero de 2015)

²³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Balanza comercial de Mercancías de México. Información revisada a enero de 2015*, en <http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/economicas/externo/mensual/ece/bcmm.pdf> (consultado el 1° de febrero de 2015)

México ha conseguido incrementar el volumen de sus exportaciones a través del petróleo y de recursos minerales; la mayor parte de las importaciones provenientes de China son bienes de alta tecnología.

1.3 Adopción de las cuotas compensatorias de México hacia China

Para el sexenio de 1988 a 1994, México profundizó su proceso de apertura comercial iniciado con la adopción del GATT en 1986. Posteriormente, México realizó las negociaciones formales para suscribir el TLCAN. Entre 1993 y 1994, concluyeron las negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay y se firmó el Acuerdo de Marrakech por el que se estableció formalmente la creación de la OMC. Estos instrumentos internacionales, contienen disposiciones diversas en materia de cuotas compensatorias que sirvieron como base para la aplicación de aquellas cuotas que derivaron de investigaciones efectuadas en la década de 1990, consistente en una política de protección a la industria ante la apertura comercial, sin haber respetado el procedimiento antidumping de la OMC.²⁴

“Las cuotas compensatorias son un beneficio que consiste en una sobretasa arancelaria que deben pagar las mercancías importadas en condiciones de prácticas desleales de comercio (dumping y subvenciones), que luego de un procedimiento administrativo especial, seguido ante la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) de la Secretaría de Economía (SE), su determinación y monto se publica en el DOF. Las cuotas compensatorias pueden ser provisionales o definitivas”.²⁵

Ya que se ha calculado el margen de dumping y para el caso de que se compruebe la existencia de dumping, se impondrán cuotas compensatorias a aquellos que realicen importaciones de mercancías en esas condiciones, las cuales tendrán el carácter de aprovechamientos, en términos de los artículos 63 de la Ley de Comercio Exterior y 3° del Código Fiscal de la Federación. En virtud

²⁴ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, México, Editorial Novum, 2012, p. 104.

²⁵ WITKER, Jorge y PIÑA, Joaquín, *Régimen Jurídico de Comercio Exterior*, 2ª ed., México, Editorial Hess, 2012, p. 133.

de esto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) será la autoridad responsable del cobro de las cuotas compensatorias, tal y como lo dispone el artículo 65 de la esta ley.²⁶

En tanto China negociaba en la década de 1990 su proceso de adhesión a la OMC, México iniciaba investigaciones entre 1992 y 1993, para establecer de manera unilateral conforme a la Ley de Comercio Exterior de 27 de julio de 1993, cuotas compensatorias en diversos sectores. Esta investigación culminó el 30 de diciembre de 1993. Antes de esta fecha las cuotas no estaban sujetas a un periodo determinado, sino que se imponían de forma permanente. Posteriormente se modificó el período de aplicación de las cuotas compensatorias y se dispuso que la vigencia de las cuotas compensatorias fuera de cinco años, sujeto a exámenes anuales y quinquenales.²⁷

El establecimiento de esas cuotas fue una decisión completamente arbitraria por parte de México, que tuvo la oportunidad de fijarlas de manera tan amplia y discrecional porque China no era miembro del GATT y se le aplicó el trato de “economía de no mercado”, dando como resultado cuotas excesivas. El resultado evidente de la aplicación de cuotas elevadas fue la distorsión del comercio, ya que se fomentaron prácticas de elusión, triangulación y la obtención de amparos para evitar o evadir el pago de las mismas. Aunado a ello, el manejo

²⁶ Al respecto existe un debate sobre la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias; aun cuando el artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior las considera aprovechamientos, el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación los define como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Lo que se cuestiona es si las cuotas compensatorias se ubican o no dentro de esos apartados. Una postura diferente ubica a las cuotas compensatorias dentro de los impuestos, señalando que contienen los elementos necesarios: un sujeto (las personas físicas o morales que importen en determinadas condiciones), hecho imponible: (la introducción al país de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional), base gravable (las diferencias de precios o de los beneficios obtenidos) y una tasa, cuota o tarifa. Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, Op. Cit., p. 130.

²⁷ Cfr. DUSSEL PETERS, Enrique, *Extinción de la Cláusula de Paz entre México y China en diciembre de 2007. ¿Inicio de una Guerra o rendición anticipada?*, en Monitor de la Manufactura Mexicana, México, año 3, núm. 6, octubre de 2007, p. 45.

aduanal y administrativo del comercio exterior de México se volvió sumamente complicado.²⁸

Cuadro 1. Investigaciones antidumping previas al ingreso de China a la OMC

Producto	Procedencia	Fecha de inicio de la Investigación	Número de fracciones con cuotas en la Resolución Final de la Investigación
Vajillas	Petición de parte	23 – Mayo - 1991	2
Velas de candelero y figuras	Petición de parte	19 – Junio - 1992	1
Carriolas y Andaderas	Petición de parte	24 – Dic. - 1992	1
Calzado y sus partes	De oficio	14 - Abril- 1993	55
Bicicletas, llantas y cámaras	De oficio	15 – Abril - 1993	7
Candados de latón	Petición de parte	15 – Abril - 1993	1
Furozolidona	Petición de parte	15 – Abril - 1993	1
Herramientas	De oficio	15 – Abril - 1993	53
Hilados y Tejidos	De oficio	15 – Abril - 1993	406
Juguetes	De oficio	15 – Abril - 1993	21
Máquinas y aparatos eléctricos	De oficio	15 – Abril - 1993	317
Paratión metálico	De oficio	15 – Abril - 1993	1
Prendas de vestir	De oficio	15 – Abril - 1993	417
Productos químicos orgánicos	De oficio	15 – Abril - 1993	639
Lápices	Petición de parte	09– Agosto- 1993	1
Válvulas de hierro y acero	Petición de parte	01 – Nov. - 1993	8
Cerraduras de plomo y perillas	Petición de parte	02 – Mayo- 1994	1
Encendedores de gas	Petición de parte	20– Marzo- 1998	7

Fuente: Elaboración propia con datos de la SE

En estos casos, se adoptaron cuotas compensatorias sectoriales, es decir, sobre todas las clases de bienes de un mismo sector y por partida arancelaria, en

²⁸ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, Op. Cit., p. 106.

lugar de realizar un análisis producto por producto entre aquellos que compiten entre sí en el mercado. No obstante, el establecimiento de las cuotas por parte de México, no logró proteger a la industria nacional, ya que no estuvieron a la par de medidas enfocadas en mejorar la competitividad de nuestro país en el mercado interno e internacional.

1.4 Procedimiento administrativo de investigación

La determinación de cuotas compensatorias en nuestro país tiene su marco jurídico en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, no obstante la cobertura y alcance del procedimiento empleado por México al determinar cuotas compensatorias a productos chinos en el periodo de 1991 a 1993 se reguló por la entonces Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, publicada en el DOF el 13 de enero de 1986, que estuvo vigente del 14 de enero de 1986 al 27 de julio de 1993. Asimismo, este procedimiento fue regulado por el entonces Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional publicado en el DOF el 25 de noviembre de 1986, cuya vigencia fue del 26 de noviembre de 1986 al 30 de diciembre de 1993.

Durante el período de 1991 a 1993, México inició investigaciones sobre diversas mercancías de origen chino, que presuntamente ingresaban a nuestro país a la luz de prácticas desleales de comercio internacional como lo es el dumping y la subvención, empleando el procedimiento²⁹ previsto por los ordenamientos jurídicos señalados.

El procedimiento administrativo de investigación que llevó a cabo nuestro país inició con la investigación del 23 de mayo de 1991 que finalizó con la

²⁹ CONSEJO CONSULTIVO DE PRÁCTICAS COMERCIALES INTERNACIONALES, *Mesas de Trabajo sobre los Retos del Sistema Mexicano de Prácticas Comerciales Internacionales*, en <http://www.ccpci.economia.gob.mx/swb/work/models/ccpci/Resource/16/documentos/2011/cuarta/DOCUMENTACION/MesasdeTrabajo_CCPCIFinal_191011.pdf> (consultado el 1° de diciembre de 2014) Vid. REYES DE LA TORRE, Luz Elena, *Metodología para evaluar el impacto de las importaciones de condiciones de Dumping sobre la industria nacional: la experiencia mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1028/15.pdf>> (consultado el 1° de diciembre de 2014)

determinación de una cuota compensatoria, así como con las investigaciones posteriores, como se observa en el Cuadro 1. Al respecto cabe mencionar que dicho procedimiento no resulta análogo ni equivalente con el procedimiento previsto por el Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del GATT de 1994 y por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias³⁰.

En la citada Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional, se permitía a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la posibilidad de determinar de oficio y provisionalmente cuotas compensatorias, lo cual resulta contrario a los procedimientos establecidos en el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994 y en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, ya que los derechos compensatorios como medidas provisionales para éstos últimos, equivalen a un último recurso que es utilizado para contrarrestar la práctica desleal en cuestión, pero bajo la lógica de que ya se dio cabida a las consultas entre los países, además de que ya se demostró ante el Órgano de Solución de Diferencias, la existencia de dicha práctica. Resulta claro que en la Ley, no se daba oportunidad a una solución mutuamente convenida y ni en el Reglamento se contemplaba la consulta previa para llegar a una solución mutuamente satisfactoria, siendo que ésta es clave esencial en los procedimientos regulados por la OMC.

La Ley disponía que cualquier persona física o moral productora de mercancías idénticas o similares a aquéllas que se estuvieran importando, o que se pretendieran importar en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y representaran cuando menos el 25% de la producción nacional, podían denunciar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, los hechos que ameritaran la determinación de la cuota compensatoria, lo que no sucede dentro de la OMC, ya que el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994 y para el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, sólo permiten la solicitud de inicio de investigación a la rama de la producción

³⁰ Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*, en <http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf> (consultado el 1° de diciembre de 2014)

nacional, la cual es entendida como el conjunto de productores nacionales de los productos similares, o aquellos cuya producción conjunta constituya una parte importante.

Asimismo, la Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional, establecía que cualquier persona física o moral que introdujera mercancías al territorio nacional, actualizando dumping o subvención, se encontraba obligada a pagar una cuota compensatoria equivalente a la suma de ambos conceptos, en el caso en que se combinaran, lo cual contradice el artículo VI del GATT de 1947, puesto que en éste último se establecía que ningún producto podrá ser objeto simultáneamente de derechos antidumping y de derechos compensatorios relacionados con las subvenciones.

Respecto del Reglamento contra Prácticas desleales de Comercio Internacional, se permitía determinar una cuota compensatoria provisional en cualquier momento, durante la investigación y hasta antes de dictar la resolución definitiva, lo cual no resulta posible en el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994 y en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, ya que en estos casos cualquier derecho compensatorio es procedente una vez agotada la investigación.

Cabe destacar asimismo, que en el Reglamento, la investigación estaba exclusivamente encaminada a demostrar la existencia de dumping o subvención y el daño causado o que pudiera causar a la producción nacional, sin embargo no hace referencia a la relación causal que refieren los procedimientos establecidos por la OMC, inclusive se permitía iniciar una denuncia por la simple posibilidad y no por el hecho consumado de la práctica desleal de comercio.

En el Reglamento, también se establecía que durante la investigación y hasta antes de la determinación de la cuota compensatoria definitiva, el denunciante, los importadores y exportadores de la mercancía afectada por la investigación, que hubiere acreditado el interés jurídico, así como los representantes acreditados de los países involucrados, podrían solicitar a la

Secretaría la celebración de una audiencia conciliatoria en la que se podía proponer fórmulas de solución, pero esto no se puede asemejar con las consultas reguladas en el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994 ni con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, en virtud de que estas últimas deben tener lugar antes de que alguna autoridad tenga que intervenir para resolver un conflicto, lo cual no ocurría dentro del procedimiento establecido por el Reglamento contra Prácticas desleales de Comercio Internacional.

Bajo el argumento de que estas cuotas compensatorias no se encontraban de conformidad con la normatividad de la OMC, el 14 de octubre de 2008 se eliminaron completamente sobre el mayor número de fracciones arancelarias, y para la minoría se mantendrían con una medida de transición temporal, que fuera eliminando progresivamente hasta su totalidad a más tardar el 11 de diciembre de 2011.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS JURÍDICO DEL INGRESO DE CHINA A LA OMC

2.1 Protocolo de Adhesión de China a la OMC (PACH)

El proceso de adhesión de la República Popular China le llevó varios años, ya que es un trámite complicado en razón de que, además de acreditar que realizó las reformas estructurales requeridas, los países que buscan ingresar a este organismo internacional deben negociar su adhesión en los términos que se acuerden entre ese país y la OMC, así como obtener la aprobación de la Conferencia Ministerial mediante el voto de las dos terceras partes de los países miembros de ésta.³¹

Como consecuencia de las negociaciones con la OMC, China acordó asumir importantes compromisos con el fin de abrir y liberalizar su régimen, en búsqueda de una mejor integración a la economía mundial,³² entre los cuales destacan los siguientes:

- ❖ Otorgar a todos los Miembros de la OMC un trato no discriminatorio. Tanto particulares como empresas, deberán recibir un trato no menos favorable que el otorgado a las empresas chinas tratándose de actividades comerciales.
- ❖ Dejar de fijar precios duales, así como las diferencias en el trato otorgado a mercancías producidas para su comercialización dentro de China y las que se producen para su exportación.
- ❖ Eliminar los regímenes de precios múltiples. Ya no se utilizarán los controles de precios para proteger a las industrias o proveedores de servicios nacionales.

³¹ Vid. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Acuerdo por el que se establece la OMC*, en <http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto.pdf> (consultado el 1° de diciembre de 2014)

³² Cfr. DEVLIN, Robert *et al.*, *El impacto de China. Oportunidades y retos para América Latina y el Caribe*, New York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007, pp. 97-104.

- ❖ Revisar la legislación vigente interna de China y promulgar leyes nuevas que estén de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC de forma efectiva y uniforme.
- ❖ Dentro de un plazo de tres años contados a partir de la adhesión de China al OMC, todas las empresas podrán importar y exportar todo tipo de mercancías y comerciar con ellas, salvo algunas excepciones.
- ❖ Limitar sus subsidios a la producción agrícola a 8.5% del valor de la producción de las fincas, esto es menos del límite de 10% que se permite a los países en desarrollo con base en el Acuerdo de la OMC sobre Agricultura.
- ❖ Aplicar plenamente el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio. China se comprometió a dar el mismo trato nacional y de nación más favorecida a los titulares de derechos de propiedad intelectual, así como proteger adecuadamente las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen.
- ❖ Se eliminarán en forma gradual o tendrán un trato diferente, en los términos y plazos mutuamente convenidos, las prohibiciones, restricciones cuantitativas y otras medidas que mantengan los demás Miembros contra las importaciones de China de forma incompatible con el Acuerdo sobre la OMC.

El ingreso de China a la OMC ha permitido que su economía entre al mercado mundial, maximizando una serie de beneficios, tales como mayores flujos de inversión extranjera, incentivos a los exportadores chinos y acceso a nuevas tecnologías.

México fue el último país en aceptar la adhesión de China a la OMC, según el acuerdo firmado entre ambos países, China se comprometió a disminuir sus aranceles gradualmente de 2002 a 2006 para 266 productos mexicanos. Entre los productos desgravados se encuentran: carne de res, pollo, pavo, pato, ganso, así como camarón, pescado, verduras, frutas tropicales, café, cerveza, tequila,

cemento, productos petroquímicos, farmacéuticos, fertilizantes, textiles, vidrio, acero, televisores, refrigeradores, autopartes, vehículos automóviles, entre otros.³³

Para el caso de México, China admitió que durante los seis años posteriores a su adhesión, las cuotas compensatorias aplicadas contra sus importaciones no serían cuestionadas ni sometidas a las disposiciones normativas correspondientes. México aplicaba cuotas compensatorias contra productos chinos que ingresaban a través de 1,000 fracciones arancelarias aproximadamente, entre estas mercancías destacaban telas, prendas de vestir, zapatos, juguetes y algunos productos químicos orgánicos.³⁴

“El Protocolo de Adhesión que elaboró el Grupo de Trabajo consta de tres partes: la primera sobre disposiciones generales; la segunda sobre listas de concesiones y compromisos, y la tercera contiene las disposiciones finales. Además de nueve anexos”.³⁵

Dentro este Protocolo, se establecieron en el artículo 17 las Reservas de los miembros de la OMC, señalando que todas las prohibiciones, restricciones cuantitativas y demás medidas que mantengan los miembros de la OMC contra las importaciones procedentes de China de una manera incompatible con el acuerdo de la OMC, están enumeradas en el Anexo 7. Todas estas prohibiciones, restricciones cuantitativas y demás medidas serán eliminadas gradualmente o tratadas de conformidad con las condiciones y plazos convenidos mutuamente que se detallan en dicho anexo.

Así por ejemplo, países como Argentina, Hungría, Polonia, la República Eslovaca, Turquía y nuestro país, establecieron diversas restricciones mantenidas respecto de las importaciones procedentes de China. La preocupación por la

³³ Cfr. QINGYUAN, Wang, *La adhesión de China a la OMC: oportunidades para México*, en *Revista Economía Informa*, México, Núm. 355, julio-agosto 2005, p. 21.

³⁴ Cfr. LOBATO DÍAZ, Juvenal, *Devolución de cuotas compensatorias de acuerdo con el Tratado de Libre Comercio con la UE*, en REYES DÍAZ, Carlos Humberto, Coord., *Temas selectos de comercio internacional*, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 193.

³⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Protocolo de Adhesión de la República Popular China (Documento WT/L/432)*, en <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/completeacc_s.htm> (consultado el 1° de diciembre de 2014)

estabilidad de la planta productiva nacional, hizo que México negociara ante la OMC una reserva para que se le permitiera mantener por más tiempo las cuotas compensatorias establecidas sobre alrededor de 700 productos.

En el marco legal del comercio exterior en México, se puede afirmar la inconstitucionalidad del PACH. Este instrumento jurídico fue publicado por la SE en el DOF el 15 de agosto del 2007, es decir, cinco años y ocho meses después de su formal adhesión, el 11 de diciembre del 2001 dentro de la Conferencia Ministerial de Doha. Se advierte así, la inobservancia del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que dicho Protocolo no cumplió con los requisitos que exige el precepto constitucional, particularmente porque no pasó a consideración ni aprobación del Senado de la República.

Si bien el PACH podría calificarse de inconstitucional por no ajustarse a los requisitos esenciales del artículo 133 constitucional, con su publicación en el DOF se gesta otra contradicción, ya que en este caso la SE, si es que procede la delegación de facultades que concibe el artículo 131 constitucional, segundo párrafo, no tiene las atribuciones constitucionales para hacerlo, puesto que escapa a su competencia, y resulta aún más grave haberlo realizado después de tanto tiempo, lo que produce más perjuicios y desequilibrios a la planta productiva nacional.³⁶

2.2 México ante el PACH

Durante el proceso de adhesión, las negociaciones bilaterales permitieron a los países miembros, establecer condiciones que protegieran sus mercados con la entrada de China a la OMC, tales como barreras no arancelarias que se imponían a las mercancías asiáticas, sin que éstas estuvieran estrictamente reguladas bajo las condiciones de dicha organización. En consecuencia, surgieron condiciones que debían cumplirse para otorgar el voto aprobatorio del ingreso del país asiático al organismo internacional.

³⁶ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, Op. Cit., pp. 85-92.

Diversos países adoptaron reservas que les permitieron mantener temporalmente restricciones a las importaciones de productos chinos. Cada país estableció diferentes restricciones, verbigracia, cupos de importación y salvaguardias.

México fue uno de los países que asentaron sus condiciones en el Anexo 7 del PACH. Junto con el sector privado, el gobierno mexicano negoció las condiciones para aceptar a China como miembro de la OMC y nuestro país fue así el último en otorgar el voto, dado que las negociaciones fueron largas, pero finalmente se acordó que las cuotas vigentes permanecerían intactas en los 6 años posteriores a la adhesión de China.

Por otro lado, se encuentran las cuotas compensatorias que resultaron de las investigaciones realizadas después del 2001, las cuales no se contemplan en el Anexo 7, y permanecieron vigentes hasta el 2007, cuando expiró el plazo establecido en dicho Anexo.³⁷

De esta manera, lo relativo al cumplimiento del plazo de reservas entre México y China, se ubica como uno de los acontecimientos más importantes de la relación bilateral entre ambos países, ya que derivado de la firma del PACH en 2001, México negoció una reserva de seis años para que las cuotas compensatorias sobre ciertas importaciones de productos chinos, no estuvieran sujetas a las reglas de la OMC.

2.2.1 Cláusula de Paz

Todas las reservas contenidas en el Anexo 7 fueron resultado de arduas negociaciones entre los representantes de gobierno de cada nación y de funcionarios del gobierno chino. Las únicas reservas vinculadas a remedios comerciales, en concreto derechos antidumping, fueron presentadas por México. La última negociación que celebró la República Popular China con motivo de su

³⁷ Cfr. VÁZQUEZ BENÍTEZ, Adrián, *La cláusula de paz en la adhesión de China a la OMC y las medidas de transición resultantes*, en MORENO CASTELLANOS, Jorge Alberto, Coord., *Nuevos paradigmas del comercio internacional*, México, Editorial Tax Editores Unidos, 2010, p. 94.

adhesión fue ésta, ante la preocupación de que otros miembros de la OMC desearan algo similar y que no estaría dispuesta a aceptar.

El armisticio o cláusula de paz que se estableció fue por un periodo de seis años, lapso durante el cual el gobierno de México y de China aceptaron que no se someterían a las disposiciones y acuerdos de la OMC, las medidas antidumping señaladas en la tabla contenida en dicho anexo, que básicamente comprendía mercancías clasificadas en aproximadamente 18 sectores o tipos e involucraba 1910 fracciones arancelarias.³⁸

PRODUCTO	CLASIFICACIÓN ARANCELARIA
Bicicletas	8712.00.01 8712.00.02 8712.00.03 8712.00.04 8712.00.99
Calzado y sus partes	56 líneas arancelarias de las partidas 6401, 6402, 6403, 6404, 6405
Candados de latón	8301.10.01
Coches para el transporte de niños	8715.00.01
Cerraduras de pomo y perilla	8301.40.01
Conexiones de hierro maleable	7307.19.02 7307.19.03 7307.19.99 7307.99.99
Encendedores de bolsillo no recargables, de gas	9613.10.01
Fluorita	2529.22.01
Furazolidona	2934.90.01
Herramientas	48 líneas arancelarias de las partidas 8201, 8203, 8204, 8205, 8206
Textiles (hilados y tejidos de fibras artificiales y sintéticas)	403 líneas arancelarias de las partidas 3005 5204, 5205, 5206, 5207, 5208, 5209, 5210, 5211, 5212, 5307, 5308, 5309, 5310, 5311 5401, 5402, 5404, 5407, 5408, 5501, 5506, 5508, 5509, 5510, 5511, 5512, 5513, 5514, 5515, 5516 5803, 5911
Juguetes	21 líneas arancelarias de las partidas

³⁸ Cfr. VARGAS MENCHACA, José Manuel, *Las medidas de transición a las importaciones chinas*, en CANCINO GÓMEZ, Rodolfo y SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Op. Cit.*, p. 448.

PRODUCTO	CLASIFICACIÓN ARANCELARIA
	9501, 9502, 9503, 9504, 9505, 9506
Lápices	9609.10.01
Neumáticos y cámaras para bicicleta	4011.50.01 4013.20.01
Máquinas, aparatos, material eléctrico y sus partes	78 líneas arancelarias de las partidas 8501, 8502, 8503, 8504, 8506, 8507, 8509, 8511, 8512, 8513, 8515, 8516, 8517, 8518, 8519, 8520, 8523, 8525, 8527, 8529, 8531, 8532, 8533, 8536, 8537, 8544
Paratién metálico	3808.10.99
Prendas de vestir	415 líneas arancelarias de las partidas 6101, 6102, 6103, 6104, 6105, 6106, 6107, 6108, 6109, 6110, 6111, 6112, 6113, 6114, 6115, 6116, 6117, 6201, 6202, 6203, 6204, 6205, 6206, 6207, 6208, 6209, 6210, 6211, 6212, 6213, 6214, 6215, 6216, 6217, 6301, 6302, 6303, 6304, 6305, 6306, 6307, 6308, 6309, 6310,
Productos químicos orgánicos	258 líneas arancelarias de las partidas 2901, 2902, 2903, 2904, 2905, 2906, 2907, 2909, 2910, 2911, 2912, 2914, 2915, 2916, 2917, 2918, 2919, 2920, 2921, 2922, 2923, 2924, 2925, 2926, 2927
Vajillas y piezas sueltas de cerámica y porcelana	6911.10.01 6912.00.01
Válvulas de hierro o acero	8481.20.01 8481.20.04 8481.20.99 8481.30.04 8481.30.99 8481.80.04 8481.80.18 8481.80.20 8481.80.24
Velas	3406.00.01

China aceptaba que durante esos seis años no impugnaría ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC las medidas antidumping de México. Con lo cual se abría la puerta para que concluido ese periodo lo hiciera y sometiera a nuestro país a una gran cantidad de disputas, es decir, se pensaba en una impugnación por cada categoría o sector de productos. El lapso de esos seis años abarcó del 11 de diciembre de 2001 al 11 de diciembre de 2007; de este modo, cercano el vencimiento del plazo, funcionarios mexicanos y chinos tuvieron que celebrar diversas reuniones para resolver lo relativo a la eliminación de las

medidas antidumping, situación que motivó la publicación del PACH en el DOF el 15 de agosto de 2007.

Todas estas cuotas compensatorias tuvieron una vigencia superior a cinco años en virtud de los procedimientos de “examen de vigencia” a que se sometieron quinquenalmente. Esta situación continuó incluso después del ingreso de China a la OMC en razón de la reserva establecida por México, que le permitió seguir actuando con amplia discrecionalidad extendiendo la vigencia de las cuotas sin cumplir plenamente con la normatividad internacional en la materia. Por tanto, la cláusula de paz permitió que México, de manera condensada se viera excluido de las obligaciones que tenía frente al Acuerdo sobre la OMC y de las disposiciones sobre medidas antidumping del Protocolo.

Los productos chinos afectados por estos compromisos, en forma beneficiosa para México, son los que resultaron de investigaciones antidumping que pudieron ser objeto de imprecisiones procedimentales, ya que muchas de ellas iniciaron en 1992, momento en el cual México se encontraba en la parte final de las negociaciones del TLCAN y de los acuerdos multilaterales de la OMC. Incluso la Ley de Comercio Exterior en vigor se publicó hasta el 27 de julio de 1993, en la cual se establecen las disposiciones administrativas necesarias para realizar investigaciones sobre prácticas desleales de comercio de conformidad con nuestros compromisos internacionales (TLCAN y OMC), por lo que se puede asumir que no hubo dolo por parte de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial al imponer las cuotas compensatorias, sino falta de práctica y conocimiento en la instrumentación de dichos procedimientos administrativos.³⁹

Al comparar los compromisos asumidos por otros países dentro del Anexo 7, se presume que la autoridad mexicana realizó una interpretación equivocada que resultó en la aniquilación de varios sectores productivos. Reservas de otros países confirman que México no tenía la obligación de eliminar las medidas antidumping con fecha determinada. El caso de Polonia es un ejemplo dado que

³⁹ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, Op. Cit., p. 113.

en materia de salvaguardias determinó que la eliminación progresiva de esas medidas se daría por concluida a finales de 2004. La interpretación de nuestro país era no observar las reglas de la OMC durante un periodo determinado, tomando en cuenta que tanto México como China tuvieron conocimiento de los términos en los textos de las reservas de los otros países.

Al estar cerca el vencimiento del plazo para la eliminación de las cuotas compensatorias, hubo una serie de movilizaciones al interior del país, principalmente de los sectores más vulnerables, tal es el caso de las manifestaciones que se realizaron en diciembre de 2007 en el estado de Guanajuato, por parte de los productores de calzado, quienes exigían la reducción de las importaciones de calzado proveniente de China. En todo el país hubo reacciones por parte de los productores y pequeños empresarios.⁴⁰ En respuesta, el gobierno de México buscó con mayor insistencia el acercamiento con el país asiático, sin embargo a juzgar por algunos expertos, esta negociación debió iniciar mucho tiempo antes y no hasta el fin del plazo.

La cláusula de paz le permitía a nuestro país no someterse a las disposiciones del Acuerdo de la OMC ni a las disposiciones sobre medidas antidumping del PACH. De acuerdo con la interpretación gubernamental, eliminó las medidas compensatorias a la fecha de su vencimiento, lo que representó una aceptación implícita de México que tales medidas no cumplieran con las disposiciones de la OMC ni del Protocolo. Si bien la autoridad nacional hizo una interpretación incorrecta de la reserva, desde que se avaló el ingreso de China a la OMC, México nunca realizó la labor de emitir políticas de fomento industrial ante la inminente finalización de la reserva, ya que en lugar de apoyar a los sectores productivos, se dedicó a cabildear políticamente con las fuerzas internas del país, es decir, con los importadores, productores y comercializadores, omitiendo así definir una estrategia conjunta.

⁴⁰ Cfr. DIEGO RODRÍGUEZ, Martín, *Multitudinaria marcha en León para defender la industria del calzado*, en *La Jornada*, 13 de diciembre de 2007, en <<http://www.jornada.unam.mx/2007/12/13/index.php?section=economia&article=032n1eco>> (consultado el 1° de enero de 2015)

2.3 El Acuerdo del Remedio Comercial México-China

Al aproximarse el vencimiento del plazo de la reserva impuesta por México en el Anexo 7 del PACH, se tuvieron que iniciar nuevas negociaciones en las que participaron diversos sectores industriales. En virtud de la incertidumbre que esta situación provocaría a los operadores económicos, ambos países comenzaron a explorar alternativas legales para dar tratamiento a sus diferencias con relación al cumplimiento de los compromisos internacionales.

Como resultado de cuatro exhaustivas rondas de negociación, el 1° de junio de 2008 se firmó en la Ciudad de Arequipa, Perú, durante la reunión ministerial del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial, el cual fue aprobado por el Senado de la República el 20 de junio de 2008 y publicado en el DOF el 13 de octubre del mismo año. Este convenio internacional consta de 3 artículos resolutivos, los Anexos 1⁴¹ y 2⁴², así como 1 artículo transitorio.

El propósito de suscribir este acuerdo fue resolver el problema derivado de la consumación de la cláusula de paz, la cual estableció que a partir del 11 de diciembre de 2007, nuestro país debía eliminar todas las medidas antidumping mantenidas sobre importaciones de productos de origen chino clasificados en las fracciones arancelarias listadas en el Anexo 7 del PACH, y no debía invocar las disposiciones del Anexo 7 en el futuro para imponer medidas antidumping sobre bienes originarios de China.

De acuerdo con el artículo 2 de dicho Acuerdo, México debía, a más tardar el 15 de octubre de 2008, revocar las medidas antidumping mantenidas sobre bienes originarios de China clasificados en las fracciones arancelarias listadas en

⁴¹ En el Anexo 1 se encuentran listadas 204 fracciones arancelarias sujetas a una medida de remedio comercial, que se sometieron a un proceso de desgravación de cuatro años, y que concluyó el 11 de diciembre del 2011.

⁴² En el Anexo 2 se encuentran listadas 749 fracciones arancelarias que no estuvieron sujetas bajo ninguna medida de remedio comercial, por lo que únicamente se contemplaba el pago del arancel general señalado en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

los Anexos 1 y 2 a través de medios que tuvieran efectos legales, tales como Decretos Presidenciales y Decretos Ministeriales. Una vez revocadas estas medidas, en relación con bienes originarios de China que se importaran a México bajo las fracciones arancelarias listadas en el Anexo 1, México podía adoptar una medida de transición que debía eliminarse progresivamente, tal como se indica en el Anexo 1 para cada fracción arancelaria, de modo que quedaran completamente eliminadas a más tardar el 11 de diciembre de 2011, y la medida de transición no podía ser prorrogada en circunstancia alguna. Ninguna medida de remedio comercial podía ser aplicada a los productos listados en el Anexo 1 de este Acuerdo durante su vigencia.

La naturaleza jurídica de las medidas de remedio comercial tiene un carácter indefinido y se asemejan a medidas de zona gris, es decir, que los Miembros de la OMC no tratarían de adoptar ni mantendrían limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones e importaciones. Si se considerara como una medida de salvaguardia la interpretación de su naturaleza jurídica se complicaría ya que se estaría violentando los procedimientos, términos y condiciones de aplicación que regula el Acuerdo sobre Salvaguardias, lo que contraviene además, el marco multilateral de comercio.

El Acuerdo de Remedio Comercial es como el marco que legitima un acuerdo bilateral, describiendo únicamente los objetivos de la creación, y aplicación de las medidas de protección, mientras el Acuerdo que implementa las Medidas de Transición es un acuerdo meramente administrativo legal operativo sobre las fórmulas de aplicación de dichas medidas de transición. Por tanto, ambos acuerdos son resultado del cumplimiento de un compromiso internacional inexistente, en razón de que en ninguna parte se indica que las cuotas compensatorias deberían eliminarse o que tendrían un carácter supletorio, aún más que se haya establecido que serían sustituidas por una medida de transición temporal que afecta y trae perjuicios específicos, imponiendo una carga económica extra, la cual no se tendría por qué pagar en las importaciones de

mercancías chinas. Ambos Acuerdos resultan inconstitucionales y por ende violatorios del artículo 16 constitucional.⁴³

2.4 Implementación de la medida de transición sobre la Importación de mercancías de origen chino

El 14 de octubre de 2008 la SE publicó en el DOF el Acuerdo por el que se implementa una Medida de Transición temporal sobre las importaciones de diversas mercancías originarias de la República Popular China, que tuvo como finalidad la adopción de esta medida de transición temporal. Este acuerdo fue implementado por el Secretario de Economía, no obstante resulta cuestionable el tratamiento jurídico que se le dio a la medida, ya que se le denominó medida de transición y se le consideró un aprovechamiento, en términos del artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, aunado a la cuestión de si dicha Secretaría tiene capacidad legal para dotar la naturaleza jurídica de una carga económica y cuasi fiscal para un importador, además de que la Ley Aduanera no contempla dicha figura.

Lo que se pretendió con este Acuerdo de implementación es dar funcionamiento a lo negociado en el Acuerdo de Medidas de Remedio Comercial, esto es, la eliminación de las cuotas compensatorias, así como establecer un periodo de transición para los sectores industriales de México que pudieran verse afectados por la eliminación de las cuotas compensatorias impuestas a diversas importaciones chinas.

Por su parte, China aceptó que una vez revocadas dichas medidas antidumping, para las fracciones arancelarias listadas en el Anexo 1 (204 fracciones arancelarias), México tendría la posibilidad de adoptar una Medida de Transición, siempre que fuera posible su eliminación progresiva, tal como se indica en dicho Anexo, de modo que quedarían completamente removidas a más tardar el 11 de diciembre del 2011, sin que se prorrogara bajo ninguna circunstancia.

⁴³ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, Op. Cit., p. 147.

Debido a la instrumentación del Acuerdo sobre Medidas de Transición, México tuvo la obligación de hacer ajustes en su legislación, por lo que se modificaron las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, para establecer la correcta aplicación de las medidas de transición que emitiera la SE, lo que produjo una serie de confusiones en su interpretación, violentando el marco jurídico nacional e internacional.

En los casos de las facultades derivadas de comprobación de la autoridad aduanera, que se determinara que la mercancía se clasifica en una fracción arancelaria distinta a la declarada en el documento aduanero correspondiente, el origen de la mercancía continuaría considerándose del país declarado (China), por lo que en su caso, dicha mercancía estuvo sujeta a la medida de transición.

En los casos de operaciones de importación definitiva, de operaciones de introducción al régimen de depósito fiscal y en los casos de operaciones de cambio de régimen de acuerdo con los artículos 93 y 109 de la Ley Aduanera, serían aplicables las disposiciones vigentes a la fecha de entrada de la mercancía a territorio nacional, de conformidad con el artículo 56 de dicha Ley. Para determinar si una mercancía que se importa a nuestro país es originaria de China, los controles se establecerían conforme a las disposiciones aduaneras vigentes. El país de origen declarado en el pedimento, sería el considerado por la autoridad aduanera.

El propósito de este Acuerdo fue eliminar una serie de cuotas compensatorias y sustituirlas, sólo para un grupo de productos, por una medida transitoria que se eliminaría gradualmente y que tuvo una naturaleza jurídica provisional e incierta. En dicho acuerdo no se establecieron nuevas restricciones para productos que no las tenían, además de que brindó cierta seguridad para todos los actores comerciales.

2.4.1 Naturaleza jurídica

El Acuerdo califica a la medida de transición temporal como un aprovechamiento, consistente en la aplicación de una tasa *ad valorem* prevista en el Anexo, a pesar de que no se encuentran previstas como ingresos en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, 2009 y 2010, por lo que dichas medidas de transición desde una perspectiva jurídica no podrían ser recaudadas por la SHCP.

Los aprovechamientos son ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Con base en ello, se puede observar que los aprovechamientos se cobran en razón del ejercicio de funciones de derecho público y éstas son identificadas con la prestación de servicios por parte de una dependencia o entidad perteneciente a la administración pública; o bien, por el aprovechamiento de bienes, en cuyo caso nos remitimos a la clasificación que establece la Ley General de Bienes Nacionales, en bienes del dominio público y del dominio privado de una dependencia o entidad del gobierno, siempre que dicha imposición y cobro sea distinto de las contribuciones, es decir, de los derechos.⁴⁴

La recaudación de la medida de transición temporal resulta arbitraria, ilegal e improcedente, ya que se trata de un impuesto disfrazado al cumplir con los elementos necesarios para considerarse como tal y recae en la importación de mercancías chinas, además que deriva en un ingreso del Estado sin que éste realice funciones de derecho público, por lo que contraviene así la naturaleza jurídica del aprovechamiento, de acuerdo con en el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación. Las medidas de transición tienen fines extrafiscales porque buscan restablecer el equilibrio en las condiciones de competencia comercial; la carga

⁴⁴ Cfr. VARGAS MENCHACA, José Manuel, *Naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias*, en *El Foro*, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., México, décima época, tomo XI, núm. 1, primer semestre de 1998, p. 235.

fiscal establecida a las importaciones chinas no es un ingreso del Estado por funciones de derecho público, distinto de las contribuciones y de los ingresos que éste obtiene.

Las cuotas compensatorias son un ejemplo común de aprovechamientos.⁴⁵ Al respecto, resulta aplicable la siguiente jurisprudencia:

CUOTAS COMPENSATORIAS. NO SON CONTRIBUCIONES EN VIRTUD DE QUE RESULTAN DE UN PROCEDIMIENTO EN QUE SE OYE A LOS INTERESADOS Y NO SON UNA EXPRESIÓN DE LA POTESTAD TRIBUTARIA. *De lo dispuesto en el contexto normativo que rige el establecimiento de las cuotas compensatorias para contrarrestar las importaciones realizadas en condiciones de "dumping", se advierte que la atribución que al respecto se confiere a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía), no es una expresión de la potestad tributaria conferida al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales, ni al presidente de la República al tenor del artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se haya condicionada al desarrollo de un procedimiento en el que se escuche a las partes que puedan verse afectadas con su determinación así como al acreditamiento de que las importaciones incurrieron en práctica desleal y causaron o amenazaron causar daño a la producción nacional; además existe la posibilidad de que aun cuando se reúnan estos elementos, la autoridad se abstenga de instituir dichas cuotas, si los exportadores extranjeros asumen el compromiso de revisar sus precios o el nivel de sus exportaciones a México. Por tanto, es patente que las cuotas no tienen la naturaleza jurídica propia de una contribución, dado que ésta constituye una manifestación de la potestad tributaria del Estado.*⁴⁶

La medida de transición encuadra así en la definición del artículo 12 de la Ley de Comercio Exterior por tratarse de una tasa *ad valorem* que será pagada por una persona física o moral al importar de manera definitiva productos originarios de China que se clasifiquen en las fracciones arancelarias comprendidas en el Acuerdo de implementación. Dicha medida de transición cumple con los elementos de una contribución, en particular de un impuesto general de importación: sujeto, objeto, base; tasa, cuota o tarifa y época de pago.

⁴⁵ *Vid. Supra:* Nota 26.

⁴⁶ Tesis 2ª./J.120/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Segunda Sala, t. XVI, noviembre de 2002, p. 208.

La medida de transición temporal impuesta a las importaciones de mercancías chinas excede los montos máximos acordados en el marco de la OMC, por tanto resultan ilegales e improcedentes en contravención del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la a OMC, y consecuentemente, violatorios de los artículos 16 y 31 fracción IV de la Constitución Política mexicana y de los artículos II y III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), publicado en el DOF del 30 de diciembre de 1994, que junto con la Constitución constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, en términos del artículo 133 constitucional.⁴⁷

2.4.2 Características

De conformidad con el artículo 4° del Acuerdo, la medida de transición fue desgravada de manera progresiva en cuatro periodos sucesivos: el primer periodo fue del 15 de octubre de 2008 al 11 de diciembre de 2008; el segundo, del 12 de diciembre de 2008 al 11 de diciembre de 2009; el tercero, del 12 de diciembre de 2009 al 11 de diciembre de 2010; mientras que el último fue del 12 de diciembre de 2010 al 12 de diciembre de 2011.

Existen dos formas diferentes de aplicación de la medida de transición. En el artículo 2° se establece que para las mercancías que se clasifiquen en las fracciones arancelarias contenidas en el Anexo 1 del Acuerdo de implementación, corresponderá el pago del monto que resulte de aplicar la medida indicada en el mismo Anexo en el periodo correspondiente, sobre el valor en aduana de la mercancía en cuestión.

Así, verbigracia, en la importación de ropa de tocador la medida de transición para 2010 corresponde a 120% sobre el valor que dicha mercancía tenga en aduana:

⁴⁷ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, Op. Cit., p. 184.

Fracción arancelaria	Descripción	Tasa <i>ad valorem</i> (%)			
		2008	2009	2010	2011
6302.60.01	Ropa de tocador o cocina, de tejido con bucles del tipo toalla, de algodón.	140	130	120	80
6304.19.99	Las demás.	140	130	120	80

En tanto que en el artículo 3° se establece que tratándose de mercancías que se clasifiquen en las fracciones arancelarias del Capítulo 64 de la Tarifa de la Ley General de Impuestos de Importación y Exportación y, que se encuentren comprendidas en el Anexo 1, estarán sujetas al pago del monto que resulte de aplicar la medida de transición que se indica para cada una de ellas en el periodo correspondiente, sobre la diferencia entre el valor en aduana de la mercancía y el valor mínimo de la mercancía que se indica en este artículo, siempre que el primero sea inferior al segundo. Cuando el valor en aduana sea superior al valor mínimo indicado, no se aplicará la medida de transición.

En el Anexo 2 del Acuerdo de implementación se enlistan las mercancías que no están sujetas al pago de ninguna medida de transición. Además de esos productos, en el artículo 6, fracción XII, se añade que aquellos que sean importados mediante un certificado de cupo libre de medida de transición, no pagarán la medida correspondiente. Dicho certificado es otorgado por la SE y se asigna conforme a los lineamientos que publique en el DOF.

2.4.3 Efectos jurídicos

Después de la imposición de la medida de transición, importadores y productores nacionales interpusieron una serie de amparos en contra de dicha medida así como de los diversos acuerdos que le dieron origen, ya que la consideraron violatoria de diversas disposiciones constitucionales y leyes federales.

De tal modo, el PACH se puede considerar como un tratado internacional que no cumplió con las formalidades establecidas por las leyes mexicanas, para la aprobación y entrada en vigor de tratados internacionales, por lo que contraviene los artículos 76, fracción I y 133 constitucionales, así como el 4° de la Ley sobre la Celebración de Tratados, los cuales establecen que previo a su entrada en vigor, todos los tratados internacionales deben ser aprobados por el Senado de la República. Lo anterior no fue observado en la aprobación del Protocolo de Adhesión debido a que, según lo acordado por los miembros de la OMC, éste y todos los protocolos de adhesión de los demás miembros forman parte de los acuerdos de la OMC, y para su aprobación sólo se requiere seguir el procedimiento interno de esa Organización. En virtud de no haberse observado el procedimiento de aprobación para los tratados internacionales, dicho Protocolo resulta inconstitucional; por tanto, todos los acuerdos y medidas que se fundan en las obligaciones contenidas en éste se encuentran viciados de origen.

Debido a la incorrecta interpretación de la autoridad mexicana para definir la naturaleza jurídica de la medida de transición, se consideran transgredidos los artículos 31, fracción IV, y 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además de violentar algunos principios en materia de contribuciones, quebranta la garantía de legalidad, dado que nuestro ordenamiento jurídico no autoriza la imposición de contribuciones a través de tratados internacionales.

Los productores de mercancías que no se beneficiaron con la medida de transición consideraron la violación del principio de equidad tributaria, traducido en que el impacto del gravamen fuera el mismo para todas las personas físicas y morales que se colocaran en la misma circunstancia contributiva. No a todos los productos de origen chino que tenían una cuota compensatoria se les impuso una medida de transición, por lo que no se respetó el principio de equidad tributaria. La

medida de transición careció de procedimientos administrativos especiales diseñados para combatir la evasión el pago.⁴⁸

2.5 La salvaguardia de transición

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley de Comercio Exterior las salvaguardias o salvaguardas son las medidas que se imponen cuando existe un aumento repentino de importaciones en condiciones tales que amenazan o causan un perjuicio grave de la producción nacional. En tal cantidad, significa que el aumento de las importaciones haya sido lo reciente, súbito, agudo e importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar causar un daño.

El antecedente de las salvaguardias son las medidas de zona gris, las cuales eran permitidas en el marco del GATT, previo a la OMC, pero no eran utilizadas con frecuencia debido a que los gobiernos preferían proteger sus ramas de producción mediante acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones, ordenación de mercados u otras medidas que se aplicaban a las importaciones y a las exportaciones. De ahí que el Acuerdo de Salvaguardias tiene como objetivo la regulación de estas medidas bajo reglas nuevas y claras, y eliminar la resistencia de manera progresiva en un plazo límite de cuatro años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC y castigar a los países que adopten medidas fuera de este marco, desapareciendo definitivamente las medidas de “zona gris”, cuya legalidad era dudosa dentro del marco multilateral.⁴⁹

En el acuerdo se establecen disposiciones sobre la investigación que se tiene que llevar a cabo, que comprenden desde un aviso público de las autoridades y otros medios arbitrados para que las partes interesadas puedan presentar pruebas, sobre todo para aclarar si la medida es o no de interés público. “En circunstancias críticas, podría adoptarse una medida de salvaguardia provisional sobre la base de una determinación preliminar de perjuicio grave, cuya

⁴⁸ Vid. MORONES MELGAR, Jorge A. y MORENO DELGADO, Cynthia Viridiana, *Inexistencia de sanciones en la elusión de las medidas de transición*, en *Estrategia Aduanera*, México, agosto de 2010, p. 31.

⁴⁹ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, Op. Cit., p. 209.

duración no podrán ser más allá de 200 días”.⁵⁰ En general las salvaguardias, no deberán exceder de cuatro años, pero pueden prorrogarse hasta un máximo de ocho años si las autoridades competentes del país importador confirman que la medida se justifica y demuestren que la producción se está reajustando. Toda medida impuesta por un periodo de más de un año habrá de liberalizarse progresivamente durante el periodo de aplicación.

En la aplicación de una salvaguardia se deberá dar una compensación por ella, a cambio de su aplicación. El país que adopta una medida de salvaguardia debe mantener un nivel de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes con respecto a los miembros exportadores afectados. Los países interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial mediante la celebración de consultas. Si no hay acuerdo sobre compensación en un plazo de 30 días, los exportadores afectados podrán suspender individualmente concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes durante los tres primeros años de aplicación, si la salvaguardia se adopta con base a un aumento en términos absolutos de las importaciones y está en conformidad con el Acuerdo de Salvaguardias.

La Salvaguardia especial agrícola, está inserta en el Artículo 5 del Acuerdo de Agricultura, donde se establecen los lineamientos para la aplicación de derechos adicionales cuando ya existan compromisos en materia de aranceles sobre un producto específico y existan envíos a precios denominados en monedas nacionales que sean inferiores a un determinado nivel de referencia, o en su caso se presente una aumento repentino de las importaciones. La activación de la salvaguardia en el caso de aumentos repentinos de las importaciones, denota en el número de las importaciones que se registre en el mercado, esto es, cuando las importaciones representen una gran proporción del consumo.

En el párrafo 245 de la sección 13 del apartado D del Informe del Grupo de Trabajo sobre la adhesión de China, el país asiático manifestó un especial interés

⁵⁰ SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Comercio Internacional. Régimen jurídico económico*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2013, p. 411.

en que los miembros de la OMC previeran las debidas garantías procesales y emplearan criterios objetivos, también en lo referente a la desviación del comercio. Estos criterios podrían incluir el incremento real o inminente de la participación en el mercado o del volumen de las importaciones procedentes de China, la naturaleza o magnitud de la medida adoptada por China o por el otro Miembro de la OMC.

Los Miembros de la OMC deberían ofrecer a los importadores, a los exportadores y a todas las partes interesadas la oportunidad de exponer sus opiniones en relación con el asunto. Los párrafos 246 a 250 recogen las seguridades y los compromisos de los miembros de la OMC en cuanto al funcionamiento del Mecanismo de Salvaguardia Especial de Transición.

La sección 16 del PACH establece un Mecanismo de Salvaguardia de transición para productos específicos. La aplicación de este mecanismo se limita a un periodo de 12 años a partir de la fecha de adhesión. Cuando se registre un aumento de las importaciones de productos originarios de China en condiciones y cantidades tales que causen o amenacen causar desorganización de mercado, un miembro de la OMC podrá pedir consultas con China para llegar a una solución mutuamente satisfactoria. Las consultas pueden incluir la posibilidad de la adopción de medidas al amparo del Acuerdo de Salvaguardias. La solicitud de consultas debe notificarse al Comité de Salvaguardias.

Al respecto, la SE publicó en el DOF el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones de carácter administrativo para instrumentar el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio el 23 de agosto de 2005.

La desorganización del mercado se puede definir como una situación en que las importaciones de un artículo similar o directamente competitivo con otro artículo de producción nacional estén aumentando rápidamente, en términos absolutos o relativos, de manera que sean una causa importante de daño grave o amenaza de daño grave para la producción nacional. Su determinación debe

tomar en cuenta factores objetivos tales como: el volumen de las importaciones, el efecto de las importaciones sobre los precios y los efectos de las importaciones del producto de que se trate sobre la rama de la producción nacional que produzca productos similares o directamente competidores.⁵¹

Asimismo, al amparo del PACH se podrá aplicar una salvaguardia de transición por desviación de comercio, la cual se constituye en una modalidad innovadora mediante la cual terceros países pueden adoptar medidas de salvaguardias frente a un riesgo de desviación de comercio, la cual necesariamente debe ser significativa. Se presenta cuando una medida adoptada por un miembro de la OMC para prevenir o reparar una desorganización del mercado, cause o amenace causar un aumento en las importaciones provenientes de China en el mercado importador.⁵²

Para determinar si las medidas impuestas para prevenir o reparar la desorganización del mercado causan o amenazan causar una desviación importante del comercio, se considerarán factores objetivos, entre los cuales están los siguientes:

- El aumento real o inminente de la participación en el mercado mexicano de las mercancías originarias de China, objeto de investigación.
- La naturaleza de la medida adoptada o propuesta por China o por el miembro de la OMC.
- El aumento real o inminente del volumen de las importaciones de las mercancías originarias de China, debido a la medida adoptada o propuesta.
- Las condiciones de la oferta y la demanda de las mercancías objeto de investigación en el mercado nacional.
- El volumen de las exportaciones de las mercancías que son objeto de investigación que pretendan destinarse al miembro de la OMC que aplicó

⁵¹ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, Op. Cit., p. 214.

⁵² Cfr. SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Op. Cit.*, p. 476.

las medidas provisionales o definitivas para prevenir o reparar una desorganización de mercado.

En caso de no llegar a un acuerdo en las consultas en un plazo de 60 días, el miembro afectado podrá retirar concesiones o limitar de otro modo las importaciones del producto en cuestión, pero sólo en la medida y durante el periodo de tiempo necesario para prevenir o reparar la desorganización de mercado. Antes de adoptar estas medidas, el miembro afectado debe realizar una notificación pública razonable y dar oportunidad a todas las partes interesadas, incluyendo los importadores y los exportadores para exponer sus opciones. Las medidas serán inmediatamente notificadas al Comité de Salvaguardias.

Si un Miembro considera que las medidas adoptadas causan o amenazan causar desviaciones de comercio hasta su mercado, podrá entablar consultas con China, 30 días después de que la solicitud se notifique al Comité de Salvaguardias. Si no hay acuerdo dentro de un plazo de 60 días, el Miembro afectado podrá retirar concesiones o limitar las importaciones procedentes de China, con una notificación inmediata al Comité de Salvaguardias, sin agotar previamente la instancia de compensación. La duración de estas medidas no podrá exceder más de 30 días después de la medida adoptada por el miembro o miembros de la OMC para hacer frente a la desorganización del mercado.

En materia de salvaguardias, el Gobierno de México sólo ha iniciado dos investigaciones, lo que significa que prácticamente ha sido un mecanismo poco utilizado, por no decir inútil y estéril, donde la autoridad no lo ha detonado ni aplicado por una serie de argumentos tales como la corta duración de las salvaguardias, la presunta negociación de una compensación y el riesgo de la aplicación de medidas de retorsión y sobre todo la apatía para llevar a cabo programas de reajuste estructural para hacer más competitivas nuestras industrias afectadas. Independientemente de esa corta experiencia en el tema por parte de nuestras autoridades, hay que entender a las salvaguardias de transición del Protocolo como una alternativa de protección en caso de sufrir importaciones en

condiciones tales que, por la evolución imprevista de las circunstancias, puedan causar un perjuicio grave a un sector de nuestra producción nacional.⁵³

En la publicación del DOF, se hace referencia en el apartado de los considerandos al Acuerdo por el que se establece la OMC, que fue aprobado por el Senado de la República el 13 de julio de 1994, publicado el 30 de diciembre de ese mismo año, y entró en vigor el 1 de enero de 1995; lo que demuestra la convicción gubernamental de no someter el PACH al procedimiento establecido en el artículo 133 constitucional. En consecuencia, si dicho Protocolo no reunió las formalidades del caso para incorporarse a nuestra legislación nacional, aún menos el mecanismo de salvaguardia de transición, adquiriendo y constituyéndose en un mecanismo inexistente, nugatorio e inconstitucional.

En otras palabras, con esta publicación no se crean nuevas obligaciones, porque desde que no se cumplió con el procedimiento del artículo 133 constitucional respecto al Protocolo, en consecuencia un instrumento derivado de éste correría la misma suerte. En este contexto, la publicación del acuerdo en el DOF se traduce en un acto administrativo ilegal emitido por autoridades incompetentes, disfrazando la naturaleza jurídica de un acuerdo y/o un decreto.

⁵³ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *La adhesión de China a la OMC. Las salvaguardias especiales: una alternativa para proteger a la producción nacional*, en *Revista del Posgrado de Derecho de la UNAM*, México, vol. 3, núm. 5, 2007, p. 375.

CAPÍTULO III

CHINA DENTRO DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

3.1 China: comercio exterior y crecimiento económico

La República Popular China nació en 1949 como un sistema político socialista con inspiración marxista-leninista, como producto de una revolución social eminentemente rural, dirigida por el líder político Mao Zedong. En materia económica, retoma los modelos económicos de la Unión Soviética, es decir, adopta una planificación centralizada. Su incorporación a la OMC le permitió una mayor apertura hacia los mercados en todos los ámbitos, legitimando ante el orden jurídico internacional todas sus reformas económicas-comerciales, coronando sus estrategias comerciales y consolidando su hegemonía exportadora en el mundo.⁵⁴

Los instrumentos jurídicos que regulan las actividades de naturaleza económica para una adecuada administración y control del Estado en materia comercial, tienen una estrecha relación con las leyes de carácter administrativo y civil. Con la introducción de una estrategia económica reformista en China, se ha restringido el uso de mecanismos administrativos de control y se ha ampliado el uso de leyes y reglamentos escritos, generales y específicos. Por lo que respecta al aspecto formal, se encuentra “la Asamblea Popular Nacional, a través de su Comité Permanente, en el más alto nivel de la estructura del Estado, seguida por las Organizaciones Judiciales, el Presidente y el Vicepresidente de la República Popular China, y finalmente el Consejo de Estado, (incluidos los Ministerios y Comisiones Estatales)”.⁵⁵

La administración de China se compone de un gobierno central, veintidós provincias, cinco regiones autónomas, cuatro municipalidades especiales

⁵⁴ Cfr. OROPEZA GARCÍA, Arturo, Coord., *México-China. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2008, pp. 293-296.

⁵⁵ CHINA GOVERNMENT, *Órganos estatales de la República Popular China*, en <http://www.china.org.cn/china/node_7075075.htm> (consultado el 1° de febrero de 2015)

directamente bajo el gobierno central, y dos regiones administrativas especiales. Es posible considerar que la reforma económica aplicada en China desde diciembre de 1978 y por más de tres décadas, se asemeja a un modelo de economía mixta; sin embargo también es posible que la tendencia a la descentralización económica, que ha sido la pauta dominante a todo lo largo del periodo reformista, podría revertirse en cualquier momento, de vuelta a un modelo de mayor intervención estatal; lo que se sustenta en el hecho de que el proyecto opera en un contexto de dependencia total respecto a las decisiones de un partido comunista en el poder.⁵⁶

En 1995, la Comisión Nacional para la Reforma y el Desarrollo así como el Ministerio de Comercio de China, publicaron por primera vez el Catálogo para la Guía Industrial de la Inversión Extranjera en China,⁵⁷ el cual sido modificado en 1997, 2002, 2004, 2007 y recientemente en 2011, entrando en vigor a partir del 30 de enero de 2012, remplazando la versión de 2007, cuya finalidad es acelerar el cambio en la forma en la que crece la economía china; hace especial énfasis en atraer inversión extranjera a la industria manufacturera de alta gama, centros de investigación y desarrollo, alta tecnología, industrias respetuosas con el medioambiente o al desarrollo del sector servicios, mientras que restringe la posibilidad de invertir en industrias que consuman altas cantidades de energía, industrias altamente contaminantes o en aquellas que usen tecnología obsoleta.

Cabe destacar la existencia de otro Catálogo de Industrias Prioritarias para la Inversión Extranjera en China Central y Occidental,⁵⁸ cuyo objetivo es la reducción de la brecha existente entre el desarrollo económico de la zona este del país así como las zonas centro y oeste. En ese sentido, se incentiva la inversión

⁵⁶ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, Op. Cit., p. 32.

⁵⁷ Vid. MINISTRY OF COMMERCE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *Catalogue for the Guidance of Foreign Investment Industries (Amended in 2011)*, en <<http://english.mofcom.gov.cn/article/policy/release/aaa/201203/20120308027837.shtml>> (consultado el 1° de febrero de 2015)

⁵⁸ Vid. DEPARTAMENTO ECONÓMICO E COMERCIAL DA EMBAIXADA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA EM PORTUGAL, *The Catalogue of Priority Industries for Foreign Investment in Central and Western China (Part)*, en <<http://pt2.mofcom.gov.cn/article/chinalaw/investment/201211/20121108446438.shtml>> (consultado el 1° de febrero de 2015)

extranjera en infraestructuras, agricultura y minería siempre que se realice en alguna de las veinte provincias del interior de China en las que se aplica este Catálogo. Los sectores apoyados varían en función de la provincia, sin embargo en todas ellas se incentiva la construcción y explotación de redes de gas y de tratamiento de aguas, el transporte de pasajeros por carretera así como la protección y operación de atracciones turísticas.

Asimismo, los principales organismos encargados de velar por el cumplimiento y aplicación de la política comercial de China son el Ministerio de Comercio Exterior, principal responsable de la coordinación y aplicación de políticas respecto de todos los asuntos relacionados con el comercio internacional; los Ministerios de Agricultura, de Protección del Medio Ambiente, de Hacienda, de Industria y Tecnología de la Información, de Ordenación del Territorio y los Recursos, de Transporte así como la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, la cual está a cargo de la política nacional de desarrollo económico y social.

A diferencia del modelo de desarrollo económico implementado por China, en México ha prevalecido una liberalización y apertura comercial desmedidas, con tendencia a reducir la intervención económica del Estado, mediante la desregulación y apertura económica en todos los sectores posibles. Como consecuencia del proceso de reformas económicas en China, dando paso de un sistema fundamentado en la planificación central a un modelo económico llamado socialismo de mercado, cada vez más orientado al exterior, China ha logrado así consolidarse como la segunda mayor economía del mundo, detrás de Estados Unidos, y la principal fuerza exportadora en el rubro de las manufacturas.⁵⁹

A partir de 1979, los inversionistas extranjeros mostraron un profundo interés en invertir en uno de los países más extensos del mundo. Esto supuso fuertes cambios en el régimen de propiedad y de inversión extranjera en China, para permitir la entrada de numerosas empresas del extranjero. Aunado a lo anterior, los bajos costos laborales y los incentivos fiscales que se otorgaron

⁵⁹ Cfr. DUSSEL PETERS, Enrique, *Coord., Cuarenta años de la relación entre México y China: acuerdos, desencuentros y futuro*, México, Centro de Estudios China-México, 2012, p. 334.

desde ese momento a la inversión, han permitido hasta hoy que China sea uno de los destinos mundiales más atractivos para la Inversión Extranjera Directa (IED).⁶⁰

Tras su incorporación a la OMC en 2001, China ha modificado su legislación comercial para adaptarse a las normas de dicha organización. Con el fin de reforzar la economía de las regiones de Hong Kong y Macao, el gobierno central firmó en 2003 un Acuerdo de Asociación Económica Reforzada⁶¹ con los gobiernos de dichas regiones. Se trata, básicamente, de un acuerdo de libre comercio que va más allá de los compromisos de la OMC y proporciona a las empresas de dichas regiones un tratamiento aduanero favorable en la China continental, preferente frente a los demás miembros de la OMC.

A través de los últimos años, las inversiones extranjeras en China han sido objeto de distinto tratamiento en función de la actividad de que se trate. Hacia 1980, se encontraban restringidas a operaciones enfocadas a la exportación y requerían la formación de *joint ventures* con empresas chinas. A partir de 1990, se permitió a los inversionistas extranjeros el establecimiento de empresas totalmente extranjeras en la fabricación o manufactura de una amplia gama de productos.

Para conseguir la reestructuración del aparato institucional de China fue necesario aceptar un cambio cualitativo en la relación Estado-economía, lo que se llevó a cabo con la reestructuración del Consejo de Estado, además de establecer una definición más precisa de las funciones de los ministerios y comisiones, así como un adelgazamiento sustantivo del aparato gubernamental, de mayor alcance en 1988, cuando se logró también en los niveles de gobierno provinciales y locales.

⁶⁰ Cfr. MEZA LORA, E. José Salvador, *Consideraciones acerca de la inversión extranjera en China: lecciones para México*, Editorial Porrúa, México, 2011, p. 187

⁶¹ Vid. TRADE AND INDUSTRY DEPARTMENT, The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, *Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA)*, en <http://www.tid.gov.hk/english/cepa/legaltext/cepa_legaltext.html> (consultado el 1° de febrero de 2015)

En el gobierno central, se disminuyó el número de ministerios y comisiones estatales, de cuarenta que había en 1993 a veintinueve, organizadas en cuatro vertientes:

1. “De control macroeconómico: el Ministerio de Finanzas, el Banco Popular de China, o Banco Central; la Comisión Estatal de Planificación y Desarrollo y la Comisión Estatal de Economía y Comercio.
2. Para el manejo de la economía: los ministerios de Ferrocarriles; Comunicaciones; Construcción; Agricultura; Conservación de Agua; Comercio Exterior y Cooperación Económica; ya existentes en el Consejo de Estado de 1993, más el Ministerio de la Industria de la Información, resultante de la fusión del de Correos y Telecomunicaciones con el de la Industria Electrónica; además, la Comisión Estatal de Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional.
3. De administración: los ministerios de Educación; Ciencia y Tecnología; Cultura; Trabajo y Seguridad Social, y Recursos Naturales.
4. De asuntos de gobierno y del Estado: doce ministerios”.⁶²

Una de las reformas de mayor trascendencia ha sido a aquella en que la forma en que se manejan los activos de las empresas estatales, ya que representó un cambio cualitativo en la definición de las diferentes formas de propiedad de los medios de producción, e implicó el paso de una economía socialista a una de carácter mixto basada en mecanismos de mercado. El resultado de este proceso ocurrido a partir de 1993, es que en China ya coexisten diversas formas de propiedad de los activos de las empresas anteriormente propiedad del Estado, según quienes sean los actores económicos que han entrado a ellas como copropietarios.

Este cambio institucional de apoyo a la reforma al manejo de los activos de las empresas estatales se produjo en septiembre de 1997, cuando Jiang Zemin, entonces Secretario General del Partido Comunista y Presidente de la República,

⁶² CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, Op. Cit., p. 36.

presentó una definición modificada del sector público, más amplia y flexible, donde sigue insistiéndose en que la propiedad del estado, o “propiedad de todo el pueblo”, es la base de su sistema socialista, y que a esta forma de propiedad han ido incorporándose otros tipos de propiedad, incluida la propiedad privada de dichos medios de producción. Para Mo Johong, las 31 reformas que sufrió la Constitución de China desde 1982 han surgido como consecuencia de la realidad socioeconómica, sin embargo asevera que dicha constitución guiará a su país a la nueva era de un Estado socialista en un marco de Estado de Derecho.⁶³

En los Exámenes de las Políticas Comerciales, ejercicio prescrito en los Acuerdos de la OMC, se examinan y evalúan a intervalos regulares las políticas comerciales y relacionadas con el comercio de los países Miembros. Asimismo se siguen de cerca los acontecimientos importantes que puedan tener consecuencias en el sistema mundial de comercio. Todos los Miembros de la OMC están sujetos a dicho examen y la frecuencia con que éste se realiza depende del tamaño del país, entre otros factores.

El quinto examen de las políticas y prácticas comerciales de China tuvo lugar los días 1 y 3 de julio de 2014.⁶⁴ El examen se basó en sendos informes de la Secretaría de la OMC⁶⁵ y el Gobierno de China⁶⁶, motivo de análisis jurídico.

Durante el período objeto de examen (2012-2014), la economía de China creció de forma estable, con un aumento anual del Producto Interno Bruto (PIB) real del 7.7% en 2012 y 2013 y, según las previsiones, del 7.5% en 2014. Dentro de ese mismo período, China siguió aplicando una política fiscal activa, y el gasto aumentó a un ritmo más rápido que los ingresos. El déficit fiscal se situó en el 1.7% del PIB en 2012 y, según las estimaciones, en el 1.9% del PIB en 2013.

⁶³ Cfr. OROPEZA GARCÍA, Arturo, *Op. Cit.*, p. 103.

⁶⁴ Vid. ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS, Examen de las Políticas Comerciales: China, en <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp400_s.htm> (consultado el 1° de febrero de 2015)

⁶⁵ Vid. ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS, Examen de las Políticas Comerciales: China, Informe de la Secretaría, en <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s300_s.pdf> (consultado el 1° de febrero de 2015)

⁶⁶ Vid. ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS, Examen de las Políticas Comerciales: China, Informe de China, en <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/g300_s.pdf> (consultado el 1° de febrero de 2015)

Aunque la deuda del Gobierno Central se mantiene en un nivel moderado (14.9% del PIB en 2012), la deuda pública total es bastante mayor (39.4% del PIB a finales de 2012). China sigue fomentando la participación del sector privado en la economía, y el número de empresas privadas y empresas familiares industriales y comerciales ha venido aumentando. No obstante, la participación estatal en la economía continúa siendo relativamente elevada, ya que el sector público controla alrededor del 40% de la inversión en activos fijos y le corresponden las dos terceras partes aproximadamente de las exportaciones totales.

Durante la mayor parte del período objeto de examen, la política monetaria de China consistió principalmente en la aplicación de medidas de ajuste que estarían destinadas a evitar el aumento de las presiones inflacionistas o a mantener el impulso económico, según fuera necesario. En 2013 se introdujeron varios cambios en la política monetaria, con inclusión de nuevas medidas de liberalización de los tipos de interés, con lo que las instituciones financieras pueden actualmente determinar libremente los tipos de los préstamos.

China se ha convertido en la mayor entidad comercial del mundo (excluido el comercio entre los países de la Unión Europea). En el período objeto de examen, tanto las exportaciones como las importaciones de mercancías registraron un rápido crecimiento: en 2013, las exportaciones ascendieron a 2.21 billones de dólares y las importaciones a 1.95 billones de dólares, aunque su participación en el PIB disminuyó al 24% y el 21.3%, respectivamente (frente al 26.7% y el 23.7% en 2010). También en 2013, los productos manufacturados siguieron siendo el principal componente de las exportaciones de China (representaron el 94% del total), sobre todo las máquinas de oficina y el equipo de telecomunicaciones, los textiles y el vestido. El comercio intrasectorial es de creciente importancia para China, y en 2013 el 58% de las importaciones del país correspondió a manufacturas, principalmente máquinas de oficina y equipo de telecomunicaciones y productos químicos; los combustibles y otros productos de

la minería representaron casi el 30% de las importaciones del país y los productos agrícolas, alrededor del 8% del total.⁶⁷

En 2013, los principales destinos de las exportaciones de mercancías de China siguieron siendo la Unión Europea, los Estados Unidos, Hong Kong, China, Japón y la República de Corea, así como países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Los principales mercados de origen de sus importaciones fueron la Unión Europea, la República de Corea, Japón, el Taipei Chino, los Estados Unidos y Australia, así como países de la ASEAN. Ese mismo año, los servicios representaron el 8,7% de las exportaciones totales de China y el 14,4% de sus importaciones.

El Ministerio de Comercio en China sigue siendo el principal responsable de la coordinación y aplicación de políticas con respecto a todas las cuestiones relacionadas con el comercio en el marco de la política nacional general de desarrollo económico y social formulada por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma. Otros ministerios que intervienen en la formulación y aplicación de las políticas comerciales son el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Protección del Medio Ambiente, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información, el Ministerio de Ordenación del Territorio y los Recursos, y el Ministerio de Transporte. En el período objeto de examen se creó un Grupo nacional de orientación sobre el proceso de reforma completa y en profundidad, al que se asignó el cometido de elaborar una hoja de ruta para profundizar la reforma económica, en particular permitiendo que el mercado desempeñe un papel más decisivo en la asignación de los recursos, reformando las empresas estatales y fomentando la propiedad privada. Con respecto a la reforma de la política comercial y de inversiones, entre las medidas previstas cabe citar las siguientes: reforma del régimen de inversiones para hacerlo más abierto y previsible; aceleración de la aplicación de los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) y

⁶⁷ *Cfr.* ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS, Examen de las Políticas Comerciales: China, Informe de la Secretaría, en <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/s300_s.pdf> (consultado el 1º de febrero de 2015)

del desarrollo de la Zona Franca Experimental (Shanghái) de China; y apertura de las zonas fronterizas.⁶⁸

China tiene la condición de observador en el Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública y está negociando su adhesión al mismo. También tiene la condición de observador en el Acuerdo plurilateral sobre el Comercio de Aeronaves Civiles y participa en el Acuerdo sobre Tecnología de la Información. Las notificaciones de China a la OMC abarcan una amplia gama de acuerdos; no obstante, parece ser necesario que presente notificaciones actualizadas sobre las subvenciones. Entre 2012 y 2013, China participó en cuatro procedimientos de solución de diferencias como parte reclamante, en ocho como parte demandada y en quince como tercero.

China ha concluido 12 ALC con más de 20 Estados y regiones. Tiene ALC en vigor con Chile, Costa Rica, Nueva Zelandia, el Pakistán, el Perú y Singapur. Desde el anterior examen de sus políticas comerciales ha firmado ALC con Suiza e Islandia, si bien estos acuerdos aún no han entrado en vigor. Actualmente está negociando ALC con países del Consejo de Cooperación del Golfo, Australia, Noruega, la República de Corea y el Japón. Se han añadido Suplementos a los Acuerdos iniciales para establecer una asociación económica más estrecha (CEPA) con Hong Kong, China y Macao, China. La República Popular China otorga preferencias unilaterales a los países menos adelantados. Los márgenes preferenciales han mejorado considerablemente desde el anterior examen.

La política comercial y de inversiones de China se administra y ajusta mediante varios instrumentos jurídicos, entre ellos los Planes Quinquenales del Gobierno Central, los Planes quinquenales sectoriales y provinciales, y diferentes catálogos que orientan la aplicación de las políticas generales y en los que se enumeran las industrias que pueden recibir trato preferencial y los sectores en los que se fomenta, se permite simplemente, o se prohíbe la inversión. No siempre está claro cómo deben interpretarse los diferentes catálogos, ya que a veces se

⁶⁸ Cfr. ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS, Examen de las Políticas Comerciales: China, en <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp400_s.htm> (consultado el 1° de febrero de 2015)

superponen e incluso están en contradicción como consecuencia de los diversos programas existentes a los diferentes niveles. Los distintos niveles de reglamentación hacen que resulte aún más difícil tratar de identificar las medidas de política específicas que se aplican en China.

En sus esfuerzos por atraer IED, China ha adoptado medidas encaminadas a simplificar la normativa y relajar las restricciones a la utilización de capital para realizar inversiones directas. Por ejemplo, actualmente las empresas con inversión extranjera pueden conceder préstamos a los accionistas extraterritoriales y tener una participación en las empresas controladas por el Estado en determinados sectores. No hay restricciones al préstamo por parte de bancos nacionales a las empresas con inversión extranjera. En diciembre de 2013, China introdujo cambios en los procedimientos de examen y aprobación de proyectos de inversión extranjera en activos fijos con el objetivo de facilitar el establecimiento. Actualmente existen dos categorías de proyectos de inversión, dependiendo de la modalidad de registro requerida: a) proyectos sujetos a verificación (examen del proyecto); y b) proyectos sujetos a registro. En el Catálogo de proyectos de inversión que requieren la verificación gubernamental se enumeran los proyectos de inversión en activos fijos sujetos a verificación; en el caso de los proyectos no incluidos en él, solo se exige el registro.

En la esfera del comercio de mercancías, China ha continuado con sus iniciativas de facilitación del comercio, que se remontan a 2006, emprendiendo una serie de reformas que incluyen el establecimiento de procedimientos de despacho de aduana sin documentación impresa. No obstante, a pesar de esos esfuerzos, sigue siendo necesario armonizar los procedimientos aduaneros en todo el país. Además, ninguna de las medidas de facilitación del comercio establecidas hasta la fecha es aplicable a las mercancías sujetas a licencias u otras restricciones.

El régimen arancelario no ha cambiado sustancialmente desde el anterior examen. El arancel de la nación más favorecida aplicado por China en 2013 se componía principalmente de tipos *ad valorem* (el 99.5% del número total de

líneas). Los tipos no *ad valorem* comprenden tipos específicos y alternativos, y derechos basados en una fórmula. El promedio de los tipos de nación más favorecida aplicados por China en 2013 fue del 9.4%, es decir, que apenas varió desde 2011 y 2009, años en que era del 9.5%. Los aranceles aplicados siguen siendo más elevados en el caso de los productos agropecuarios (definición de la OMC) y se sitúan en el 14.8%, lo que supone una ligera disminución con respecto a los promedios correspondientes a 2009 y 2011. El arancel medio aplicado a los productos no agrícolas, del 8.6%, no ha variado desde 2009.

Durante el período objeto de examen, China siguió aplicando medidas encaminadas a mejorar su marco normativo de protección de los derechos de propiedad intelectual, mediante modificaciones de las leyes y reglamentos, así como de las normas departamentales. Uno de los cambios más destacados que se produjeron durante el período considerado fue la promulgación, en agosto de 2013, de la tercera modificación de la Ley de marcas de fábrica o de comercio, con efecto a partir del 1º de mayo de 2014. China promulgó también, en 2012, las Medidas Administrativas sobre el examen prioritario de las solicitudes de patentes de invenciones. Pese a los esfuerzos de las autoridades para luchar contra las infracciones, la cuestión de la observancia de los derechos de propiedad intelectual sigue siendo un importante desafío en China.

De acuerdo con el Informe del Gobierno de China, se siguió aplicando una política fiscal dinámica, manteniendo su continuidad y coherencia. En 2012 y 2013, los déficits financieros representaron el 1.5% y el 2.1% del PIB, respectivamente. El saldo pendiente de la deuda pública en el presupuesto central ascendió a 7.75657 billones de yuanes al final de 2012, y a 8.675046 billones de yuanes al final de 2013, es decir, el 14.9% y el 15.3% del PIB, respectivamente. En 2012 y 2013, el déficit público y la deuda nacional aumentaron en paralelo al crecimiento del conjunto de la economía, pero el déficit fiscal se mantuvo por debajo del 2.1%. En el gasto fiscal se siguió dando prioridad a ámbitos insuficientemente financiados, que podrían contribuir a mejorar aspectos tales como los medios de vida de la población, la conservación de la energía, la

reducción de las emisiones y el medio ambiente. En 2013, el Gobierno central gastó 657,175 millones de yuanes en seguridad social y empleo, lo que representa un incremento del 14.2% con respecto a 2012; 258,812 millones de yuanes en medicina y salud (con un incremento del 26.4%); 388,391 millones de yuanes en enseñanza (con un incremento del 2.7%); y 53,155 millones de yuanes en cultura, deportes y medios de comunicación (con un incremento del 7.5%). Se llevó a cabo una reducción estructural de la fiscalidad, junto con una reforma del sistema tributario. Se ha puesto en marcha el programa piloto de sustitución del impuesto sobre las actividades comerciales por el impuesto sobre el valor añadido. Además, se han comenzado a otorgar incentivos fiscales a las pequeñas empresas que obtienen pocos beneficios.⁶⁹

El Gobierno chino amplió aún más la política fiscal preferencial que aplica a las pequeñas empresas con pocos beneficios para el período comprendido entre el 1° de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2016. En caso de que los ingresos imponibles anuales de dichas empresas no superen los 100,000 yuanes, se les aplicará una deducción del 50% para calcular sus ingresos imponibles y un tipo reducido del 20% en el impuesto sobre la renta de las sociedades.

De conformidad con el Informe de la Secretaría, China utiliza diversos incentivos en forma de trato fiscal preferencial previstos en la Ley relativa al impuesto sobre la renta de las sociedades. Según el tipo de empresa, se asignan condiciones para poder beneficiarse y se determina la clase de incentivo. Se conceden, verbigracia, incentivos fiscales a las empresas con inversión extranjera que invierten en las regiones central y occidental del país. Además, en estas regiones se fomenta el tráfico de perfeccionamiento mediante el establecimiento de zonas especiales de supervisión aduanera o zonas bajo control aduanero.

En los últimos años, el Gobierno chino ha promovido con decisión la reforma del sistema fiscal. Se estableció un marco para un sistema de

⁶⁹ *Cfr.* ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS, Examen de las Políticas Comerciales: China, Informe de China, en <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/g300_s.pdf> (consultado el 1° de febrero de 2015)

presupuestación estatal que comprende el presupuesto de las finanzas públicas, el presupuesto de los fondos gestionados por el Gobierno, el presupuesto de las operaciones de capital estatal y el presupuesto del fondo de la seguridad social. Además, ha aumentado sistemáticamente la transparencia fiscal. En cuanto al sistema tributario, se unificaron en un solo sistema los diferentes regímenes fiscales que se aplicaban anteriormente a las empresas chinas y a las empresas con inversión extranjera, se reformó el impuesto sobre el valor añadido, se aplicó el programa piloto de sustitución del impuesto sobre las actividades comerciales por el impuesto sobre el valor añadido y se mejoró el régimen tributario de los recursos. La reforma de los sistemas fiscal y tributario ha contribuido en todo momento a acelerar la transformación del modelo de desarrollo económico.

Desde 2014, la situación de la economía de China se ha estabilizado y ha empezado a mejorar. El empleo urbano sigue aumentando, y los ingresos de los residentes, los beneficios de las empresas y los ingresos fiscales registran un crecimiento constante. Los precios al consumo globales se mantienen en un nivel estable y el ajuste estructural muestra una dinámica positiva. Aunque China tiene que hacer frente a serios desafíos, que plantea el complejo entorno económico mundial, así como a cambios respecto de los factores productivos que han venido impulsando durante decenios el desarrollo del país, todo indica que seguirá disfrutando de un período de desarrollo lleno de oportunidades. China acelerará el avance de su nueva industrialización, la aplicación de tecnologías de la información, la urbanización y la modernización de la agricultura. Existe un considerable potencial de desarrollo regional para China, y también hay perspectivas favorables para su mercado. China cuenta con condiciones favorables y una sólida base para garantizar su crecimiento sostenido y estable a largo plazo. En los años venideros, China se esforzará por mantener el crecimiento de su economía dentro de un margen apropiado, lo que en la etapa actual constituye un objetivo de sus políticas macroeconómicas, pero también una orientación de política a medio y largo plazo.

En el Informe del Gobierno de China se concluye que desde su adhesión a la OMC, el país asiático ha establecido en gran medida un sistema económico y comercial acorde con sus condiciones nacionales y en conformidad con las normas internacionales. El continuo proceso de reforma y apertura que China ha emprendido le ha ayudado mucho a avanzar hacia la creación de una economía abierta y la integración de China en la economía mundial, que es su objetivo último. China es actualmente el principal interlocutor comercial de más de 120 países y regiones, y se ha convertido en uno de los motores más importantes del crecimiento económico mundial. Según las previsiones, en los cinco próximos años China realizará importaciones por valor de 10 billones de dólares e inversiones en el extranjero por valor de 500,000 millones de dólares y su turismo emisor alcanzará una cifra superior a 500 millones de personas-tiempo. Por otra parte, China sigue siendo un país en desarrollo con un nivel relativamente bajo de ingresos por habitante. A finales de 2012, había aún en China cerca de 100 millones de personas que vivían por debajo del umbral de pobreza. El Gobierno chino es plenamente consciente de que las condiciones nacionales básicas de China, como gran país en desarrollo, no han cambiado fundamentalmente, aunque se han alcanzado grandes logros en cuanto a desarrollo económico. China tendrá que hacer frente por mucho tiempo a los enormes retos que representa el gravoso proceso de desarrollo.

De 144 controversias en las que China ha sido partícipe, 11 han sido como parte reclamante, 31 como parte demandada y 102 como tercero. De acuerdo con el quinto examen de las políticas comerciales de China, entre 2012 y 2013, el país asiático participó en cuatro procedimientos de solución de diferencias como parte reclamante, en ocho como parte demandada y en quince como tercero.

Nuestro país también ha participado de manera activa en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC al haber intervenido en 23 casos como Reclamante, 14 como Demandado y en 68 como Tercero. El último Examen de

Políticas Comerciales de México en 2013⁷⁰, señala que durante el periodo examinado, nuestro país no fue objeto de reclamo alguno, sin embargo planteó reclamos en cinco ocasiones y participó como tercero en 17 casos. De los cinco reclamos planteados, en tres se estableció un Grupo Especial, se presentó apelación y se emitió el fallo del Órgano de Apelación. Destaca por su antigüedad y antecedentes el caso del atún en contra de los Estados Unidos, cuyo fallo se dio a conocer en mayo de 2012. Los informes del Órgano de Apelación y del Grupo Especial en este caso fueron adoptados el 13 de junio de 2012.⁷¹

Asimismo, de acuerdo con datos de la OMC, a la fecha se han presentado 9 controversias que involucran a China como reclamante o demandado, y a México en calidad de tercero. Por otro lado, hasta el momento han surgido 10 controversias que involucran a México como reclamante o demandado, y a China como tercero.

De lo anterior se desprende que a diferencia del modelo de desarrollo implementado por China, en México ha prevalecido una liberalización y apertura comercial desmedidas, con tendencia a reducir la rectoría económica del Estado, mediante la desregulación y apertura en todos los sectores posibles.

3.2 El reconocimiento de economía de mercado dentro del PACH

El interés de China al ingresar a la OMC fue legitimar su reforma económica de largo alcance y proteger a varios segmentos de su producción nacional de la imposición de impuestos antidumping y antisubvenciones que le impedían acceder a los principales mercados del mundo, principalmente al de Estados Unidos y la Unión Europea. Se buscaba evitar la discrecionalidad, arbitrariedad y subjetividad en las metodologías utilizadas para demostrar que las políticas de sus empresas fueran consideradas como depredatorias de precios, u otras prácticas en fronteras

⁷⁰ Vid. ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS, Examen de las Políticas Comerciales: México, en <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp379_s.htm> (consultado el 1° de febrero de 2015)

⁷¹ Cfr. PIÑA MONDRAGÓN, José Joaquín, *Defensa jurídica de la industria atunera mexicana en el marco de la Organización Mundial del Comercio*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, vol. 47. núm. 140, septiembre de 2012, p 157.

tales como la subvaloración, que representa un grave problema en la contratación internacional. En ese sentido, las exportaciones de productos chinos eran más vulnerables a los procedimientos de investigación en materia de antidumping y subvenciones, con la aplicación de procedimientos administrativos y metodologías rigoristas, que se traducían en impuestos muy elevados.⁷²

En aras de evitar lo anterior, dentro del PACH, se acordó que en virtud de que la economía china estaba en un período de transición, no se le podía otorgar el reconocimiento de economía de mercado, por lo que se estableció una metodología única aplicable solo a China para definir los precios en el mercado interno. Se acordó un plazo de 15 años para que el país asiático realizara los reajustes y cambios necesarios para reunir las características de una economía de mercado, para dar cabida a la correcta aplicación de las normas y disposiciones de la OMC, que fueron diseñadas desde el GATT de 1947 para las economías de mercado.

El precio de las mercancías dentro del comercio internacional es un factor determinante dentro de una economía de mercado que compite en los mercados internacionales, bajo las mismas reglas, normas, procedimientos y metodologías. Algunos países construyen diversas medidas creando un mundo de restricciones y regulaciones no arancelarias que se encuentran reguladas pero que se incumplen, ya que están fuera del contexto regulador de la OMC.⁷³

La sección 15 del PACH establece dos situaciones para que China obtenga el reconocimiento de mercado. En primer lugar, esperar el término fatal para el reconocimiento de mercado, es decir el 11 de diciembre del 2016, dejando sin efecto las disposiciones contenidas en el apartado A o bien, firmar un acuerdo bilateral por el que se otorgue el reconocimiento de economía de mercado, el cual

⁷² Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *La transición de China hacia una economía de mercado en el 2016 y sus implicaciones para la contratación pública*, en *Contratación Administrativa Práctica: Revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, España, núm. 130, marzo-abril 2014, p 43.

⁷³ Cfr. GONZÁLEZ GARCÍA, Juan, *Op. Cit.*, p. 419.

puede ser global o sectorial enfocado a un sola rama de producción o sector de la economía china antes de la fecha pactada.

El primer párrafo de esa misma sección señala que para determinar el valor normal se tomarán en cuenta los costos internos en China, siempre y cuando los productores puedan demostrar que existen condiciones de mercado en la manufactura, producción y venta del producto sujeto a investigación comercial. Si esto no procede, como segunda alternativa se puede aplicar otra metodología que no se base en esos criterios, lo que permite la posibilidad de utilizar otros métodos para determinar el valor normal, conforme al criterio de la autoridad investigadora nacional, cumpliendo en cuyo caso con los términos del Grupo de Trabajo.

Cuando un país tiene una economía de no mercado, la determinación del valor normal no se puede efectuar con la información de ese país por lo que es necesario acudir a los precios y costos de un país sustituto para poder hacer el cálculo del valor normal. “El problema de utilizar precios y costos de las empresas chinas es una cuestión de disponibilidad, transparencia, confiabilidad, distorsiones, certidumbre e intervención del Estado en la fijación de precios del producto investigado dentro del procedimiento administrativo”.⁷⁴

Resulta difícil encontrar un país similar a la economía china. Si los países desarrollados en la OMC consideran que el país asiático pueda considerarse en 2016 como una economía de mercado, el valor se determinará conforme a los precios o costos en China. Para ese entonces, buscará el reconocimiento de economía de mercado de sus tres mayores socios comerciales: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, cumpliendo con los requisitos que el FMI reconoce en todo proceso de transición económica a economías de mercado sobre liberalización, estabilización macroeconómica; estructuración y privatización así como reformas jurídicas e institucionales.

⁷⁴ CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *La transición de China hacia una economía de mercado en el 2016 y sus implicaciones para la contratación pública*, Op. Cit., p 46.

China consiguió una posible ventaja, dado que los miembros de la OMC la consideran como “economía centralmente planificada” y no como “economía de mercado”. La diferencia radica primordialmente en que en una economía de mercado los precios se rigen por la oferta y la demanda, en tanto que en una economía centralmente planificada es el propio Estado quien regula y define los precios, tiene participación en la propiedad o el control de los medios de producción, además de tener el control sobre la asignación de recursos y decisiones de empresas, creando de esta manera una gran distorsión en el mercado y en la competencia económica.

Los estados van construyendo el terreno de juego a través de políticas públicas, mientras que los jugadores sólo buscan “ganar-ganar”, llevando a cabo contratos internacionales a diestra y siniestra, permitiéndoles en el menor tiempo y costo posibles el posicionamiento de sus productos a un mejor nivel competitivo en precio, calidad, disponibilidad, transporte, entre otros factores. Entre mayor participación se tenga en el mercado mediante una variedad de mecanismos tales como la licitación pública y la IED, se obtendrán mayores dividendos en un mercado mundial más confrontado que se rige por el principio de la libre competencia.

Al estudiar el tema de la propiedad estatal, dependiendo del control que tiene el Estado sobre las empresas, se está frente a una discusión importante, porque trae consigo la instrumentación de procesos distintos de privatización en sectores estratégicos. El grado de participación del Estado en las empresas comerciales del Estado requiere de una normatividad aplicable para evitar la aparición de monopolios que manejen el mercado a sus intereses. Es aquí en donde la OMC debe intervenir debido a que tiene que supervisar que las exportaciones e importaciones que realizan, no constituyan en barreras al flujo comercial y que las medidas comerciales no tengan un propósito discriminatorio para favorecer a unas y desplazar a otras.⁷⁵

⁷⁵ Cfr. SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Op. Cit.*, p. 137.

El carácter de las empresas chinas es multinacional y transnacional con un poderío económico impresionante, que le ha permitido desplazar a otros competidores directos, financiando proyectos con recursos propios. A China ya no hay que verla como una amenaza a los mercados, porque ya es una realidad; se debe entender como una oportunidad de fincar negocios y de venta hacia ese territorio. Desde esta perspectiva, dado que se trata de una economía centralmente planificada, en donde el Estado es el patrón que norma, regula y opera las transacciones comerciales, produciendo una serie de anomalías en los mercados internacionales. De ahí la importancia de que si en 2016, se le otorgará el reconocimiento de mercado, tendrá que ajustar y modular la intervención estatal, reducir las prácticas monopólicas absolutas y relativas, que bloqueen a otras empresas extranjeras participar en las licitaciones públicas que lleven a cabo las dependencias del gobierno chino.⁷⁶

Si la República Popular China no logra el reconocimiento de economía de mercado, se utilizará como base los precios o costos en China si los productores sometidos a investigación pueden demostrar claramente que en la rama de producción que produce el producto similar prevalecen las condiciones de una economía de mercado en lo que respecta a la manufactura, producción y venta de tal producto. La redacción de este texto es ambigua y subjetiva ya que puede interpretarse a la conveniencia de los intereses comerciales de las partes que intervienen, para aceptar si existen o no condiciones de una economía de mercado. Se está dejando a la discrecionalidad de los países miembros de la OMC la calificación de si estaremos o no ante una economía de mercado el próximo año.

Ante este nuevo panorama económico, para nuestro país cobra una gran importancia el reconocimiento de economía de mercado a China, ya que diciembre de 2016 está muy próximo y hay que aprovechar las ventanas de oportunidad

⁷⁶ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *La transición de China hacia una economía de mercado en el 2016 y sus implicaciones para la contratación pública*, Op. Cit., p 47.

existentes por lo que es necesario que cambie el paradigma de nuestra industria nacional.

3.2.1 Tratados bilaterales que ha celebrado China sobre reconocimiento de economía de mercado

La República Popular China ha iniciado un cabildeo intenso, con la finalidad de obtener el reconocimiento de economía de mercado por parte de los países miembros de la OMC. Esto se ha estado llevando a cabo mediante acuerdos comerciales de carácter bilateral. Con la suscripción de este tipo de acuerdos, que socavan la cláusula de la nación más favorecida, piedra angular del funcionamiento del sistema multilateral, dejan sin efecto de forma automática las metodologías descritas en el PACH.

Resulta sorprendente que el mismo Protocolo establezca la posibilidad de acuerdos de reconocimiento de mercado, que se traducen en autorizaciones implícitas. Esto legitima los acuerdos bilaterales que ha firmado China, siempre y cuando le garanticen el reconocimiento de una economía de mercado dentro de su legislación nacional y que contengan criterios de economía de mercado en la fecha de la adhesión.

El beneficio que adquiere China si se incorpora el reconocimiento de economía de mercado, de acuerdo con el Dr. Rodolfo Cancino, es que “impide de tajo que le finquen márgenes de discriminación altos, o en su caso la imposición de impuestos antidumping, lo que significa una clara violación a las disposiciones del artículo XXIV del GATT de 1994 y el consecuente análisis dentro del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC”.⁷⁷

En Latinoamérica destacan los Tratados de Libre Comercio que ha suscrito China con Chile, Costa Rica y Perú, así como otros proyectos de asociación estratégica a efecto de que esta región provea de los recursos naturales y

⁷⁷ CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, Op. Cit., p. 191.

productos agrícolas que China necesita para cimentar su crecimiento económico.⁷⁸ En tanto los productos chinos están en todos los mercados del mundo, incluyendo el continente africano. China hasta ahora es el segundo importador de crudo en África, donde también las empresas chinas están destinando inversiones significativas en la producción de crudo. Desde noviembre de 2004 China cuenta con el reconocimiento de economía de libre mercado por Brasil (con lo que obtuvieron 11 acuerdos que favorecieron sus exportaciones), Argentina (obtuvo la eliminación de todas las barreras comerciales para productos estratégicos como cárnicos y frutas, además de un marco de protección ante la posible entrada masiva de productos chinos) y Chile (que ya tenía un preacuerdo sobre la inclusión de un capítulo de defensa comercial en el Tratado de Libre Comercio).⁷⁹

Hasta ahora existen alrededor de 88 acuerdos bilaterales, donde los países han reconocido a China como economía de mercado; sin embargo, países como Estados Unidos, Japón, la Unión Europea y otras naciones emergentes, como la India y México, se han rehusado a dar ese paso. En América Latina y el Caribe destacan países como Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Guyana, Jamaica, Perú, Trinidad y Tobago; y Venezuela que han dado ese reconocimiento.⁸⁰

Un punto de atracción para firmar este tipo de acuerdos, se debe a que China otorga concesiones adicionales a las otorgadas en su proceso de adhesión, que representan un gran atractivo para todos los países en desarrollo, específicamente en materia de inversión. El propósito de China es ir tejiendo una red de acuerdos que además de darle el reconocimiento de mercado antes de 2016, le dará la ventaja suficiente para ir siempre delante de los países desarrollados que le otorgarán dicho reconocimiento en una instancia posterior, o bien tener ese reconocimiento parcial, si éstos le negarán ese reconocimiento,

⁷⁸ Cfr. GONZÁLEZ GARCÍA, Juan y NAVARRO CHÁVEZ, José César Lenin, *Sociedad del conocimiento y competitividad en el desarrollo de México y China*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 115.

⁷⁹ Cfr. URUCHURTU, Gustavo A., *Op. Cit.*, p. 437.

⁸⁰ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *La transición de China hacia una economía de mercado en el 2016 y sus implicaciones para la contratación pública*, *Op. Cit.*, p 45.

bajo el pretexto de que no reúne las características de una economía de mercado. Esto explica las pretensiones de China por firmar acuerdos bilaterales, sin importar los costos que representa minar la credibilidad del orden jurídico internacional, para obtener mayores dividendos comerciales a mediano y largo plazo.

3.2.2 Ventajas en el otorgamiento de ese reconocimiento

Es posible afirmar que si México le reconoce a la República Popular China como economía de libre mercado, se reducirían indudablemente disputas comerciales dentro del proceso de solución de controversias, que cada vez crecen desmedidamente, pese a que ostenta la condición de país en desarrollo, ya que prácticamente excluyó al sector agrícola, de granos y sectores estratégicos. China ha sido la principal afectada por el uso de dicha condición, ya que la mayoría de las veces la comparación entre los bajos precios de China y los “valores normales” determinados a partir de países sustitutos, ha resultado en márgenes de dumping mayores a los que resultarían de aplicar una metodología estricta de precios y costos de producción en China. Se ha visto inclusive que la mayoría de los márgenes de dumping más elevados en el mundo han resultado de investigaciones que determinan la condición de economías de no mercado.

En este contexto, China ha decidido acortar el camino a través de negociaciones bilaterales con cada miembro de la OMC, los que son de su particular interés. En abril de 2008, Nueva Zelanda como ejemplo de lo anterior, reconoció oficialmente a China como economía de mercado, y sobre esta premisa, ambos países han firmado el acuerdo de libre comercio.⁸¹ Se trata del primer acuerdo de esta índole al que China ha llegado con un país desarrollado.

México ha otorgado el reconocimiento de economía de mercado a Rusia en la negociación de su acceso a la OMC, pese a que es un país que no se considera liberalizado económicamente. Nuestro país ha querido dar un paso en el reconocimiento de economía de mercado para con China; en mayo de 2008

⁸¹ Vid. EENI BUSINESS SCHOOL, China New Zeland Free Trade Agreement (FTA) - Goods, en <<http://www.reingex.com/China-Nueva-Zelanda-TLC.shtml>> (consultado el 1° de febrero de 2015)

concluyeron las negociaciones del Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI). Este instrumento jurídico establece un marco de reglas claras y transparentes que permitirá proteger los flujos de capital.

En materia de turismo, las perspectivas de cooperación resultan positivas gracias a la designación de México como destino turístico aprobado para los ciudadanos chinos.

Por lo que se refiere al transporte, la relación bilateral entre México y China presenta perspectivas alentadoras de cooperación gracias a la firma de los Acuerdos sobre Transporte Marítimo en septiembre de 2005 y de los memorándums de entendimiento para la cooperación en los campos del transporte terrestre, marítimo, fluvial e infraestructura y para la cooperación en el campo de la información y las telecomunicaciones, en mayo de 2006, en el marco de la Segunda Reunión de la Comisión Binacional México-China.⁸²

El reconocimiento de China como economía de mercado podría impulsar el aumento de la inversión de dicho país en nuestro territorio. El plazo vence en 2016, se tiene poco tiempo para obtener algo a cambio, puesto que conforme se vaya acercando el plazo, el incentivo para China de una posibilidad de negociación va disminuyendo, al mismo tiempo que el beneficio que se pudiera tener.

El paradigma de la industria en México debe de cambiar, ya que en lugar de buscar la protección a través del uso de los sistemas de prácticas desleales de comercio o salvaguardias, se debería buscar que a cambio del reconocimiento mencionado, China invierta en sectores específicos en los que se puedan beneficiar dichas industrias, se busque un mayor acceso al mercado chino de productos mexicanos y aprovechar nuestra posición estratégica así como los diversos tratados de libre comercio para convertirnos en una plataforma exportadora tanto hacia Estados Unidos, Canadá y otros países de Latinoamérica, tal como sucede con las pantallas de televisión que se ensamblan en Tijuana y se

⁸² Cfr. URUCHURTU, Gustavo A., *Op. Cit.*, p. 439.

exportan a Estados Unidos y otros países. Esto permitirá ir contrarrestando el déficit comercial que tenemos con ese país y convertir al país asiático en un promotor de nuestro desarrollo.

3.2.3 Desventajas en el otorgamiento de ese reconocimiento

Desde su ingreso a la OMC, China ha solicitado en reiteradas ocasiones a los países que aún no han concedido a China este reconocimiento que evalúen de manera justa y objetiva el progreso del país asiático para construir una economía de mercado.

El criterio de México ha sido el mismo que Estados Unidos y la Unión Europea mantienen al día de hoy, es decir, que China es una economía centralmente planificada, cuyos precios internos están distorsionados por la intervención gubernamental y otros factores que impiden una calificación objetiva de éstos, tratándose de dumping porque se basa en términos abstractos. La utilización de los precios de un tercer país da por lo general márgenes de dumping muy elevados. Esta situación es reconocida por la OMC, incluso, en el caso de México los requisitos para seleccionar el país sustituto son más estrictos.

La República Popular China solo podrá ser considerada como economía de mercado después del 2016, con independencia de los acuerdos de reconocimiento que ha firmado para que le otorguen ese carácter antes de dicho plazo. Es imprevisible si los países desarrollados emitirán una declaración para darle dicho reconocimiento, puesto que eso sería facilitarle el camino para consagrarle una posición privilegiada en el escenario económico mundial, principalmente en el comercio de bienes y servicios. China tendrá que cabildear, realizar concesiones y otorgar otras ventajas comerciales a los países miembros de la OMC, debido a que China no ha hecho la tarea como se ha comprometido, dejando temas pendientes sobre derechos humanos, laborales, sociales, digitales, de protección al ambiente, empresas comerciales del estado, licitación pública e inversión extranjera, sin desdeñar la prioridad que se tiene dentro de la Ronda de Doha de la OMC, en lo conducente a los derechos de propiedad intelectual, incluyendo el

comercio electrónico. Por tanto, esto dependerá de los acuerdos que se logren dentro de esa Ronda, que trae aparejado una recomposición del tablero geopolítico en la instrumentación de nuevos acuerdos regionales, los cuales darán la pauta para otorgar dicho reconocimiento.

La libre competencia es el principio fundamental para acceder a los mercados. El enfoque de negocios mediante reglas claras, administradas por la OMC que proporcione certidumbre jurídica, acrecentará sin duda alguna los negocios a través de exportaciones e importaciones en un terreno de juego transparente, justo y equitativo. En la operación de las empresas comerciales del Estado, se persigue reducir a su mínima expresión la intervención estatal, cuyo futuro es fascinante ante la innovación tecnológica. Sin embargo, esto es un problema más agudo, más significativo, más importante desde un enfoque cuantitativo y cualitativo para que el gobierno chino cumpla con estas expectativas, sobre todo en la influencia estatal en la toma de decisiones, para que las corporaciones chinas deban actuar conforme al comportamiento de los mercados, renunciando a las prácticas de economía dirigida.⁸³

Cada estado soberano es libre para regular su comercio exterior, sin embargo sus políticas comerciales serán cuestionadas, siempre y cuando sus mecanismos de exportación o importación sean proteccionistas o discriminatorios. En el caso de China, las empresas comerciales del estado están en franca expansión, dado su alta competitividad, pero sus políticas internas impiden a las empresas extranjeras participar libremente en licitaciones. Falta demostrar y convencer que para 2016 China tiene los rasgos distintivos de una economía de mercado para seguir ese camino ascendente.

⁸³ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *La transición de China hacia una economía de mercado en el 2016 y sus implicaciones para la contratación pública*, Op. Cit., p 52.

CAPÍTULO IV

EL SISTEMA DE VALORACIÓN ADUANERA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

4.1 ¿Qué es el Valor en Aduana?

La valoración en aduana es el procedimiento aduanero aplicado para determinar el valor en aduana de las mercancías importadas. Si se aplica un derecho *ad valorem*, el valor en aduana es esencial para determinar el derecho pagadero por el producto importado.

El artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio estableció los principios generales de un sistema internacional de valoración. Se disponía en él que el valor a fines aduaneros de las mercancías importadas debería basarse en el valor real de las mercancías a partir del cual se impone el derecho, o bien de mercancías similares, en lugar de en el valor de las mercancías de origen nacional o en valores ficticios o arbitrarios. Aunque en el artículo VII se recoge también una definición de “valor real”, permitía a los Miembros utilizar métodos muy diferentes para valorar las mercancías. Existían además “cláusulas de anterioridad” que permitían la continuación de viejas normas que ni siquiera satisfacían la nueva y muy general norma.⁸⁴

A partir del decenio de 1950 muchos países calculaban los derechos de aduana según la Definición del Valor de Bruselas. Con arreglo a este método, para cada producto se determinaba un precio normal de mercado (definido como el precio que se pagaría por el producto en un mercado libre en una transacción entre un comprador y un vendedor independientes entre sí), sobre cuya base se calculaba el derecho. Las desviaciones en la práctica de este precio únicamente se tenían plenamente en cuenta cuando el valor declarado era superior al valor establecido. Las variaciones a la baja sólo se tenían en cuenta hasta el 10 por ciento. Este método no satisfacía en absoluto a los comerciantes, ya que las

⁸⁴ Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Información técnica sobre la valoración en aduana*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/cusval_s/cusval_info_s.htm> (consultado el 1° de marzo de 2015)

variaciones de los precios y las ventajas competitivas de las empresas no quedaban reflejadas hasta que la oficina de aduanas ajustaba el precio teórico transcurrido cierto tiempo. Los productos nuevos o raros no figuraban muchas veces en las listas, lo que hacía difícil determinar el “precio normal”. Estados Unidos nunca se adhirió a la Definición del Valor de Bruselas; se necesitaba un método de valoración más flexible y uniforme que armonizase los regímenes de todos los países.

El Código de Valoración de la Ronda de Tokio, o Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del GATT, concluido en 1979, estableció un sistema positivo de valoración en aduana basado en el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías importadas. El llamado “valor de transacción” tenía por objeto proporcionar un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración en aduana de las mercancías que se ajustase a las realidades comerciales. Difiere del valor “teórico” utilizado en la Definición del Valor de Bruselas. En su calidad de acuerdo independiente, el Código de Valoración de la Ronda de Tokio fue firmado por más de 40 partes contratantes.

Tras la conclusión de la Ronda Uruguay, el Código de la Ronda de Tokio fue sustituido por el Acuerdo de la OMC relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994. Este Acuerdo es igual en esencia al Código de Valoración de la Ronda de Tokio y se aplica únicamente a la valoración de las mercancías a efectos de la aplicación de derechos *ad valorem* a las importaciones. No contiene obligaciones sobre la valoración a efectos de determinar los derechos de exportación o la administración de los contingentes sobre la base del valor de las mercancías, ni establece condiciones para la valoración de las mercancías con fines de aplicación de impuestos internos o control de divisas.

En virtud del Acuerdo se establece un Comité de Valoración en Aduana compuesto de representantes de cada uno de los Miembros, para darles la oportunidad de consultarse sobre cuestiones relacionadas con la administración del sistema de valoración en aduana por cualquiera de los Miembros o con la consecución de los objetivos del Acuerdo. El Acuerdo también establece un

Comité Técnico de Valoración en Aduana, bajo los auspicios de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), con objeto de asegurar, a nivel técnico, la uniformidad de la interpretación y aplicación del Acuerdo. Es una función del Comité Técnico suministrar asesoramiento sobre cuestiones técnicas concretas, si así lo solicitan los Miembros o un grupo especial en el marco de una diferencia.

4.2 Acuerdo de Valoración Aduanera

El proceso de estimación del valor de un producto en aduana plantea problemas a los importadores que pueden ser tan graves como el derecho real aplicado. El Acuerdo de la OMC sobre Valoración en Aduana tiene por objeto establecer un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración en aduana de las mercancías: un sistema que se ajusta a las realidades comerciales y que prescribe la utilización de valores arbitrarios o ficticios. El Comité de Valoración en Aduana del Consejo del Comercio de Mercancías se ocupa de la labor realizada en la OMC en la esfera de la valoración en aduana.⁸⁵

El “valor de transacción”, tal como se define en el artículo 1, es la primera base para la determinación del valor en aduana de conformidad con dicho Acuerdo. El artículo 1 debe considerarse en conjunción con el artículo 8, que dispone, entre otras cosas, el ajuste del precio realmente pagado o por pagar en los casos en que determinados elementos, que se considera forman parte del valor en aduana, corran a cargo del comprador y no estén incluidos en el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías importadas. El artículo 8 prevé también la inclusión en el valor de transacción de determinadas prestaciones del comprador en favor del vendedor, que revistan mejor la forma de bienes o servicios que de dinero. Los artículos 2 a 7 inclusive establecen métodos para determinar el valor en aduana en todos los casos en que no pueda determinarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1.

⁸⁵ Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Valoración en aduana*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/cusval_s/cusval_s.htm> (consultado el 1° de marzo de 2015)

Cuando el valor en aduana no pueda determinarse en virtud de lo dispuesto en el artículo 1, normalmente deberán celebrarse consultas entre la Administración de Aduanas y el importador con objeto de establecer una base de valoración con arreglo a lo dispuesto en los artículos 2 ó 3. Puede ocurrir, por ejemplo, que el importador posea información acerca del valor en aduana de mercancías idénticas o similares importadas y que la Administración de Aduanas no disponga de manera directa de esta información en el lugar de importación. También es posible que la Administración de Aduanas disponga de información acerca del valor en aduana de mercancías idénticas o similares importadas y que el importador no conozca esta información. La celebración de consultas entre las dos partes permitirá intercambiar la información, a reserva de las limitaciones impuestas por el secreto comercial, con el fin de determinar una base apropiada de valoración en aduana.

Los artículos 5 y 6 proporcionan dos bases para determinar el valor en aduana cuando éste no pueda determinarse sobre la base del valor de transacción de las mercancías importadas o de mercancías idénticas o similares importadas. En virtud del párrafo 1 del artículo 5, el valor en aduana se determina sobre la base del precio a que se venden las mercancías, en el mismo estado en que son importadas, a un comprador no vinculado con el vendedor y en el país de importación. Asimismo, el importador, si así lo solicita, tiene derecho a que las mercancías que son objeto de transformación después de la importación se valoren con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5. En virtud del artículo 6, el valor en aduana se determina sobre la base del valor reconstruido. Ambos métodos presentan dificultades y por esta causa el importador tiene derecho, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4, a elegir el orden de aplicación de los dos métodos. El artículo 7 establece cómo determinar el valor en aduana en los casos en que no pueda determinarse con arreglo a ninguno de los artículos anteriores.

El artículo 13 establece que si en el curso de la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas resultase necesario demorar la determinación definitiva de ese valor, el importador de las mercancías podrá no

obstante retirarlas de la Aduana si, cuando así se le exija, presta una garantía suficiente en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado que cubra el pago de los derechos de aduana a que puedan estar sujetas en definitiva las mercancías. Esta posibilidad deberá preverse en la legislación de cada Miembro.

En los casos en que no exista valor de transacción o en que el valor de transacción no sea aceptable como valor en aduana por haberse distorsionado el precio como consecuencia de ciertas condiciones, el Acuerdo establece otros cinco métodos de valoración en aduana, que habrán de aplicarse en el orden prescrito. En total, en el Acuerdo se consideran los seis métodos siguientes: Valor de transacción, Valor de transacción de mercancías idénticas, Valor de transacción de mercancías similares, Método deductivo, Método del valor reconstruido y el Método de última instancia.⁸⁶

I. Valor de transacción

El precio realmente pagado o por pagar es el pago total que por las mercancías importadas haya hecho o vaya a hacer el comprador al vendedor o en beneficio de éste e incluye todos los pagos hechos como condición de la venta de las mercancías importadas por el comprador al vendedor, o por el comprador a una tercera parte para cumplir una obligación del vendedor.

En el Acuerdo se establecen algunas condiciones que deben cumplirse para efectos de este método de valoración:

Prueba de la venta. Debe existir prueba de una venta para la exportación al país de importación (es decir, facturas comerciales, contratos, pedidos, etc.).

Sin restricciones a la cesión o utilización. No deben existir restricciones a la cesión o utilización de las mercancías por el comprador, con excepción de aquellas que la legislación del país de importación imponga o exija, se limiten al territorio

⁸⁶ Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Información técnica sobre la valoración en aduana*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/cusval_s/cusval_info_s.htm> (consultado el 1° de marzo de 2015)

geográfico donde puedan revenderse las mercancías y no afecten sustancialmente al valor de las mercancías.

Sin sujeción a condiciones adicionales. La venta o el precio no deben estar supeditados a condiciones o consideraciones cuyo valor no pueda determinarse con respecto a las mercancías objeto de valoración. En la nota al párrafo 1 b) del artículo 1, que figura en el Anexo I se dan algunos ejemplos: El vendedor establece el precio de las mercancías importadas a condición de que el comprador adquiera también cierta cantidad de otras mercancías. El precio de las mercancías importadas depende del precio o precios a que el comprador venda otras mercancías al vendedor. El precio se establece condicionándolo a una forma de pago ajena a las mercancías importadas.

Precio absoluto. No revertirá directa ni indirectamente al vendedor parte alguna del producto de la reventa o de cualquier cesión o utilización posteriores de las mercancías por el comprador, a menos que pueda efectuarse el debido ajuste de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.

Información suficiente a efectos de ajuste. Deberá disponerse de información suficiente para que puedan efectuarse en el precio pagado o por pagar, de conformidad con el artículo 8, determinados ajustes, por ejemplo las comisiones y los gastos de corretaje, salvo las comisiones de compra; el costo de los envases o embalajes y los gastos correspondientes; determinados servicios; los cánones y derechos de licencia; los beneficios posteriores; el costo del seguro y los gastos de transporte y servicios conexos ocasionados por el transporte.

Ausencia de vinculación entre el comprador y el vendedor y el de lo contrario. No debe existir vinculación entre el comprador y el vendedor, pero, si existiera, la utilización del valor de transacción será aceptable si el importador demuestra que la relación no ha influido en el precio, o que el valor de transacción se aproxima mucho a un valor que responde a determinados criterios.

Partes vinculadas. En el artículo 15 del Acuerdo se da la definición de personas vinculadas, según la cual, se considerará que existe vinculación entre las personas únicamente en los casos siguientes: si una de ellas ocupa cargos de responsabilidad o dirección en una empresa de la otra; si están legalmente reconocidas como asociadas en negocios; si están en relación de empleador y empleado; si una persona tiene, directa o indirectamente, la propiedad, el control o la posesión del 5 por ciento o más de las acciones o títulos en circulación y con derecho a voto de ambas; si una de ellas controla directa o indirectamente a la otra; ambas están controladas directa o indirectamente por una tercera; o sus familiares.

El valor en aduana basado en el método del valor de transacción depende en gran medida de los documentos presentados por el importador. En el artículo 17 del Acuerdo se confirma el derecho de las administraciones de aduanas a “comprobar la veracidad o la exactitud de toda información, documento o declaración. En una Decisión relativa a los casos en que las administraciones de aduanas tengan motivos para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado”⁸⁷, adoptada por el Comité de Valoración en Aduana en aplicación de una Decisión Ministerial adoptada en Marrakech, se indica el procedimiento que ha de seguirse en esos casos. Como primera medida, la administración de aduanas podrá pedir al importador que proporcione una explicación complementaria de que el valor declarado representa la cantidad total realmente pagada o por pagar por las mercancías importadas.

Si, una vez recibida la información complementaria, la administración de aduanas tiene aún dudas razonables o si no obtiene respuesta, podrá decidir que el valor en aduana de las mercancías importadas no puede determinarse con arreglo al método del valor de transacción. Antes de adoptar una decisión definitiva, la administración de aduanas debe comunicar sus motivos de duda al importador, que a su vez, debe disponer de un plazo razonable para responder.

⁸⁷ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Valoración en aduana*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/cusval_s/cusval_s.htm> (consultado el 1° de marzo de 2015)

También deben comunicarse al importador por escrito, los motivos en que se haya inspirado la decisión definitiva.

II. Valor de transacción de mercancías idénticas

El valor de transacción se calcula de la misma manera con respecto a mercancías idénticas, que han de responder a los siguientes criterios: ser iguales en todos los aspectos, con inclusión de sus características físicas, calidad y prestigio comercial; haberse producido en el mismo país que las mercancías objeto de valoración y que las haya producido el productor de las mercancías objeto de valoración.

Para que pueda aplicarse este método, las mercancías deben haberse vendido al mismo país de importación que las mercancías objeto de valoración. Deben también haberse exportado en el mismo momento que las mercancías objeto de valoración, o en un momento aproximado.

En ese sentido, se admiten algunas excepciones, en particular: cuando no existan mercancías idénticas producidas por la misma persona en el país de producción de las mercancías objeto de valoración, podrán tenerse en cuenta mercancías idénticas producidas por una persona diferente en el mismo país; las pequeñas diferencias de aspecto no impedirán que se consideren como idénticas las mercancías que en todo lo demás se ajusten a la definición.

La definición excluye las mercancías importadas que incluyen trabajos de ingeniería, trabajos artísticos, etc., suministrados por el comprador al productor de las mercancías gratuitas o a precio reducido, realizados en el país de importación y que no hayan sido objeto de un ajuste en virtud del artículo 8.

III. Valor de transacción de mercancías similares

El Acuerdo en mención determina que el valor de transacción se calcula de la misma manera con respecto a mercancías similares, que han de responder a los siguientes criterios: que sean muy semejantes a las mercancías objeto de valoración en lo que se refiere a su composición y características; que puedan

cumplir las mismas funciones que las mercancías objeto de valoración y ser comercialmente intercambiables; que se hayan producido en el mismo país y por el mismo productor de las mercancías objeto de valoración. Para que pueda utilizarse este método, las mercancías deben haberse vendido al mismo país de importación que las mercancías objeto de valoración. Deben también haberse exportado en el mismo momento que las mercancías objeto de valoración, o en un momento aproximado.

IV. Método deductivo

En el Acuerdo se dispone que cuando no pueda determinarse el valor en aduana sobre la base del valor de transacción de las mercancías importadas o de mercancías idénticas o similares, se determinará sobre la base del precio unitario al que se venda a un comprador no vinculado con el vendedor la mayor cantidad total de las mercancías importadas, o de otras mercancías importadas que sean idénticas o similares a ellas, en el país de importación. El comprador y el vendedor en el país importador no deben estar vinculados y la venta debe realizarse en el momento de la importación de las mercancías objeto de valoración o en un momento aproximado. Si no se han realizado ventas en el momento de la importación o en un momento aproximado, podrán utilizarse como base las ventas realizadas hasta 90 días después de la importación de las mercancías objeto de valoración.

Con arreglo al párrafo 1, del artículo 5, el valor en aduana debe establecerse sobre la base del precio unitario al que se venda la mayor cantidad total de las mercancías importadas o de otras mercancías importadas que sean idénticas o similares a ellas. Según la nota interpretativa de ese artículo, el precio unitario a que se venda la mayor cantidad total de las mercancías es el precio a que se venda el mayor número de unidades a personas no vinculadas al primer nivel comercial después de la importación al que se efectúen dichas ventas. Para determinar esa mayor cantidad total de mercancías, se reúnen todas las ventas realizadas a un precio dado y se compara la suma de todas las unidades de mercancías vendidas a ese precio con la suma de todas las unidades de

mercancías vendidas a cualquier otro precio. El mayor número de unidades vendidas a un precio representa la mayor cantidad total.

Como el punto de partida para calcular el valor deductivo es el precio de venta en el país de importación, es preciso efectuar las siguientes deducciones para reducir ese precio al valor en aduana pertinente: las comisiones pagadas o convenidas usualmente, la suma de los suplementos por beneficios y gastos generales cargados en relación con las ventas; los gastos habituales de transporte y seguros en que se incurra en el país de importación; los derechos de aduana y otros gravámenes internos pagaderos en el país importador por la importación o venta de las mercancías; cuando proceda, el valor añadido por el montaje o ulterior elaboración de las mercancías.

V. Método del valor reconstruido

Con arreglo al valor reconstruido, que es el método más difícil y menos utilizado, el valor en aduana se determina sobre la base del costo de producción de las mercancías objeto de valoración más una cantidad por concepto de beneficios y gastos generales igual a la reflejada habitualmente en las ventas de mercancías de la misma especie o clase del país de exportación al país de importación. El valor reconstruido es la suma de los siguientes elementos:

Costo de producción = valor de los materiales y de la fabricación. El costo o valor de los materiales y de la fabricación u otras operaciones efectuadas para producir las mercancías importadas. El valor de los materiales incluirá, por ejemplo: materias primas tales como madera, acero, plomo, arcilla, textiles, etc.; gastos en que se haya incurrido para llevar las materias primas al lugar de producción; subconjuntos, como circuitos integrados; y elementos prefabricados que finalmente hayan de armarse. Los gastos de fabricación incluirán el costo de la mano de obra, los gastos de montaje cuando se trate de una operación de montaje en vez de un proceso de fabricación, y gastos indirectos en concepto, por ejemplo, de supervisión y mantenimiento de las fábricas, horas extraordinarias, etc. El costo o valor se determinará sobre la base de la información relativa a la

producción de las mercancías objeto de valoración, proporcionada por el productor o en su nombre. De no estar incluidos supra, se añadirán el costo de los embalajes y los gastos conexos, los servicios auxiliares, los trabajos de ingeniería, los trabajos artísticos, etc. realizados en el país de importación.

Beneficios y gastos generales. Los beneficios y gastos generales reflejados habitualmente por los productores del país de importación en las ventas de mercancías de la misma especie o clase del país de exportación al país de importación, sobre la base de información facilitada por el productor. Se entiende por mercancías de la misma especie o clase las mercancías comprendidas en el grupo o gama de productos producidos por un determinado sector o rama de producción, que comprenden las mercancías idénticas o similares. La cantidad en concepto de beneficios y gastos generales ha de considerarse como un todo (es decir, la suma de ambos conceptos). Los gastos generales podrían incluir los gastos de alquiler, electricidad, suministro de agua, gastos jurídicos, etc.

Otros gastos que han de añadirse. Por último, deberán añadirse al precio otros gastos: el costo del transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación; los gastos de carga, descarga y manipulación ocasionados por el transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación; y el costo del seguro.

VI. Método de última instancia

De conformidad con el Acuerdo, este método recae en la determinación del valor en aduana sobre la base de “criterios razonables, compatibles con los principios y las disposiciones generales de este Acuerdo y el artículo VII del GATT de 1994, sobre la base de los datos disponibles”.⁸⁸ Cuando el valor en aduana no pueda determinarse por ninguno de los métodos citados anteriormente, podrá determinarse según criterios razonables, compatibles con los principios y las disposiciones generales del Acuerdo y del artículo VII del GATT de 1994, sobre la

⁸⁸ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Información técnica sobre la valoración en aduana*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/cusval_s/cusval_info_s.htm> (consultado el 1° de marzo de 2015)

base de los datos disponibles en el país de importación. En la mayor medida posible, este método deberá basarse en los valores y métodos determinados anteriormente, con una flexibilidad razonable en su aplicación.

Con arreglo al método de última instancia, el valor en aduana no deberá basarse en el precio de venta de mercancías en el país de importación (es decir, el precio de venta de mercancías fabricadas en el país de importación); un sistema que prevea la aceptación, a efectos de valoración en aduana, del más alto de dos valores posibles (deberá utilizarse el más bajo); el precio de mercancías en el mercado interno del país de exportación (la valoración sobre esta base sería contraria al principio enunciado en el preámbulo del Acuerdo); un costo de producción distinto de los valores reconstruidos que se hayan determinado para mercancías idénticas o similares (la valoración debe realizarse sobre la base de los datos disponibles en el país de importación); el precio de mercancías vendidas para exportación a un tercer país (dos mercados de exportación han de tratarse siempre como separados y el precio establecido para uno no debe controlar el valor en aduana en el otro); valores en aduana mínimos (a menos que un país en desarrollo se haya acogido a la excepción que permite la utilización de valores mínimos); valores arbitrarios o ficticios (esta prohibición se refiere a sistemas que no basen sus valores en lo que en realidad ocurre en el mercado, reflejado en los precios, ventas y costos reales; han de excluirse también los motivos de la importación o venta de las mercancías).

4.3 La facilitación del comercio en la OMA

En la esfera del acceso a los mercados, la OMC coopera regularmente con la OMA. Esta cooperación se refiere a la clasificación de mercancías. El personal de la OMC hace un seguimiento sistemático de la labor de la OMA sobre la nomenclatura de la clasificación del Sistema Armonizado, tanto para la labor del

Comité de Acceso a los Mercados como del Comité de Participantes sobre la Expansión del Comercio de Productos de Tecnología de la Información.⁸⁹

La cooperación en materia de facilitación del comercio es especialmente estrecha y productiva. La participación periódica en reuniones clave, las contribuciones sustantivas a las negociaciones de la OMC y la amplia colaboración en la esfera de la asistencia técnica demuestran la constructiva relación que existe entre ambas organizaciones y sus capacidades complementarias.

La OMA es un organismo intergubernamental a cargo de la simplificación y la armonización de los procedimientos aduaneros y desarrolla un papel fundamental en la reforma y modernización aduanera y operación mundial. En septiembre de 1987, México manifestó a la OMA su deseo de adherirse al Convenio que la creó y el 8 de febrero de 1988 depositó en la Secretaría General del Consejo de Cooperación Aduanera el instrumento de adhesión firmado por el Presidente de la República el 10 de diciembre de 1987; el decreto correspondiente fue publicado en el DOF el 2 de mayo de 1988. Se integra por 169 administraciones de aduanas y complementa sustancialmente los trabajos de la OMC incluyendo el Acuerdo de Facilitación de Comercio aprobado recientemente en Bali, Indonesia. En su seno, se estableció el Programa Columbus, en 2005, siendo la iniciativa de reforma aduanera más estructurada, sólida y avanzada dirigida para los países en desarrollo, con objetivos de ayudar en la aplicación del Marco Normativo de la OMA para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE) y el Convenio de Kyoto Revisado.⁹⁰

Cuando ya tenía la condición de observador en la labor preliminar de la OMC de preparación de las negociaciones, la OMA empezó a participar regularmente en el Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio

⁸⁹ Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Colaboración con otras organizaciones internacionales. La OMC y la OMA*, en <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_wco_s.htm> (consultado el 1° de marzo de 2015)

⁹⁰ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo y TREJO VARGAS, Pedro, *Nuevo Derecho Aduanero Electrónico*, México, Editorial Novum, 2015, p. 35.

desde que dicho grupo inició sus actividades. Las contribuciones abarcan desde el asesoramiento técnico y la preparación de herramientas auxiliares hasta la amplia participación en las actividades de asistencia técnica realizadas en todo el mundo. Los amplios conocimientos técnicos de la OMA, en cuyo seno existen varios instrumentos fundamentales en materia de aduanas, la convierten en un interlocutor ideal para las iniciativas en curso de la OMC en esta esfera.

Es probable que siga aumentando el número de actividades comunes si ambas organizaciones inician un amplio programa de evaluación de las necesidades y los costos, junto con el Banco Mundial y otros interlocutores internacionales en la materia. El objetivo es proporcionar a los gobiernos información sobre sus necesidades a fin de aplicar los posibles resultados de las negociaciones sobre facilitación del comercio en lo que respecta a las medidas concretas que deben adoptarse. Una herramienta clave para el análisis se encuentra en su última etapa de preparación y actualmente está siendo probada sobre el terreno. La versión definitiva será utilizada para realizar una serie de evaluaciones nacionales y regionales en los meses venideros.

La cooperación también se da en forma de actividades conjuntas en el marco de la Asociación Mundial para la Facilitación. Destinada a aumentar la coherencia y mejorar la coordinación, la Asociación Mundial para la Facilitación proporciona un foro para elaborar respuestas conjuntas a los numerosos retos que se plantean en la esfera de la facilitación del comercio.

4.3.1 Marco Normativo SAFE

El comercio internacional es un motor fundamental para la prosperidad económica. El sistema de comercio mundial puede ser utilizado con fines terroristas, que provocarían graves trastornos a toda la economía mundial. Las Administraciones Aduaneras, en su calidad de organismos gubernamentales encargados de controlar y administrar el movimiento internacional de mercaderías, pueden ofrecer más seguridad a la cadena logística mundial y pueden ayudar a lograr el

desarrollo socio-económico a través de la recaudación impositiva y de la facilitación del comercio.

Garantizar la seguridad de la cadena logística internacional es sólo un paso en el proceso de fortalecimiento y preparación de las Administraciones Aduaneras para enfrentar los desafíos del siglo XXI. Por lo tanto, para fortalecer y mejorar los programas y prácticas existentes, los Miembros de la OMA han desarrollado un sistema que mejorará la seguridad y la facilitación del comercio internacional. Se trata del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial. El Marco SAFE establece principios y normas y además, los presenta para que los Miembros de la OMA los adopten como fundamentos básicos.

“El Marco SAFE también tiene en cuenta dos elementos fundamentales que son la capacitación y la autoridad legislativa. A pesar de que ciertos aspectos de este documento pueden aplicarse sin capacitación, muchas Administraciones necesitarán asistencia para aplicar las normas. El Marco SAFE tiene en cuenta la asistencia y la capacitación para aquellas Administraciones Aduaneras que lo adopten”.⁹¹

Fue aprobado en junio de 2005, en las sesiones del consejo en Bruselas, Bélgica, de la OMA, donde México se adhirió en la misma fecha a través de un boletín meramente informativo sin que se publicara en el DOF ni se le diera vista al Senado de la República. Su objetivo principal es dar certidumbre y seguridad en la cadena logística internacional. Además es una instancia técnica dentro del proceso de certificación para fortalecer y preparar a las administraciones de aduanas para los retos del siglo XXI.⁹²

Dentro de sus objetivos de trabajo destacan:

⁹¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS, *Marco Normativo SAFE de la OMA. Proyecto junio 2012*, en <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx> (consultado el 1° de marzo de 2015)

⁹² Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo y TREJO VARGAS, *Op. Cit.*, p. 36.

- Crear normas que garanticen la seguridad y facilitación de la cadena logística a nivel mundial para promover la seguridad y previsibilidad.
- Permitir el control integrado de la cadena logística en todos los medios de transporte.
- Ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las Aduanas para que puedan enfrentar los desafíos y aprovechen las oportunidades del siglo XXI.
- Reforzar la cooperación entre las Administraciones Aduaneras para detectar envíos de alto riesgo.
- Fortalecer la cooperación entre las Aduanas y las empresas.
- Promover el movimiento fluido de las mercaderías a través de cadenas logísticas internacionales.

El Marco SAFE consta de cuatro elementos:

- 1) “El Marco armoniza los requisitos de la información electrónica avanzada sobre los envíos destinados al interior, al exterior o que están en tránsito.
- 2) Cada país que adopte el Marco SAFE se compromete a aplicar un enfoque de análisis de riesgo para resolver las amenazas de la seguridad.
- 3) A petición del país de destino, la Administración Aduanera del país de despacho realizará una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo con destino al exterior, preferentemente utilizando equipos de detección no intrusiva como por ejemplo, máquinas de rayos X y detectores de radiación.
- 4) El Marco SAFE define los beneficios que las Aduanas ofrecerán a las empresas que cumplan con las normas de seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas”.⁹³

El Marco Normativo SAFE de la OMA está basado en dos escenarios de colaboración: aduanas-aduanas y aduanas-empresas. En el primer caso, se busca la transmisión previa de información por medios electrónicos con el fin de

⁹³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS, *Marco Normativo SAFE de la OMA. Proyecto junio 2012*, en <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx> (consultado el 1° de marzo de 2015)

identificar la carga de alto riesgo, ya que anteriormente las aduanas inspeccionaban la carga una vez que llegaba al punto de entrada, lo que no permitía realizar una valoración anticipada del riesgo de los embarques. En el segundo escenario, es el desarrollo de programas con aplicaciones tecnológicas entre el gobierno federal y el sector privado para garantizar la seguridad y confiabilidad de la cadena logística internacional, a través de la participación de empresas exportadoras, transportadoras y hasta en una etapa más acabada hasta el agente aduanal. Esto con el objeto de que ofrezcan un nivel elevado de seguridad y a su vez se traduzca en beneficios para éstas e intensificar el flujo comercial. En el artículo 7 del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC están detallados estos nuevos compromisos que tendrán que desplegar los países miembros de la OMC en la búsqueda constante de otorgar certidumbre en el despacho aduanero.⁹⁴

Dentro de este esquema aduanero, se tipifican las empresas certificadas conforme al artículo 100-A de la Ley Aduanera así como la Regla 3.8.1., rubro L de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, a las cuales se les conoce como Nuevo Esquema de Empresas Certificadas, en tanto que en el contexto mundial es el Operador Económico Autorizado, considerados como una parte que participa en el movimiento internacional de mercaderías en representación de la Administración Aduanera o en cualquier función que ésta hubiera autorizado, de acuerdo con las normas de seguridad de la OMA. Los Operadores Económicos Autorizados incluyen entre otros a importadores, exportadores, despachantes, transportistas, intermediarios, operadores portuarios, aeroportuarios y de terminales, distribuidores, operadores integrados y de depósitos.

“El Marco SAFE es una plataforma que mejorará el comercio mundial, garantizará la seguridad contra el terrorismo e incrementará el aporte de las Aduanas y de los socios comerciales para lograr el bienestar económico y social de las naciones. Además, mejorará la capacidad de las Aduanas para detectar y

⁹⁴ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo y TREJO VARGAS, *Op. Cit.*, p. 38.

controlar envíos de alto riesgo e incrementará la administración de mercaderías, acelerando de ese modo la entrega de éstas. Esto sirve de estímulo para los vendedores y compradores ya que les hace más fácil el envío de productos de un país a otro”.⁹⁵

La adopción de nuestro país de las normas establecidas en el Marco SAFE tiene un espíritu de cooperación mediante la firma de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo con aquellos países que cuentan con un programa similar en materia de seguridad, que cumplen con la condición de Operadores Económicos Autorizados de acuerdo con dicho Marco y la legislación correspondiente de cada país.

Parte de la estrategia para evitar la duplicación de controles de seguridad y contribuir de manera significativa a la facilitación y control de las mercancías que circulan en la cadena de suministro internacional, es necesario contar con la participación de aquellos que logren obtener el registro en la inscripción de empresas certificadas y autorizar el intercambio de información que permita enriquecer los sistemas informáticos y eliminar o reducir la duplicación de esfuerzos en el proceso de inscripción.

4.3.2 Convenio de Kyoto

El Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, o Convenio Kyoto, adoptado el 18 de mayo de 1973, entró en vigor el 25 de septiembre de 1974. Aun cuando México no se adhería a dicho convenio, sus disposiciones fueron base para redactar la Ley Aduanera publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1981, en vigor desde el 1° de julio de 1982, ley que abrogó el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1951.⁹⁶

⁹⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS, *Marco Normativo SAFE de la OMA. Proyecto junio 2012*, en <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx> (consultado el 1° de marzo de 2015)

⁹⁶ *Cfr.* CANCINO GÓMEZ, Rodolfo y TREJO VARGAS, *Op. Cit.*, p. 377.

Este convenio nació como un instrumento internacional para disminuir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países, que pudieren dificultar el comercio internacional. En ese contexto, las normas contenidas en el Convenio Kyoto fueron destinadas a alcanzar un grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros a nivel mundial, bajo la premisa de que las aduanas y los procesos aduaneros no deben ser utilizados como barreras al comercio internacional y el crecimiento de los países.

En 1995 se vislumbraba la necesidad de actualizar las disposiciones del Convenio Kyoto de 1974, con el propósito fundamental de incorporar prácticas aduaneras más modernas. La OMA revisó y actualizó el marco normativo de dicho convenio para asegurar las demandas presentes del comercio internacional, adoptando la Versión Revisada del Convenio Kyoto de junio de 1999 como nuevo prototipo de procedimientos modernos y eficaces de las aduanas en el siglo XXI, la cual entró en vigor el 3 de febrero de 2006.⁹⁷

La estructura del Convenio de Kyoto Revisado comprende materialmente cuatro partes: el Protocolo de Enmienda, un Cuerpo (apéndice I), un Anexo general (apéndice II) y diez anexos específicos (apéndice III). Dentro del ámbito de aplicación del convenio, no se establece algún impedimento para que una parte contratante otorgue mayores facilidades que las previstas en el propio convenio, recomendando a cada una de ellas la posibilidad de que conceda facilidades aduaneras tan ampliamente como le sea posible. También el convenio reconoce expresamente que no constituye impedimento para que las legislaciones nacionales regulen y establezcan prohibiciones o restricciones con respecto a mercancías sujetas a control aduanero.

En el marco del Convenio de Kyoto Revisado sobresale que la legislación nacional determinará las condiciones en las que una persona queda autorizada para actuar como declarante, y también que cualquier persona con derecho a

⁹⁷ Cfr. COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EUROPA, *Convenio de Kyoto Revisado (CKR)*, en <<http://tfig.itcilo.org/SP/contents/revised-kyoto-convention.htm>> (consultado el 1° de marzo de 2015)

disponer de las mercancías será autorizada para actuar como declarante. Lo anterior significa que el declarante no tiene que ser necesariamente el propietario de las mercancías, ya que pueden serlo el transportista, consignatario, destinatario, un agente aduanal o general cualquier poseedor legitimado; por otra parte, no se puede negar al propietario o quien tenga derecho, la posibilidad de encomendar la declaración a cualquier tercero o por sí mismo, y no obligatoriamente a uno determinado, como puede ser el agente aduanal, a condición de que haya cedido a éste el derecho de disposición de las mercancías.

Con la reforma aduanera de diciembre de 2013, se establece al agente aduanal como una figura opcional en el despacho, dejando a un lado la obligación de sus servicios. Esto ha obligado a reestructurar los procedimientos para el aforo de las mercancías de comercio exterior a través del Sistema Electrónico Aduanero, el Sistema Automatizado Aduanero Integral y la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano, así como la actuación del agente aduanal, quien pese a todo continúa siendo el profesionista y empresario natural en el despacho aduanero y como responsable directo o solidario ante la aduana.

De 2009 a 2012, el SAT inició un proceso de modernización y simplificación de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, que de igual forma influyeron en el establecimiento de una simplificación y mejora regulatoria de los procedimientos y trámites aduaneros. Otro instrumento administrativo por el que se han establecido facilidades en materia aduanera, mediante disposiciones ejecutivas, es 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.

4.4 La facilitación del comercio dentro de la OMC

El objetivo de la facilitación del comercio en el marco de la OMC es que las operaciones del comercio internacional sean más expeditas y eficientes, a través de la simplificación, racionalización y armonización de los procedimientos comerciales, la homologación de la documentación y el establecimiento de los

criterios para el despacho aduanero mediante la consulta y la disponibilidad de información en tiempo. Se pretende establecer leyes y reglamentos actualizados que fomenten la transparencia y previsibilidad con mecanismos de enlace automatizados que faciliten el cruce de fronteras en menor tiempo.

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio consta de tres secciones. La sección I contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Aclara y mejora los artículos pertinentes (V, VIII y X) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994. Contiene también disposiciones de cooperación aduanera. La sección II contiene disposiciones sobre trato especial y diferenciado que permiten a los países en desarrollo y menos adelantados determinar cuándo aplicarán disposiciones específicas del Acuerdo e identificar las disposiciones que solo podrán aplicar después de recibir asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad. “La sección III contiene disposiciones que establecen un comité permanente de facilitación del comercio en la OMC y exigen que los Miembros tengan un comité nacional para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo”.⁹⁸ También contiene algunas disposiciones finales.

En el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, adoptado en la Reunión Ministerial de 7 de diciembre de 2013 en Bali, Indonesia, se estableció el compromiso de integrar un Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio, dependiente del Consejo General, que se encargue de llevar a cabo las acciones necesarias para la instrumentación y aplicación de sus disposiciones mediante la aceptación, por parte de los países miembros hasta el 31 de julio de 2015, del protocolo de compromisos avalado por el Consejo General de la OMC. En consecuencia, los acuerdos obtenidos de la Reunión de diciembre de 2013, se

⁹⁸ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *La facilitación del comercio*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm> (consultado el 1° de marzo de 2015)

instrumentarán en conjunción con la OMA para conseguir un mayor grado de liberalización del comercio.⁹⁹

El Acuerdo obliga a realizar cuanto antes una evaluación del marco jurídico aplicable, los requisitos y sus sistemas para optimizar la operación y desempeño. La OMC, los Miembros de la OMC y otras organizaciones intergubernamentales, como el Banco Mundial, la OMA y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), prestan asistencia técnica para la facilitación del comercio. En julio de 2014, la OMC anunció la puesta en marcha del Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que ayudará a los países en desarrollo y menos adelantados a aplicar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. El Mecanismo pasó a ser operativo con la adopción del Protocolo relativo a la facilitación del comercio.¹⁰⁰

En el caso de México, se deberán establecer mayores candados y designar a los responsables de garantizar la seguridad y confidencialidad de la información que se genere por el sistema de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana, a cargo de la SE. Esto representa una obligación implícita para el gobierno mexicano de armonizar el sistema tecnológico respetando el formato que se acuerde finalmente por los países miembros de la OMC, sin perder de vista aspectos altamente sensibles, como las políticas relativas a evitar la intermediación, el suministro y distribución de la información a través de un mecanismo formal de notificaciones, donde prácticamente todas las aduanas del mundo estarán interconectadas o intercambiarán información sobre sectores o segmentos específicos dentro de un esquema de cooperación, mediante los acuerdos de reconocimiento mutuo.¹⁰¹

⁹⁹ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo y TREJO VARGAS, *Op. Cit.*, p. 41.

¹⁰⁰ Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Acuerdo de Facilitación del Comercio, WT/MIN (13)/36, WT/L/911*, Artículo 3: Resoluciones anticipadas, 11 de diciembre de 2013, p. 23.

¹⁰¹ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo y TREJO VARGAS, *Op. Cit.*, p. 48.

4.5 Acuerdo de Cooperación Aduanera México-China

Como resultado de las reformas en materia comercial y económica que la República Popular China ha impulsado, dando paso de un sistema basado en la planificación central a un modelo económico conocido como socialismo de mercado, cada vez más orientado al exterior, donde el país asiático ha logrado consolidarse como una de las mayores economías del mundo y la principal fuerza exportadora en el rubro de las manufacturas. Este imponente crecimiento puede explicarse con base en diversos factores, entre ellos, el comercio exterior, la inversión extranjera y el consumo interno, haciendo especial énfasis en los dos primeros, para la promoción del consumo interno.

De acuerdo con cifras de 2012, el comercio entre México y China tiene un valor de 62,700 millones de dólares, siendo China el principal proveedor del mercado estadounidense, el más grande del mundo, desplazando a México hasta el tercer lugar después de Canadá, pese a estar suscrito al TLCAN.¹⁰² Resulta en consecuencia, una amenaza para los sectores productivos siendo poco factible un tratado de libre comercio con el país asiático en materia de inversión, bienes y servicios. Sin embargo, negociar un acuerdo de facilitación del comercio ordenaría el comercio con China en sectores estratégicos.

Nuestro país, por su parte, a partir de 2012 se suma a la gran Alianza del Pacífico, que se integra con Colombia, Chile y Perú, con el objetivo de incidir en el mercado asiático, particularmente, en el chino.¹⁰³ Esto es así para llevar las relaciones comerciales México-China a un nivel más alto a través de las cadenas globales de valor.

Dentro de la relación comercial México-China destaca el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de China sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros, suscrito el 3 de septiembre de 2012

¹⁰² Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Estadísticas del Comercio Internacional 2012*, en <https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2012_s/its2012_s.pdf> (consultado el 1° de marzo de 2015)

¹⁰³ Vid. ALIANZA DEL PACÍFICO, Países, en <<http://alianzapacifico.net/paises/mexico/>> (consultado el 1° de marzo de 2015)

así como los más recientes memorándums de entendimiento que conforman una Asociación Estratégica Integral, que pretenden fortalecer los lazos políticos y comerciales entre las dos naciones y otras medidas concretas para fomentar el comercio y la inversión entre ambos países. El Tratado de cooperación aduanera celebrado entre México y China fue publicado en el DOF el 2 de mayo de 2013.

De acuerdo con ese tratado, ambos países mediante sus Autoridades Aduaneras, se proporcionarán asistencia mutua de conformidad con las disposiciones de dicho Acuerdo, para la correcta aplicación de su Legislación Aduanera y para prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras, así como para proteger la seguridad de la cadena logística de comercio internacional en sectores sensibles.

La asistencia en el marco de este Acuerdo, deberá ser brindada por la Parte Contratante, por iniciativa propia o previa solicitud, con la finalidad de determinar los impuestos aduaneros y otras contribuciones o cargos relacionados con la Legislación Aduanera, y con el propósito de aplicar controles que sean competencia de la Autoridad Aduanera. Las disposiciones que se establecen no crearán un derecho a favor de ninguna persona para obtener, suprimir o excluir cualquier prueba o impedir la ejecución de una solicitud de asistencia. La asistencia brindada no incluye la solicitud para arrestar a una persona o el cobro de impuestos aduaneros, cargos, multas o cualquier otra cantidad determinada por la Autoridad Aduanera tanto mexicana como china.

Las solicitudes de asistencia realizadas al margen de este Acuerdo, deberán presentarse por escrito o electrónicamente acompañadas por cualquier información o documentos considerados útiles para la ejecución de tal solicitud. La Autoridad Aduanera requerida podrá solicitar confirmación por escrito de las solicitudes electrónicas. Cuando las circunstancias así lo requieran, las solicitudes podrán hacerse verbalmente, pero éstas deberán ser confirmadas por escrito de la manera más expedita posible, sin exceder un plazo de diez días a partir de la fecha en que se haya realizado la solicitud verbal. Formuladas en el idioma inglés, básicamente deberán incluir: el nombre de la Autoridad Aduanera requirente, la

medida solicitada, el objeto y motivo de la solicitud; una breve descripción del caso sometido a consideración, las disposiciones legales y administrativas aplicables así como los nombres y direcciones de las personas relacionadas con la solicitud, si se conocen.

La Autoridad Aduanera de cualquiera de ambos países deberá, cuando sea posible, proporcionar asistencia por iniciativa propia y sin demora, en aquellos casos que pudieran representar daño sustancial a la economía, salud pública, seguridad pública, incluidos la seguridad de la cadena logística de comercio internacional u otros intereses esenciales de las Partes Contratantes.

La información que se proporcione debe contribuir a la correcta aplicación de la recaudación de impuestos aduaneros por las Autoridades Aduaneras y en particular, la información que pueda ayudar a determinar el valor de las mercancías para propósitos aduaneros y establecer su clasificación arancelaria. Asimismo, la implementación de prohibiciones, restricciones y otros controles relacionados con la importación, exportación, tránsito de mercancías y otros regímenes Aduaneros además de la verificación del país de origen de las mercancías. La información relacionada con derechos de propiedad intelectual, incluyendo derechos de autor, marcas registradas y patentes que estén protegidos por México y China, deberá ser usada únicamente para conocer los métodos y patrones utilizados en las operaciones de comercio exterior con la intención de transgredir tales derechos, y poder implementar acciones y medidas preventivas aduaneras.

Si la Autoridad Aduanera del país de exportación identifica información relacionada con una violación de la Legislación Aduanera, incluyendo la valoración, la clasificación y el origen de las mercancías, después de que éstas hayan abandonado su territorio, pero antes de que arriben al país de importación, dicha información podrá ser compartida con la Autoridad Aduanera del país de importación previo al arribo de dichas mercancías. Las Autoridades Aduaneras de las Partes Contratantes deberán intercambiar información de manera sistemática en el momento oportuno, a través del intercambio constante de los datos

contenidos en los campos sugeridos por la OMA. Los campos que deberán ser intercambiados se mencionan en el Anexo de este Acuerdo.

Funcionarios especialmente designados por la Autoridad Aduanera Requirente podrán, previa solicitud, con autorización de la Autoridad Aduanera Requerida y sujeto a las condiciones que esta última pueda imponer, con la finalidad de investigar una infracción aduanera, estar presentes durante la investigación llevada a cabo por la Autoridad Aduanera Requerida en su territorio, cuando sea relevante para la Autoridad Aduanera Requirente. Estos funcionarios tendrán únicamente un papel consultivo.

En los casos en que la Autoridad Aduanera requerida considere que el cumplimiento de alguna solicitud pudiera afectar su soberanía, seguridad, políticas públicas u otro interés nacional substantivo, o perjudicar cualquier interés legítimo comercial o profesional, o entre en conflicto con su legislación nacional, la asistencia podrá negarse o sujetarse al cumplimiento de ciertas condiciones o requisitos. La Autoridad Aduanera requerida podrá posponer la asistencia en caso de que ésta pudiera interferir con alguna investigación, juicio o procedimiento en curso. En tal caso, la Autoridad Aduanera requerida deberá consultar con la Autoridad Aduanera requirente para determinar si la asistencia puede ser proporcionada de conformidad con los términos y condiciones que la Autoridad Aduanera requerida establezca.

Cualquier asunto que surja de la aplicación o interpretación de este Acuerdo deberá ser resuelto de común acuerdo entre las Autoridades Aduaneras de las Partes Contratantes. Ambas naciones deberán reunirse con la finalidad de revisar este Acuerdo a petición o al término de cinco años posteriores a su entrada en vigor; a menos que hayan alcanzado el consenso de que dicha revisión no es necesaria y se lo notifiquen por escrito

Este Acuerdo tendrá una vigencia indefinida, pero cualquiera de las Partes Contratantes podrá darlo por terminado en cualquier momento notificándolo por escrito, a través de la vía diplomática la otra Parte Contratante. La terminación de

este Acuerdo surtirá efecto tres meses después de la fecha de recepción de dicha notificación. La terminación de este Acuerdo no deberá afectar ninguna actividad de cooperación que se esté llevando a cabo con anterioridad a la fecha de terminación. Este tratado celebrado entre México y China comprende además un Anexo que establece una serie de conceptos en materia aduanera y su respectiva descripción.

4.6 Precios estimados a nivel internacional

A partir del último tercio del siglo pasado, se presentó un fenómeno denominado neoproteccionismo, que consiste en la explosión de diversas medidas cuyos objetivos formales son regular y proteger actividades e intereses diferentes al comercio exterior, pero que en su aplicación producen limitaciones o restricciones a éste. Este esquema neoproteccionista, se ha dividido doctrinariamente para su estudio en: barreras arancelarias y no arancelarias, que a su vez se subdividen en barreras paraarancelarias, cuantitativas y cualitativas. Dentro de las barreras paraarancelarias se encuentran los depósitos previos y dentro de éstos, a los precios estimados.¹⁰⁴

Los precios estimados son la base gravable aproximada del impuesto general de importación que dé a conocer el SAT, mediante reglas de carácter general, y que tendrá como finalidad presumir una subvaluación en el caso de que el importador declare una base gravable inferior al precio estimado. El objetivo de los precios estimados es en otras palabras, la aplicación de garantías a mercancías subvaluadas y establecer mecanismos para asegurar el pago de contribuciones que se causen por la autoridad aduanera, en el caso de nuestro país, la SHCP.¹⁰⁵

Como ya ha quedado señalado, el Artículo VII del GATT establece que las partes contratantes se comprometen a aplicar determinados principios en relación

¹⁰⁴ Cfr. ROHDE PONCE, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano. Fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera*, Tomo I, México, Editorial ISEF, 2000, p. 278.

¹⁰⁵ Cfr. ZEPEDA SALINAS, Erick, *Nuevos regímenes aduaneros 2002 y su relación con el artículo 303 del TLCAN*, México, Editorial ISEF, 2003, p. 28.

con todos los productos sujetos a derechos de aduana o a otras cargas o restricciones impuestas a la importación y a la exportación basados en el valor o fijados de algún modo en relación con éste.

Nuestro país al formar parte, se compromete a aplicar los principios que atañen a todos los productos sujetos a derechos de aduana. Por lo que se infiere que el valor al que se hace referencia es el valor en aduana de las mercancías sujetas a importación o exportación y se afirma que los precios estimados son, cargas y restricciones fijadas en relación directa con el valor declarado de las mercancías a las que se encuentra sujeto el importador en definitiva y, en consecuencia, los precios estimados están sujetos a los principios y regulaciones que consagra el artículo VII del GATT.

El Artículo VII del GATT no contempla la prohibición expresa de establecer estas cargas o restricciones a través de valores mínimos, ni tampoco existe disposición que haga extensiva la aplicación del Artículo 7, segundo apartado, inciso f) del Acuerdo de Valoración, que es aquella que contempla la prohibición de establecerlos a través de dichos valores.

Por otra parte, el Artículo VIII del GATT señala que:

“1. a) Todos los derechos y cargas de cualquier naturaleza que sean, distintos de los derechos de importación y de exportación y de los impuestos a que se refiere el artículo III, percibidos por las partes contratantes sobre la importación o la exportación o en conexión con ellas, se limitarán al coste aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o a la exportación.

b) Las partes contratantes reconocen la necesidad de reducir el número y la diversidad de los derechos y cargas a que se refiere el apartado a).

[...]

4. Las disposiciones de este artículo se harán extensivas a los derechos, cargas, formalidades y prescripciones impuestos por las autoridades gubernamentales o administrativas, en relación con la importación y la exportación y con inclusión de los referentes a:

[...]

f) Los documentos que han de presentarse, la documentación y la expedición de certificados”.¹⁰⁶

De lo anteriormente señalado, se desprende que los precios estimados son cargas impuestas en forma de garantía, cuya naturaleza es diferente a los derechos y a los impuestos. El monto de la carga derivada del establecimiento de precios estimados se compone por la diferencia ente el valor en aduana y el valor mínimo establecido en el precio estimado, por lo que no se limita al coste aproximado de los servicios prestados y existe la obligación de anexar al pedimento, el documento en el que conste la garantía otorgada.

Por lo tanto, se puede afirmar que los precios estimados se encuentran sujetos a las disposiciones del Artículo VIII del GATT y lo contravienen, debido a que el monto de la carga no se limita al coste aproximado de los servicios prestados y porque tienen una finalidad proteccionista.

4.7 Precios de transferencia y condiciones de vinculación

Dentro de la materia impositiva los precios de transferencia son un concepto que permite a las autoridades fiscales de diversos países estar en posibilidad de revisar y objetar el valor de los bienes y servicios que se fijan, ello con la finalidad de abatir impuestos directos y trasladar a otras regiones las utilidades con una carga impositiva menor o, en su caso extremo, libre de gravámenes.

¹⁰⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)*, en <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm> (consultado el 1° de marzo de 2015)

Los precios de transferencia servirán entonces para poder controlar las operaciones en las que se vean envueltas dos o más empresas o personas, con o sin residencia permanente en un mismo país para que de esta forma no se logren beneficios fiscales o en su caso, las utilidades o pérdida de dichas personas o empresas no se envíen a otro país y de esta manera se dé un mejor trato a dichas pérdidas o ganancias. En otras palabras, la finalidad de los precios de transferencia es evitar que las partes relacionadas obtengan beneficios fiscales aligerando la base gravable, lo anterior con el objetivo principal de obtener la recaudación que es debida al Erario.¹⁰⁷

Cuando un grupo de entidades se encuentran bajo un mismo control jurídico o de facto, las operaciones entre los miembros de aquél se pueden pactar a precios que no necesariamente respondan a las fuerzas del mercado, sino que se pueden elevar o disminuir, según la conveniencia del grupo mismo. Así las cosas, cuando los miembros del grupo controlado se encuentran en diversas jurisdicciones, con diversos sistemas impositivos, se pueden aprovechar las operaciones en el grupo para que, mediante la manipulación de los precios de las mismas, los ingresos acumulables se alojen en la jurisdicción con menor carga impositiva o las deducciones autorizadas recaigan en la jurisdicción con mayor imposición fiscal. Lo anterior, únicamente perjudica la recaudación de las jurisdicciones involucradas, más no al grupo mismo ya que si bien los ingresos se ubican en tan solo unos cuantos miembros, la riqueza del grupo mismo no sale de la unidad económica. Con estos esquemas, los grupos transnacionales aprovechan los beneficios existentes en diversos países, como pueden ser sus recursos naturales o su mano de obra y, sin embargo, logran evitar ser gravados por éstos. Desde esta óptica, resulta económicamente legítimo que se diseñen mecanismos tendientes a eliminar este efecto. Por lo anterior, se han diseñado internacionalmente una serie de mecanismos para resolver este problema recaudatorio, que consisten substancialmente en segregar a cada uno de los miembros de una empresa multinacional y considerar que la interacción que

¹⁰⁷ Cfr. BETTINGER BARRIOS, Herbert, *Precios de transferencia. Sus efectos fiscales 2013*, México, Editorial ISEF, 2013, p. 53.

ocurre entre ellos en sus operaciones debe equipararse, para efectos fiscales, a la interacción que ocurriría entre partes independientes en circunstancias similares es decir, que las operaciones entre partes relacionadas deben seguir el principio de precio justo de mercado.

Existen Corporaciones en el extranjero que teniendo subsidiarios, sucursales o filiales en varias partes del mundo, facturan manipulando sus valores de transacción, vendiéndole más caro a los que tienen en países donde el ISR es más alto, para que en esos países la generación de utilidades sea más baja o inclusive nula, vendiendo el mismo producto o insumo mucho más barato a sus filiales establecidas en los países donde la tasa del ISR sea más baja. Con esto la Corporación se beneficia ya que no genera o genera muy pocas utilidades en sus sucursales en países de alta tributación fiscal y fuertes utilidades donde la tributación fiscal es baja, con la consecuente defraudación fiscal. Los tratados internacionales de doble tributación, así como la legislación fiscal, establecen dos sujetos pasivos obligados, el exportador y el importador con implicaciones en los casos de vinculación para determinar el valor en aduana manifestado en la declaración aduanera o pedimento.¹⁰⁸

Dentro de los requisitos para que el valor en aduana sea aceptable es que no exista vinculación entre el importador y el vendedor, o que en caso de que exista, la misma no haya influido en el valor de transacción.

De acuerdo con el artículo 68 de la Ley Aduanera, se considera que existe vinculación entre personas si una de ellas ocupa cargos de dirección o responsabilidad en una empresa de la otra; si están legalmente reconocidas como asociadas en negocios; si tienen una relación de patrón y trabajador; si una persona tiene directa o indirectamente la propiedad, el control o la posesión del 5% o más de las acciones, partes sociales, aportaciones o títulos en circulación y con derecho a voto en ambas; si una de ellas controla directa o indirectamente a la otra; si ambas personas están controladas directa o indirectamente por una

¹⁰⁸ Cfr. TREJO VARGAS, Pedro, *Tratado de Derecho Aduanero*, México, Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., 2012, p. 523.

tercera persona; si juntas controlan directa o indirectamente a una tercera persona; o bien, si son de la misma familia.

Para que se presenten las condiciones de la vinculación, debe existir alguna de las hipótesis del artículo 68 de la Ley Aduanera, que la vinculación haya influido en el precio y que esa situación se pueda comprobar por la Aduana con fundamento en los artículos 69 y 70 de esta Ley.

4.8 Acuerdo Multifibras y el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido

El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido y todas las restricciones aplicadas al amparo de dicho Acuerdo expiraron el 1° de enero de 2005. La terminación del período de transición de 10 años para la aplicación de dicho Acuerdo significa que el comercio de productos textiles y de vestido ya no está supeditado a la aplicación de contingentes en un régimen especial, distinto de las reglas normales de la OMC/GATT, sino que se rige por las normas y disciplinas generales incorporadas en el sistema multilateral de comercio.¹⁰⁹

Desde 1974, el comercio mundial de los textiles había sido regulado en gran parte por el Acuerdo relativo al comercio internacional de los textiles (llamado también Acuerdo Multifibras). El Acuerdo fue negociado bajo los auspicios del GATT; entró en vigor por un periodo de cuatro años, y el 1 de enero de 1978 fue prorrogado por otros cuatro años. Más tarde fue prorrogado hasta el 31 de julio de 1986. Responde al propósito de conciliar los intereses de los países importadores y exportadores en la esfera sensible y difícil de los textiles, permitiendo la expansión del comercio y evitando al mismo tiempo la desorganización de los mercados. Está formado por ocho artículos y un anexo que contiene la lista de productos comprendidos por el Acuerdo. El sector textil, al igual que el agrícola, siempre han constituido cuestiones muy controvertidas dentro de la OMC, y en el caso específico de los textiles, el Acuerdo estableció un régimen de excepción a la aplicación de las disposiciones del GATT. Mediante este Acuerdo se buscó lograr

¹⁰⁹ Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Los textiles*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/texti_s/texti_s.htm> (consultado el 1° de mayo de 2015)

la aplicación plena del GATT al sector textil, para lo cual se consideró una desgravación paulatina, y la desaparición de este Acuerdo en un plazo de diez años a partir de la fecha de su entrada en vigor.¹¹⁰

En la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (10 de enero de 1995), cada miembro tuvo que integrar en el GATT de 1994, productos que hayan representado no menos del 16 por ciento del volumen total de las importaciones realizadas en 1990 por el miembro de que se trate de los productos enumerados en el anexo. Los productos que no se integraron en el GATT de 1994 de conformidad con el párrafo 6, quedaron en tres etapas distintas:

a) El primer día del mes 37 de vigencia del Acuerdo sobre la OMC, productos que representaron no menos del 17 por ciento del volumen total de las importaciones realizadas en 1990 por el miembro de que se trate de los productos enumerados en el anexo. Los productos que los miembros habrían de integrar abarcaron productos de cada uno de los cuatro grupos siguientes: “tops” e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir;

b) El primer día del mes 85 de vigencia del Acuerdo sobre la OMC, productos que representaron no menos del 18 por ciento del volumen total de las importaciones realizadas en 1990 por el miembro de que se trate de los productos enumerados en el anexo. Los productos que los miembros habrían de integrar abarcaron productos de los grupos anteriormente mencionados.

c) El primer día del mes 121 de vigencia del Acuerdo sobre la OMC, el sector de los textiles y el vestido quedó integrado en el GATT de 1994 al haberse eliminado todas las restricciones aplicadas al amparo del presente Acuerdo.

Como parte del proceso de integración y en relación con los compromisos específicos contraídos por los miembros como resultado de la Ronda Uruguay, todos los miembros tomaron las medidas necesarias para respetar las normas y disciplinas del GATT de 1994 con objeto de lograr un mejor acceso a los

¹¹⁰ Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Acuerdo Multifibras (AMF) 1974-1994*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/texti_s/texintro_s.htm> (consultado el 1° de mayo de 2015)

mercados para los productos textiles y de vestido por medio de medidas tales como la reducción y la consolidación de los aranceles, la reducción o la eliminación de los obstáculos no arancelarios y la facilitación de los trámites aduaneros, administrativos y de concesión de licencias; garantizar la aplicación de las políticas sobre condiciones de comercio leal y equitativo en lo relativo a los textiles y el vestido en esferas tales como el dumping y las normas y procedimientos antidumping, las subvenciones y las medidas compensatorias y la protección de los derechos de propiedad intelectual, y evitar la discriminación en contra de las importaciones en el sector de los textiles y el vestido al adoptar medidas por motivos de política comercial general.

De acuerdo con el artículo 6 del Acuerdo, durante el periodo de transición puede ser necesario aplicar un mecanismo de salvaguardia específico de transición, el cual podría adoptarse cuando, sobre la base de una determinación formulada por un miembro, se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competitivo.

En el Acuerdo se establece el porcentaje de productos que han de quedar sujetos a las normas del GATT en cada etapa. Si alguno de ellos estaba sujeto a contingentes, deben suprimirse al mismo tiempo. Los porcentajes se establecieron con respecto a los niveles de comercio de textiles y de vestido del país importador en 1990. Asimismo, se dispone también que las cantidades cuya importación se permite en el marco de contingentes deban crecer anualmente y que la tasa de expansión deba aumentar en cada etapa. El ritmo de expansión quedó establecido con arreglo a una fórmula basada en el coeficiente de crecimiento que existía en el marco del antiguo Acuerdo Multifibras.

El ejemplo se basa en el coeficiente de expansión anual del 6% comúnmente utilizado en dicho Acuerdo. Los coeficientes reales utilizados variaban de un producto a otro. La fórmula real de incremento de las importaciones sujetas a contingentes es la siguiente: en la primera etapa, 0.16 por

coeficiente de crecimiento anterior a 1995; en la segunda etapa, 0.25 por coeficiente de crecimiento en la primera etapa; y en la tercera etapa, 0.27 por coeficiente de crecimiento en la segunda etapa.¹¹¹

Las cuatro etapas a lo largo de diez años se explican en el siguiente cuadro, calendario para la liberalización de los productos textiles y prendas de vestir de los contingentes de importación (y su vuelta a las normas del GATT) y ritmo de expansión de los contingentes subsistentes:

Etapa	Porcentaje de productos que han de integrarse en el GATT (con inclusión, en su caso, de la eliminación de contingentes)	Ritmo de liberalización de los contingentes subsistentes si el coeficiente de 1994 hubiera sido del 6%
Etapa 1. 1º de enero de 1995 (hasta el 31 de diciembre de 1997)	16% (mínimo, tomando como base las importaciones de 1990)	6,96% anual
Etapa 2. 1º de enero de 1998 (hasta el 31 de diciembre de 2001)	17%	8,7% anual
Etapa 3 1º de enero de 2002 (hasta el 31 de diciembre de 2004)	18%	11,05% anual
Etapa 4 1º de enero de 2005 Plena integración en el GATT (y eliminación definitiva de los contingentes). Queda sin efecto el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido	49% (máximo)	No quedan contingentes

¹¹¹ Cfr. WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ, Laura, *Régimen jurídico del comercio exterior de México*, 3a ed., México, Editorial UNAM, 2008, p 102.

CAPÍTULO V

VALOR EN ADUANA DE LA MERCANCÍA A NIVEL NACIONAL

5.1 Valoración aduanera en la legislación mexicana

Desde la perspectiva de la procedencia de mercancías al territorio nacional, la aplicación de aranceles tiene un tratamiento de Nación Más Favorecida y aranceles preferenciales, los cuales están contenidos en tratados internacionales de los que nuestro país forma parte, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Comercio Exterior.

La política arancelaria debe ser entendida en forma sustancial bajo dos funciones importantes:¹¹²

- a) El aspecto fiscal o recaudatorio, que tiene como propósito obtener recursos para el erario federal o a través de la imposición de tributos a la importación y exportación de mercancías.
- b) El aspecto extrafiscal para proteger a la industria doméstica de la competencia indeseable de productos similares extranjeros; sustituir importaciones, con lo cual se fomenta la producción interna de productos sustituidos; evitar la salida de divisas y hacer menos negativa la balanza comercial.

Los aranceles que se fijan a la importación de mercancías son las únicas herramientas jurídicas aceptables para proteger a la producción nacional, en tanto los aranceles que se establecen a la exportación se utilizan para controlar, inhibir y restringir la salida de bienes del territorio nacional, protegiendo de esta manera al mercado interno y el abastecimiento de productos.

La importación de mercancías ha representado desde hace más de un par de décadas, una alternativa para dejar de depender tan sólo de las posibilidades del mercado interno. De ahí la importancia de tener presente la manera de valorar

¹¹² Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo y TREJO VARGAS, *Op. Cit.*, p. 74.

las mercancías que se importan a nuestro país, toda vez que ese valor será la base gravable para calcular las distintas contribuciones que se causan por la importación.

En ese tenor, la valoración aduanera es el procedimiento que se aplica para determinar el valor en aduana de las mercancías importadas que se traduce en una base gravable para aplicar los aranceles correspondientes de conformidad con la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

La valoración aduanera repercute en la base gravable que se establezca finalmente. Esto tiene efectos negativos en la recaudación cuando se declara un valor mucho menor o reducido al valor real de las mercancías importadas o exportadas, con el premeditado propósito de pagar menos como resultado de una base gravable artificial; en contraste en la sobrevaloración ocurre lo contrario, ya que se declara un valor mucho más alto al valor real de las mercancías importadas, aumentando la base gravable y por ende el pago de contribuciones alteradas para efectos de las deducciones autorizadas por la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Esto ocurre de forma similar con las utilidades o pérdidas para el Impuesto Sobre la Renta, determinadas a través de los precios de transferencia en la enajenación, uso o goce de bienes tangibles de partes relacionadas, en las operaciones de comercio exterior.

El 1º de enero de 1997 entró en vigor una nueva Ley Aduanera (publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1996) en la que varias disposiciones referentes al valor en aduana de las mercancías de importación sufrieron algunos cambios en relación con la anterior Ley.¹¹³ En efecto, de los artículos 64 al 78-C inclusive, de la Ley Aduanera y de los artículos 98 al 116 de su Reglamento, se establece el método principal de valoración, que es el valor de transacción, y cuyas hipótesis de concurrencia permiten valorar en su gran mayoría las mercancías de importación. Asimismo, se incluyen los métodos secundarios, que por estricto

¹¹³ Cfr. WITKER, Jorge, *Derecho tributario aduanero*, 2ª ed., México, Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie I, Estudios de Derecho Económico, Núm. 27, 1999, p 162.

orden sucesivo deben aplicarse, ya sea por autoevaluación de los importadores o por convenios con las administraciones aduaneras. No obstante lo anterior, el Código Fiscal de la Federación, se aplica supletoriamente a la Ley Aduanera.

Asimismo el artículo 56, fracción I, de la Ley Aduanera, se encuentra estrechamente relacionado con el concepto de valor en aduana, en virtud de que en términos generales dispone que las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias, demás regulaciones y restricciones no arancelarias, precios estimados y prohibiciones aplicables, tratándose de importación temporal o definitiva, depósito fiscal y elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, será el que rija al momento de su importación ya sea que la introducción al país se realice por vía marítima, terrestre, aérea, postal o bien, en el supuesto de que las mercancías pasen a ser propiedad del Fisco Federal, en los casos de abandono. Cuando el SAT autorice instalaciones especiales para llevar a cabo operaciones adicionales al manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior en recintos fiscalizados, la fecha a que se refiere esta fracción será en la que las mercancías se presenten ante las autoridades aduaneras para su despacho, excepto tratándose de las regulaciones y restricciones no arancelarias expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional, en cuyo caso serán aplicables las que rijan en la fecha que corresponda conforme a los casos anteriores.

El Impuesto General de Importación, como en el caso de otras contribuciones, se integra por los siguientes elementos: sujeto, objeto, base gravable, tasa, cuota o tarifa.

Los sujetos se encuentran contemplados en el artículo 52 de la Ley Aduanera y son las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional, incluyendo a la Federación, Distrito Federal, estados, municipios, entidades de la administración pública paraestatal, instituciones de beneficencia privada y sociedades cooperativas, no obstante que conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos,

presumiéndose salvo prueba en contrario que la entrada o salida al territorio nacional de mercancías, se realiza por el propietario o tenedor de las mercancías, el remitente en exportación o el destinatario en la importación y el mandante, por los actos que haya autorizado.

El objeto es aquella conducta o actividad que genera la obligación de pago del Impuesto General de Importación y consiste en la introducción de mercancías a territorio nacional.

La base gravable es el valor en aduana de las mercancías, tal y como lo señala el artículo 64 de la Ley Aduanera.

La tasa, cuota o tarifa, corresponde al porcentaje que se debe aplicar a la base gravable para obtener la cantidad de impuesto a pagar y se encuentra contenida en el artículo 1º de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

5.2 Métodos de valoración aduanera

La Ley Aduanera es el ordenamiento jurídico que dispone la manera en la cual se debe determinar el valor en aduana de las mercancías, tanto de importación como de exportación. En esta Ley se establecen seis métodos para determinar el valor en aduana de las mercancías, los cuales se deben de aplicar en orden sucesivo y por exclusión. Esto quiere decir que deben de aplicarse uno a uno, y no se puede aplicar el siguiente método hasta no haber agotado las posibilidades de aplicar el anterior.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de forma congruente:

IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN. MÉTODOS DE VALORACIÓN PARA DETERMINAR SU BASE GRAVABLE. Conforme al artículo 64 de la Ley Aduanera vigente a partir del 1o. de abril de 1996, la base gravable del impuesto general de importación es el valor en aduana de las mercancías, el cual se determina conforme a los siguientes métodos de valoración: 1. El valor de transacción; 2. El valor de transacción de mercancías idénticas; 3. El valor de transacción de mercancías

*similares; 4. El valor de precio unitario de venta; 5. El valor reconstruido de las mercancías importadas; y, 6. El valor determinado conforme a criterios razonables. Así, atendiendo al segundo párrafo del mencionado artículo 64, en relación con el 71 de la propia ley, el método que por regla general debe aplicarse es el valor de transacción, regulado en los numerales 64 a 70; y sólo si no se colman los supuestos ahí precisados para determinarlo, se aplicarán en orden sucesivo los restantes métodos de valoración, previstos en los artículos 72, 73, 74, 77 y 78 del mismo cuerpo legal, en el que podrán invertirse los métodos 4 y 5 a elección del importador, para establecer el valor en aduana de las mercancías.*¹¹⁴

En ese orden de ideas, los métodos de valoración aduanera que reconoce la legislación de nuestro país son el valor de transacción, el valor de transacción de mercancías idénticas, el valor de transacción de mercancías similares, el precio unitario de venta, el valor reconstruido y el valor determinado o método del último recurso.

I. Método del valor de transacción

Contenido en el artículo 65 de la Ley Aduanera, el primero de los métodos es el de valor de transacción, esto es, el precio pagado o por pagar por el importador, por las mercancías objeto de valoración, derivado de una operación de compra-venta. Este requisito implica que no puede haber triangulación o intermediarios en la operación para poder utilizar este método, ya que la presencia de intermediarios puede representar una variación en el precio real pagado por la mercancía. Asimismo, no se puede utilizar este método si existe vinculación comercial entre el vendedor y el importador, a menos que ésta no haya influido en el precio de venta. Se pretende que el valor en aduana que se declare sea un valor real de mercado, que no esté afectado por la relación entre los involucrados.

El precio realmente pagado o por pagar es el pago total que por las mercancías importadas haya hecho o vaya a hacer el comprador al vendedor o en beneficio de éste e incluye todos los pagos hechos como condición de la venta de

¹¹⁴ Tesis 2ª LXXV/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, t. XXVII, junio de 2008, p. 447.

las mercancías importadas por el comprador al vendedor, o por el comprador a una tercera parte para cumplir una obligación del vendedor.

De acuerdo con el artículo 64 de la Ley Aduanera, se entiende por valor de transacción de las mercancías a importar, el precio pagado por las mismas, siempre que concurren todas las circunstancias a que se refiere el artículo 67 de esta Ley, y que éstas se vendan para ser exportadas a territorio nacional por compra efectuada por el importador, precio que se ajustará, en su caso, en los términos de lo dispuesto en el artículo 65 de esta Ley.

Al respecto, es importante mencionar la siguiente jurisprudencia:

ADUANAS, CUENTAS DE GARANTÍA. EL ARTÍCULO 86-A, FRACCIÓN I, DE LA LEY ADUANERA QUE OBLIGA A REALIZAR UN DEPÓSITO EN ÉSTAS A LOS IMPORTADORES QUE DECLAREN EN EL PEDIMENTO UN VALOR INFERIOR AL PRECIO ESTIMADO DE LA MERCANCÍA RESPECTIVA NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, EN TANTO QUE IMPIDE LA ACTUACIÓN ARBITRARIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Conforme a lo dispuesto en los artículos 36, fracción I, inciso e); 84-A; y, 86-A, fracción I, de la Ley Aduanera y en las diversas reglas generales que al efecto ha emitido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras las publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, el doce de julio y el cinco de octubre de mil novecientos noventa y nueve, el sistema de depósitos en cuentas aduaneras de garantía no otorga facultades omnímodas a las autoridades administrativas, ni les permite realizar embargos en abstracto, pues cuando éstas exijan a los importadores el depósito de la garantía respectiva para permitir el desaduanamiento de las mercancías, no podrán actuar en forma arbitraria o caprichosa, ya que para determinar el monto de aquélla y, en su caso, aceptar la que otorgue el importador, se limitarán a tomar en cuenta los mismos elementos que éste debió considerar en su momento, a saber, el precio estimado de las mercancías depositadas en la aduana, el valor de transacción declarado en el pedimento, la tasa del impuesto a la importación y, en su caso, las cuotas compensatorias aplicables, lo que revela que el referido contexto normativo no permite exigir un depósito en abstracto en las cuentas aduaneras de garantía; debiendo agregarse que el depósito respectivo, en virtud de que se relaciona con una específica operación de comercio exterior, no carece de justificación ni su prolongación paraliza los elementos financieros del importador, dado que el periodo

*por el cual la referida garantía debe mantenerse, también es un lapso cierto, seis meses, y si bien puede prolongarse, ello podrá acontecer únicamente cuando las autoridades ejerzan sus facultades de comprobación con el objeto específico de conocer la situación del contribuyente importador en relación con los impuestos al comercio exterior, pues de lo contrario, al concluir el referido lapso, deberá devolverse la garantía incluyendo los intereses que haya generado.*¹¹⁵

La fórmula adoptada en el compendio de información que se analiza no es la correcta, en virtud de que el sistema empleado para obtener la base gravable del Impuesto General de Importación a través del método de valor de transacción se expresa así:

$$\mathbf{VT = Cno + PP + AI - AD}$$

En donde:

VT = Valor de transacción

Cno = Circunstancias de no restricción

PP = Precio pagado o por pagar

AI = Ajustes incrementables

AD = Ajustes no incrementables o decrementables

En la fórmula que se cita se puede observar que los Ajustes no incrementables o decrementables, son anteceditos por el signo “-” que corresponde a un símbolo matemático negativo que sirve para expresar una sustracción aritmética. Por tanto tenemos que, en la expresión “**VT = Cno + PP + AI - AD**” nos indica: “Valor de transacción” es igual a “Circunstancias de no restricción” más “Precio pagado o por pagar” más “Ajustes incrementables” menos “Ajustes no incrementables o decrementables”.

¹¹⁵ Tesis 2a. CLIX/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, t. XVI, diciembre de 2002, p. 262.

De conformidad con el Acuerdo de Valoración Aduanera en relación con el artículo 65 de la Ley Aduanera señala que el valor de transacción de las mercancías importadas comprenderá, además del precio pagado, el importe de los siguientes cargos:

1. Los elementos que a continuación se mencionan, en la medida en que corran a cargo del importador y no estén incluidos en el precio pagado por las mercancías:

a) Las comisiones y los gastos de corretaje, salvo las comisiones de compra.

b) El costo de los envases o embalajes que, para efectos aduaneros, se considere que forman un todo con las mercancías de que se trate.

c) Los gastos de embalaje, tanto por concepto de mano de obra como de materiales.

d) Los gastos de transporte, seguros y gastos conexos tales como manejo, carga y descarga en que se incurra con motivo del transporte de las mercancías hasta que se den los supuestos a que se refiere la fracción I del artículo 56 de esta Ley.

2. El valor, debidamente repartido, de los siguientes bienes y servicios, siempre que el importador, de manera directa o indirecta, los haya suministrado gratuitamente o a precios reducidos, para su utilización en la producción y venta para la exportación de las mercancías importadas y en la medida en que dicho valor no esté incluido en el precio pagado:

a) Los materiales, piezas y elementos, partes y artículos análogos incorporados a las mercancías importadas.

b) Las herramientas, matrices, moldes y elementos análogos utilizados para la producción de las mercancías importadas.

c) Los materiales consumidos en la producción de las mercancías importadas.

d) Los trabajos de ingeniería, creación y perfeccionamiento, trabajos artísticos, diseños, planos y croquis realizados fuera del territorio nacional que sean necesarios para la producción de las mercancías importadas.

3. Las regalías y derechos de licencia relacionados con las mercancías objeto de valoración que el importador tenga que pagar directa o indirectamente como condición de venta de dichas mercancías, en la medida en que dichas regalías y derechos no estén incluidos en el precio pagado.

4. El valor de cualquier parte del producto de la enajenación posterior, cesión o utilización ulterior de las mercancías importadas que se reviertan directa o indirectamente al vendedor.

Asimismo en el artículo 66 de la Ley Aduanera se establece que el valor de transacción de las mercancías importadas no comprenderá los siguientes conceptos, siempre que se desglosen o especifiquen en forma separada del precio pagado:

1. Los gastos que por cuenta propia realice el importador, aun cuando se pueda estimar que benefician al vendedor, salvo aquellos respecto de los cuales deba efectuarse un ajuste conforme a lo dispuesto por el artículo 65 de esta Ley.

2. Los siguientes gastos, siempre que se distingan del precio pagado por las mercancías importadas:

a) Los gastos de construcción, instalación, armado, montaje, mantenimiento o asistencia técnica realizados después de la importación en relación con las mercancías importadas.

b) Los gastos de transporte, seguros y gastos conexos tales como manejo, carga y descarga en que se incurra con motivo del transporte de las mercancías, que se realicen con posterioridad a que se den los supuestos a que se refiere la fracción I del artículo 56 de esta Ley.

c) Las contribuciones y las cuotas compensatorias aplicables en territorio nacional, como consecuencia de la importación o enajenación de las mercancías.

3. Los pagos del importador al vendedor por dividendos y aquellos otros conceptos que no guarden relación directa con las mercancías importadas.

En otras palabras, la legislación indica que los conceptos identificados en la fórmula como “Ajustes no incrementables o decrementables” deben ser denominados “No considerables” para efectos de la determinación de la base gravable, valor en aduana por el método de valor de transacción, es decir, el artículo 66 de la Ley Aduanera exonera al importador por completo de adicionar el importe que haya realizado por cuenta propia respecto de los conceptos mencionados.

Conviene traer a colación lo que establece el Artículo 8, párrafo 2 del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, que indica: “en la elaboración de su legislación cada Miembro dispondrá que se incluya en el valor en aduana, o se excluya de éste, la totalidad o una parte de los siguientes elementos:

- a) Los gastos de transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación;
- b) Los gastos de carga, descarga y manipulación ocasionados por el transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación; y,
- c) El costo del seguro”.¹¹⁶

Asimismo, la Nota al artículo 1, párrafo tercero de este mismo Acuerdo, aclara que el valor en aduana no comprenderá, siempre que se distingan del precio realmente pagado o por pagar por las mercancías importadas los gastos de construcción, armado, montaje, entretenimiento o asistencia técnica realizados

¹¹⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)*, en <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm> (consultado el 1° de mayo de 2015)

después de la importación, en relación con mercancías importadas tales como una instalación, maquinaria o equipo industrial; el costo del transporte ulterior a la importación y los derechos e impuestos aplicables en el país de importación.

De lo anterior, se concluye que es erróneo considerar que para la determinación del valor de transacción deban restarse las cantidades que corresponden a los conceptos mencionados en el artículo 66 de la Ley Aduanera, ya que la fórmula anteriormente transcrita considera equivocadamente restar los llamados “Ajustes no incrementables o decrementables”, por los motivos antes expuestos.

II. Método de valor de transacción de mercancías idénticas

Cuando el valor en aduana de las mercancías no pueda determinarse conforme al valor de transacción de las mercancías importadas, debemos considerar el siguiente método: el valor de transacción de mercancías idénticas. Éste supone aplicar el valor que se haya utilizado por la importación de otras mercancías idénticas tanto en nivel comercial como en cantidad y en el mismo momento o bien, en un momento aproximado.

El artículo 72 de la Ley Aduanera establece que se entiende por mercancías idénticas, aquellas producidas en el mismo país que las mercancías objeto de valoración, que sean iguales en todo, incluidas sus características físicas, calidad, marca y prestigio comercial. Las pequeñas diferencias de aspecto no impedirán que se consideren como idénticas las mercancías que en todo lo demás se ajusten a lo establecido en este párrafo.

No se considerarán mercancías idénticas, las que lleven incorporados o contengan, según sea el caso, alguno de los elementos mencionados en el inciso d) de la fracción II del artículo 65 de esta Ley, por los cuales no se hayan efectuado los ajustes que se señalan, por haber sido realizados tales elementos en territorio nacional.

No se considerarán los valores de mercancías idénticas de importaciones respecto de las cuales se hayan realizado modificaciones de valor por el importador o por las autoridades aduaneras, salvo que se incluyan también dichas modificaciones.

Este método, supone que el importador obtenga el valor de otro importador de la misma mercancía, y que se haya realizado en el mismo momento o en un momento aproximado a la fecha en la que se pretenda realizar la importación. Adicionalmente, habrá que tomar en cuenta que para utilizar ese valor como comparable, la mercancía de la que se pretende tomar el valor comparable deberá haberse producido en el mismo país que las mercancías objeto de valoración, ser vendida al mismo nivel comercial y en cantidades semejantes, y en caso de no cumplir con este requisito, se deberán realizar los ajustes correspondientes sobre la base de datos comprobados que demuestren que son razonables y exactos.

La complicación que representa obtener datos de posibles competidores, sumado a la indefinición de conceptos como “datos razonables y exactos”, hace pensar lo difícil de aplicar este método para valorar las mercancías que se pretenden importar.

III. Valor de transacción de mercancías similares

Agotada la posibilidad de utilizar el método de valoración anterior, se acude a este método, que pretende aplicar el mismo principio, pero con mercancías “similares”. Es decir, puede utilizarse como valor-criterio el caso de mercancías que se encuentren a un nivel comercial similar y en cantidades similares, pero, en este caso, se deberá ajustar el valor de acuerdo con dichas diferencias, y el mencionado ajuste se debe realizar sobre la base de “datos razonables y exactos”, lo cual resulta en una complicación práctica al no tener una definición clara de lo “razonable” del ajuste o bien, el requisito de que las mercancías comparables deban tener características y composición “semejantes” a la de las mercancías que se pretenden valorar.

El artículo 73 de la Ley Aduanera señala que cuando no exista una venta en tales condiciones, se utilizará el valor de transacción de mercancías similares vendidas a un nivel comercial diferente o en cantidades diferentes, ajustado, para tener en cuenta las diferencias atribuibles al nivel comercial o a la cantidad, siempre que estos ajustes se realicen sobre la base de datos comprobados que demuestren claramente que son razonables y exactos, tanto si suponen un aumento, como una disminución del valor.

Si al aplicar lo dispuesto en este artículo, se dispone de más de un valor de transacción de mercancías similares, se utilizará el valor de transacción más bajo.

Al aplicar el valor de transacción de mercancías similares a las que son objeto de valoración, deberá efectuarse un ajuste a dicho valor, para tener en cuenta las diferencias apreciables de los costos y gastos a que hace referencia el inciso d), fracción I del artículo 65 de esta Ley, entre las mercancías importadas y las mercancías similares consideradas, que resulten de diferencias de distancia y de forma de transporte.

Se entiende por mercancías similares, aquellas producidas en el mismo país que las mercancías objeto de valoración, que aun cuando no sean iguales en todo, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables. Para determinar si las mercancías son similares, habrá de considerarse entre otros factores, su calidad, prestigio comercial y la existencia de una marca comercial.

No se considerarán mercancías similares, las que lleven incorporados o contengan, según sea el caso, alguno de los elementos mencionados en el inciso d), fracción II del artículo 65 de esta Ley, por los cuales no se hayan efectuado los ajustes que se señalan, por haber sido realizados tales elementos en territorio nacional.

No se considerarán los valores de mercancías similares de importaciones respecto de las cuales se hayan realizado modificaciones de valor por el

importador o por las autoridades aduaneras, salvo que se incluyan también dichas modificaciones.

IV. Método de precio unitario de venta

El cuarto método de valoración es el de precio unitario de venta, el cual establece que si las mercancías sujetas a valoración, u otras mercancías importadas, idénticas o similares a ellas, se venden en el territorio nacional en el mismo estado en que son importadas, el valor se determinará según el precio unitario a que se vendan en esas condiciones la mayor cantidad de las mercancías importadas, o de otras mercancías similares o idénticas a ellas en el momento de la importación de las mercancías sujetas a valoración o en un momento aproximado, a personas que no estén vinculadas a los vendedores de las mercancías con las deducciones señaladas en el artículo 75 de la Ley Aduanera.

De acuerdo con el artículo 74 de la Ley Aduanera, si no se venden las mercancías importadas, ni otras mercancías importadas idénticas o similares a ellas, en el país, en el mismo estado en que son importadas, a elección del importador, el valor se podrá determinar sobre la base del precio unitario a que se venda la mayor cantidad total de las mercancías importadas, después de su transformación, a personas del territorio nacional, que no tengan vinculación con los vendedores de las mercancías, teniendo en cuenta el valor añadido en la transformación y las deducciones previstas en el artículo 75 de esta Ley, siempre que tal venta se efectúe antes de transcurridos noventa días desde la fecha de importación.

Para los efectos de este artículo, se entiende por precio unitario de venta, el precio a que se venda el mayor número de unidades en las ventas a personas que no estén vinculadas con los vendedores de las mercancías, al primer nivel comercial, después de la importación, a que se efectúen dichas ventas.

No deberá tomarse en consideración ninguna venta en territorio nacional, en la que el comprador hubiera suministrado directa o indirectamente, a título

gratuito o a precio reducido, cualquier elemento de los mencionados en la fracción II del artículo 65 de esta Ley, que se hubiera utilizado en la producción de las mercancías importadas o estuviera relacionado con su venta para la exportación.

Si uno quisiera importar mercancía y no puede aplicar ninguno de los métodos de valoración antes comentados, podría utilizar este método, para lo cual se debe primero buscar en el mercado el producto, tomar el precio de venta e ir restando todos los costos en que haya incurrido el importador, hasta obtener el costo del producto. Sin duda, información que por razones obvias difícilmente querrá cualquier vendedor de productos importados proporcionar, y menos aún si se tratase de un competidor.

V. Método de valor reconstruido

El siguiente criterio a utilizar es el de valor reconstruido, que en resumen pretende realizar lo mismo que el de precio unitario de venta, pero a la inversa; es decir, partir de los costos de la materia prima y costo de producción (basados en la contabilidad comercial del productor), ir sumando todos los costos del fabricante, incluyendo una “cantidad global por concepto de beneficios y gastos generales” hasta obtener el valor para efectos aduaneros.

El artículo 77 de la Ley Aduanera considera a la suma de los siguientes elementos como el valor reconstruido:

I. El costo o valor de los materiales y de la fabricación u otras operaciones efectuadas para producir las mercancías importadas, determinado con base en la contabilidad comercial del productor, siempre que dicha contabilidad se mantenga conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados, aplicables en el país de producción.

El costo o valor a que se hace referencia en esta fracción, comprenderá lo siguiente:

a) El costo y gastos a que se refieren los incisos b) y c) de la fracción I del artículo 65 de esta Ley.

b) El valor debidamente repartido, de los bienes y servicios a que se refieren los incisos a) a c) de la fracción II, del artículo 65 de esta Ley, siempre que el importador de manera directa o indirecta los haya suministrado para su utilización en la producción de las mercancías importadas.

c) El valor debidamente repartido, de los trabajos a los que se refiere el inciso d), fracción II del artículo 65 de esta Ley, en la medida que corran a cargo del productor.

II. Una cantidad global por concepto de beneficios y gastos generales, igual a la que normalmente se adiciona tratándose de ventas de mercancías de la misma especie o clase que las mercancías sujetas a valoración, efectuadas por productores del país de exportación en operaciones de exportación a territorio nacional.

Los gastos generales a que se refiere esta fracción deberán comprender los costos directos e indirectos de producción y venta de las mercancías para la exportación, que sean distintos de los señalados en la fracción anterior.

III. Los gastos a que se hace referencia en el inciso d), fracción I del artículo 65 de esta Ley.

Para los efectos de este artículo, debe entenderse por mercancías de la misma especie o clase, las mercancías pertenecientes a un grupo o gama de mercancías producidas por una rama de producción determinada o por un sector de la mismas.

VI. Método del último recurso

El sexto y último método para valorar la mercancía es el método de valor determinado o del último recurso, que establece de acuerdo al artículo 78 de la Ley Aduanera que si no se han podido aplicar ninguno de los métodos que

preceden, se deberán de volver a aplicar dichos métodos, nuevamente en orden sucesivo y por exclusión, pero con “una mayor flexibilidad y conforme a criterios razonables” que sean compatibles con los principios y disposiciones legales.

Esta disposición retoma el mismo argumento que en el Acuerdo de Valoración Aduanera además de establecer que cuando la documentación comprobatoria del valor sea falsa o esté alterada o tratándose de mercancías usadas, la autoridad aduanera podrá rechazar el valor declarado y determinar el valor comercial de la mercancía con base en la cotización y avalúo que practique la autoridad aduanera.

Como excepción a lo dispuesto en los párrafos anteriores, tratándose de vehículos usados, para los efectos de lo dispuesto en el Artículo 64 de esta Ley, la base gravable será la cantidad que resulte de aplicar al valor de un vehículo nuevo, de características equivalentes, del año modelo que corresponda al ejercicio fiscal en el que se efectúe la importación, una disminución del 30% por el primer año inmediato anterior, sumando una disminución del 10% por cada año subsecuente, sin que en ningún caso exceda del 80%.

Algo que resulta cuestionable de los métodos de valoración existentes es la falta de precisión y definición de términos, situación que deja al importador frente a una imposibilidad práctica para aplicar esos métodos o en el mejor de los casos, presuponen que el importador obtenga información comercial y mucha de ella confidencial, ya sea de sus competidores o de los productores de mercancía, situación que en la práctica no se dará.

Ante este panorama, resulta indispensable que el importador realice un análisis a detalle del método de valoración que utilice para determinar si es o no, el correcto, y si se encuentra debidamente documentado, ya que la misma legislación aduanera prevé sanciones a quien no aplique correctamente el método de valoración e incluso, la autoridad pudiera rechazar el valor determinado por el importador, lo que eventualmente llevaría a una omisión total o parcial en el pago de contribuciones.

5.3 ¿Qué es la subvaluación aduanera?

La subvaluación aduanera es en términos generales una práctica mediante la cual el importador declara un valor en aduana menor al que realmente le corresponde a la mercancía que se está importando, lo cual deriva inmediatamente en la omisión de las contribuciones y aprovechamientos que se tengan que pagar con motivo del despacho aduanero de la mercancía. Esta práctica se puede dar cuando los importadores actúan con dolo al declarar el valor en aduana de las mercancías, con la intención de evadir el pago de contribuciones, o bien cuando sin dolo lo declaran incorrectamente dado el desconocimiento y complejidad que presenta el tema de valoración aduanera.

Las sanciones previstas en la legislación aduanera, en la mayoría de los casos de omisión de contribuciones, así como de regulaciones y restricciones no arancelarias, no son preventivas sino represivas. Esto sucede en el caso de la subvaloración, donde las autoridades aduaneras retienen primeramente las mercancías para la investigación, de ser el caso procede al embargo aduanero de las mercancías, se imponen multas excesivas, se suspende prácticamente de facto en el padrón de importadores a las empresas y además existe la posibilidad de que se inicie un procedimiento penal por fraude aduanero o contrabando, así como la suspensión o cancelación de la patente del agente aduanal o apoderado aduanal. Lo anterior con fundamento en los artículos 150 a 153, 176, 178, 183-A, 164, 165 y 167 de la Ley Aduanera; 76, 102 a 105 del Código Fiscal de la Federación y las reglas 1.3.4 y 1.3.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

La subvaluación es una modalidad del contrabando técnico, que se presenta al declarar en la importación un valor en aduana menor al realmente pagado por la mercancía, disminuyendo así la base gravable con el objeto de pagar menos contribuciones. Puede presentarse bajo los siguientes esquemas de operación: (1) Se paga el valor real al proveedor y se alteran los documentos; se realiza la importación declarando un valor inferior anexando la documentación

falsa o alterada. (2) Se factura en el extranjero con valor reducido, pagando al proveedor la diferencia entre el valor real y el asentado en la factura.¹¹⁷

Las principales consecuencias económicas de la subvaluación son el daño a la industria nacional, pérdida de empleos, bajo nivel de inversión, aumento del mercado informal, un crecimiento generalizado del esquema de operación, entre otras.

El marco jurídico internacional en el que se funda esta figura jurídica es el Acuerdo de Implementación del Artículo VII del GATT (1994) referido como el Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC, inicialmente conocido como “Código de Valoración GATT”. Dentro de la legislación mexicana, su fundamento legal recae en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 144, fracciones XII, XIII, XIV y XXX de la Ley Aduanera; Jurisprudencia así como el Reglamento Interior del SAT y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (Cap. 1.5 y sus anexos).

En la valoración de mercancías es importante conocer y determinar la base gravable de los impuestos al comercio exterior. Los tributos aduaneros forman parte de los aranceles y su captación está en relación directa con el lugar que las mercancías ocupan en las nomenclaturas aduaneras. El valor para fines tributarios aduaneros se ha convertido en un tema esencial para las políticas de comercio exterior.¹¹⁸

Con la finalidad de combatir el fraude aduanero, específicamente respecto a la subvaluación de las mercancías, señala el Dr. Pedro Trejo que “la Administración General de Aduanas en 2003 estructuró el ValuNet™ con objeto verificar los valores en el país de origen de la mercancía exportada hacia México para determinar si los datos contenidos en la documentación e información

¹¹⁷ Cfr. TREJO VARGAS, Pedro, *Op. Cit.*, p. 315.

¹¹⁸ Cfr. WITKER, Jorge, *Introducción a la valoración aduanera de las mercancías*, México, Editorial McGraw-Hill, 1998, p. 4.

proporcionada por los importadores corresponden con la operación real, sin retrasar el despacho aduanero”.¹¹⁹

De acuerdo con el nuevo esquema de prevalidación, cuando el valor declarado en el pedimento se encuentre por debajo del valor aportado por la Cámara en menos de un 50%, el prevalidador arrojará una advertencia de “Precios Mínimos de Producción”. Cuando el valor declarado en el pedimento se encuentre por debajo del valor aportado por la Cámara en un 50% o más, el prevalidador arrojará un error. Las confederaciones, asociaciones y cámaras empresariales tendrán que incorporar una base de datos con control de datos históricos y actualizados de todos los precios de la mercancía, aportados por las cámaras correspondientes. La obligación de los prevalidadores es realizar de forma automatizada la comparación de las importaciones de mercancías idénticas o similares que arrojen una posible subvaluación e informando a la autoridad aduanera.

Entre las consecuencias jurídicas de lo anterior, la causal de cancelación de patente de agente aduanal se encuadra cuando declare con inexactitud algún dato en el pedimento o en la factura que dé como consecuencia la omisión del Impuesto General a la Importación y el Derecho de Trámite Aduanero que rebase la cantidad de \$141,917.00 (Ciento cuarenta y un mil novecientos diecisiete pesos M.N.) Para el importador, habrá suspensión inmediata en el Padrón de Importadores de conformidad con el artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. En caso de que, pese a que el prevalidador indique una posible subvaluación por haber realizado la comparación con mercancías idénticas o similares, el agente aduanal: (1) en su primer Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera por subvaluación en cada año de calendario, podrá allanarse cumpliendo con ciertos requisitos, tales como cubrir la omisión de impuestos, la sanción respectiva y no impugnar dicho Procedimiento, entre otros, para no iniciarle el procedimiento de cancelación de patente; (2) en subsecuentes ocasiones, dentro de cada año calendario, será

¹¹⁹ TREJO VARGAS, Pedro, *Op. Cit.*, p. 325.

sujeto a procedimiento de cancelación de patente de acuerdo con el artículo 165, fracción II, inciso a) de la Ley Aduanera.

Dentro de las obligaciones que la ley prevé para los importadores relacionadas con el Valor en Aduana, se ubica la presentación de una manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad, la cual debe contener todos los elementos necesarios para que el agente o representante aduanal proceda a la correcta valoración de mercancías mediante la *Hoja de cálculo para la determinación del valor en aduana de las mercancías de importación* y la *Manifestación de valor*", cuyos formatos se encuentran en el Anexo 1, formatos A 42-A y A 43-A de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

En la reforma aduanera se reafirmó en el artículo 59 de la Ley Aduanera, en su fracción III, enfatizando la obligación de entregar al agente aduanal que promueva el despacho de las mercancías una manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad con los elementos que en los términos de esta ley permitan determinar el valor en aduana de las mercancías. El importador deberá conservar copia de dicha manifestación y obtener la información, documentación y otros medios de prueba necesarios para comprobar que el valor declarado ha sido determinado de conformidad con las disposiciones aplicables de esta ley y proporcionarlos a las autoridades aduaneras cuando éstas requieran los elementos tomados en consideración para fijar el valor en aduana de las mercancías, mediante la presentación de la información y documentos que integran el expediente, en particular la *Hoja de cálculo para la determinación del valor en aduana de mercancías de importación*.

En la mayoría de los casos, las contribuciones y aprovechamientos que se tienen que pagar con motivo de la importación son calculadas tomando en consideración el valor en aduana de las mercancías, razón por la cual, si se declara un valor en aduana superior al que realmente les corresponde a las mercancías, se ve afectada evidentemente la base gravable de los referidos

gravámenes y en consecuencia se genera una erogación mayor para el contribuyente.¹²⁰

La sobrevaloración de las mercancías impacta negativamente en la correcta determinación y pago del Impuesto Sobre la Renta, toda vez que el valor en aduana de las mercancías en términos del artículo 27, fracción XII de la Ley del Impuesto Sobre la Renta es un concepto deducible.

Con lo anterior queda de manifiesto la importancia de la correcta determinación del valor en aduana de las mercancías toda vez que el valor declarado en la aduana vendrá a formar parte de los elementos a considerar para establecer la base gravable del Impuesto Sobre la Renta, de ahí la importancia de declarar correctamente en la aduana, ya que de no ser así, la base gravable del Impuesto Sobre la Renta será irregular y, por lo tanto también sancionada, creándose los créditos fiscales, que con recargos y actualizaciones deberá cubrir tarde o temprano el contribuyente.

5.4 Precios estimados a nivel nacional

La legislación vigente en México prevé la existencia de precios estimados, los cuales son valores establecidos por las autoridades aduaneras que tienen como propósito presumir la subvaluación de mercancías cuando éstas se declaren con precios inferiores a los determinados por dicha autoridad en resoluciones de carácter general. Se aplican actualmente a vehículos usados importados, considerados como mecanismos poco transparentes e incluso arbitrarios y violatorios de los principios del GATT, al ser considerados restricciones no arancelarias a la importación injustificadas.¹²¹

La SHCP se encuentra facultada para la reglamentación o emisión de reglas generales de observancia obligatoria en materia de precios estimados, a través del Artículo 144, fracción XIII de la Ley Aduanera. Ese precepto le otorga

¹²⁰ Cfr. GRANADOS VALERIO, Claudia M., *Análisis Jurídico de la Base Gravable en Derecho Aduanero*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 98.

¹²¹ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo y TREJO VARGAS, *Op. Cit.*, p. 77.

expresamente la facultad de establecer precios estimados para mercancías que se importen en definitiva y retenerlas hasta que se presente la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establece la misma dependencia, tal como lo señala el Artículo 36-A, fracción I, inciso e) de esta Ley. Las mencionadas cuentas aduaneras son reguladas por el Artículo 84-A, estableciendo que su función es la de garantizar mediante depósitos en las instituciones del sistema financiero que autorice el SAT, el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que pudieran causarse con motivo de las operaciones de comercio exterior a las que se refiere el Artículo 86-A de la Ley, el cual establece en su fracción I la obligación de garantizar mediante dichos depósitos, de quienes efectúen la importación definitiva de mercancías y declaren en el pedimento un valor inferior al precio estimado que dé a conocer el SAT, mediante reglas de carácter general, por las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan a la diferencia entre el valor declarado y el precio estimado.

El 6 de diciembre de 2011 se publicó en el DOF la Tercera Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, la cual incluyó una modificación al apéndice 8 del Anexo 22 (Instructivo para el llenado del pedimento), que corresponde a los Identificadores, para adicionar el identificador “PV” (Prueba de Valor).

Derivado de la eliminación de la medida de transición que se tenía que pagar al momento de importar mercancías originarias de la República Popular China, las autoridades mexicanas preocupadas por evitar las prácticas desleales de comercio y la reducción o eliminación del pago de aranceles e impuestos, lo cual representa una menor recaudación fiscal y la afectación a la producción nacional; a través del SAT se dieron a la tarea de atender y reunir a las distintas Cámaras de la Industria a efecto de llevar a cabo una investigación y verificación de precios a nivel internacional de mercancía sensible a ser subvalorada.

La industria del calzado resultó ser una de las más preocupadas por la entrada de mercancías de origen chino a territorio nacional, lo anterior llama la

atención si se toma en cuenta que durante más de cuatro décadas se consideró a esta industria como una de las más importantes del país desde el punto de vista del valor de su producción, del personal ocupado y del producto que fabrica.

Por lo anterior, el SAT organizó diversas mesas de trabajo en las que además de esa autoridad, participaron dependencias como la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), entre otras. En el sector privado destacan la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) y la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM).¹²²

Como resultado de estas mesas de trabajo, en una primera etapa, la CONCAMIN se encargó de llevar a cabo y proporcionar un estudio de mercado y verificación de precios internacionales de los insumos de la industria textil, validando el SAT dicha información mediante referencias mundiales y métodos científicos que al efecto estableció, desarrollando el catálogo de Precios Mínimos de Producción (PMP), el cual según el SAT, se actualiza en tiempo real conforme a la fluctuación mundial de precios.

Por su parte la CAAAREM, a petición del SAT, coadyuvó en el desarrollo de una herramienta electrónica en la cual se incluyera la información contenida en el catálogo PMP para que de manera preventiva el SAT llevara a cabo un análisis de riesgo específicamente sobre fracciones arancelarias sensibles relativas al calzado y textiles.

En virtud de lo anterior, a partir del 15 de diciembre de 2011, todas las entidades prevalidadoras incluyeron en su sistema el catálogo PMP a efecto de que, cuando se envíe un pedimento a prevalidar y se trate de la misma fracción arancelaria y la misma clave de pedimento que tiene el catálogo PMP, el sistema

¹²² Cfr. SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, *Informe de Acciones y Resultados de la Mesa de Combate a la Ilegalidad*, en <http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/archivos/Inf_combate_ilegalidad_23122013.pdf> (consultado el 1° de mayo de 2015)

pueda realizar la comparación de los precios declarados en dólares contra los precios mínimos de producción.

Asimismo, se deberá reconocer al identificador PV, el cual indica que el Agente Aduanal cuenta con la documentación y medios de prueba necesarios para comprobar el valor declarado en el pedimento y manifestación de valor, de conformidad con la fracción III, del artículo 59 de la Ley Aduanera.

De conformidad con la disposición señalada, quienes importen mercancías están obligados a entregar al agente o apoderado aduanal que promueva el despacho de sus mercancías una manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad con los elementos que le permitan determinar el valor en aduana de las mercancías.

Dicho lo anterior, es importante precisar que actualmente no existe una relación emitida por las autoridades competentes, en la cual se describa la documentación y medios de prueba a que hace referencia el identificador PV, sin embargo, tomando en cuenta el Criterio Normativo 8/2010/LA publicado por el SAT¹²³ mediante la Compilación de Criterios Normativos se podría deducir que el Agente Aduanal debe contar como mínimo con los siguientes documentos:

- Encomienda y manifestación de valor en aduana, llenada y firmada por el representante legal de la empresa importadora; así como los documentos que acrediten la personalidad del representante.
- Título de crédito que se relacione con el pago realizado por la empresa importadora a favor de la proveedora, o;
- Constancia de transferencia de dinero del pago realizado por el importador a la proveedora, o;
- Instrumentos negociables respecto del pago realizado por la empresa importadora a favor de la empresa proveedora respecto de la mercancía.

¹²³ Cfr. SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, *Compilación de Criterios Normativos en Materia de Comercio Exterior y Aduanal*, en <http://www.idconline.com.mx/comercio/normatividad-comercio/Criterios_Normativos_de_Comercio_Exterior_2010.pdf> (consultado el 1° de mayo de 2015)

- Contrato de compraventa, entre el importador y el proveedor en el extranjero, en el cual se haga referencia a los términos de la negociación.
- Estado de cuenta en el cual se relacione el pago realizado por la empresa importadora a favor de la exportadora.
- En su caso, la factura comercial apostillada.
- Los documentos que acrediten los gastos de transporte, seguros y gastos conexos, tales como manejo, carga y descarga en que se incurra con motivo del transporte de las mercancías.

Con lo anterior, a efecto de acreditar que el precio pagado declarado en la factura concuerda con el pagado por las mercancías.

A partir de la entrada en vigor del mecanismo de Precios Mínimos de Producción, todos los prevalidadores están obligados a revisar el valor en aduana declarado en los pedimentos como resultado de la comparación llevada a cabo entre el PMP y el precio de valor declarado en relación con identificador PV, por definición del SAT, el sistema de prevalidación clasifica cuatro criterios que son enviados al SAT para su análisis, a saber:

- Criterio 1. Precio declarado inferior al PMP, sin la declaración del identificador PV a nivel partida. En este único supuesto, el sistema enviará un mensaje de error al usuario con la leyenda: “Verifica Precio”.
- Criterio 2. Precio declarado inferior al PMP, declarando el identificador PV a nivel partida. El prevalidador no envía ningún mensaje de error o advertencia al usuario. Lo anterior en virtud de que la declaración del identificador PV a nivel partida implica que el agente aduanal cuenta con la documentación mínima que se mencionó anteriormente.
- Criterio 3. Precio declarado superior al PMP, siempre que haya habido un primer intento y este haya sido inferior al PMP (supuesto 1), es decir, que se haya modificado el precio declarado. No importando la declaración del identificador PV a nivel partida. El prevalidador no envía ningún mensaje de error o advertencia al usuario, por definición del SAT. En este supuesto hay

que tener mayor cuidado en virtud de que la autoridad consideraría que éste puede ser el más grave ya que puede tratarse de alteración de información y documentos, siendo muy probable que se inicie facultades de comprobación en contra del importador y/o agente aduanal.

- Criterio 4. Precio declarado superior al PMP, declarando el identificador PV a nivel partida. El prevalidador no envía ningún mensaje de error o advertencia al usuario. Lo anterior derivado de que la declaración del identificador PV a nivel partida implica que el agente aduanal cuenta con la documentación mínima a la que se hace referencia en párrafos anteriores.
- Criterio 5. Precio declarado superior al PMP, sin la declaración del identificador PV a nivel partida. Este supuesto no se transmite al SAT ni el prevalidador genera mensaje de error o advertencia al usuario, toda vez que la operación se considera dentro de los parámetros aceptables.

De lo anterior, se puede afirmar que para que el agente aduanal pueda declarar el identificador PV a nivel partido debe tratarse de una operación de importación en la que se declare como clave de pedimento A1, A4, C1, y G1, además de que en esta primera etapa debe de tratarse de importaciones de calzado y textiles.

El 5 de septiembre de 2014 la SHCP dio a conocer en el DOF la Resolución que modifica a la diversa que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por dicha Secretaría, considerando que el 28 de febrero de 1994, se publicó en el DOF la *Resolución que establece el Mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la SHCP*, en la cual se estableció el mecanismo para que los importadores otorguen la garantía que cubra el pago de las contribuciones a que puedan estar sujetas en definitiva las mercancías de comercio exterior con motivo de su importación, con el objeto de combatir los efectos de la subvaluación de las mismas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Aduanera. Asimismo, se consideró que el mecanismo de garantía antes mencionado es congruente con los compromisos internacionales adquiridos por

México, toda vez que no rechaza el valor declarado por el importador, sino que permite a éste retirar las mercancías de la aduana mediante la presentación de una garantía que cubra el pago de las contribuciones a que puedan estar sujetas por su importación.

Menciona también que la SCJN se ha pronunciado sobre la legalidad de estas medidas, ya que los precios estimados sirven de base al sistema de depósitos en cuentas aduaneras de garantía y no trascienden a la base gravable del impuesto a la importación, ya que su finalidad únicamente es un referente para conocer, cuando el valor declarado en el pedimento respectivo podría ser inferior al valor de la mercancía, el monto de la garantía que debe otorgarse ante la posible afectación fiscal que la operación correspondiente puede causar al país, lo que no implica dejar al arbitrio de la autoridad determinar el monto correspondiente, toda vez que al considerarse el valor que las fuerzas del mercado fijan en un momento específico a determinados bienes, la actividad técnica de la autoridad administrativa se limita a levantar de la realidad económica ese valor.

En ese orden de ideas, mediante el “Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector calzado”, publicado en el DOF el 29 de agosto de 2014, se instruye a la SHCP para implementar acciones permanentes con el fin de prevenir y combatir la práctica de la subvaluación en la importación de mercancías y en cumplimiento a la instrucción referida, se estima conveniente dar a conocer los precios estimados que serán aplicables a determinadas fracciones arancelarias en las que se clasifica el calzado; establecer que los precios estimados podrán ser empleados como referencia por las Dependencias de la Administración Pública Federal en el ejercicio de sus atribuciones, prever que los importadores puedan optar por otorgar una garantía global que ampare las importaciones que efectúen en un periodo de seis meses, en lugar de garantizar individualmente en cada operación y, señalar que dichos precios se aplicarán aun y cuando la unidad de medida comercial no corresponda a la establecida en dicha Resolución, para lo

cual se deberá realizar la conversión necesaria, con la finalidad de combatir las prácticas comerciales lesivas empleadas por los importadores.

En ese sentido, la SHCP dio a conocer a través del DOF el 29 de diciembre de 2014, 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 dicha Secretaría, en la que estimó conveniente dar a conocer los precios estimados que serán aplicables a determinadas fracciones arancelarias en las que se clasifican mercancías de los sectores textil y confección.

5.5 Programa de monitoreo a las importaciones de calzado chino

El tratado de cooperación aduanera que México celebró con China estableció las bases legales a través de las cuales las autoridades aduaneras de ambos países cooperarán, con la finalidad de mejorar los esquemas existentes de análisis de riesgo e intercambio de información. La autoridad mexicana sostuvo que la firma de dicho acuerdo vendría a fortalecer más el Programa de Monitoreo de Calzado Chino (PROMOCAL) en trabajo coordinado entre la SE y la SHCP para evitar la subvaluación que afecta considerablemente a la industria nacional.

El 21 de junio de 2012 se publicó en el DOF el Aviso sobre la aplicación en territorio nacional del Programa de Monitoreo Específico a las Importaciones de Calzado de Origen Chino. Este Programa implicó el ejercicio de las atribuciones que le competen a la SE, al SAT y la SHCP. Comprendió el monitoreo de las importaciones de calzado de origen chino, desde cualquier procedencia, clasificadas en las 31 fracciones arancelarias que se identifican en dicho Aviso, realizadas desde el 1 de mayo de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2014.

Esto fue derivado por las medidas de transición que se habían eliminado al amparo del Acuerdo del Remedio Comercial México-China, por lo que ya no existían otros medios de protección a la industria zapatera para detener la importación incesante de calzado a precios irrisorios. En ese sentido, la SE acordó

con la Cámara China de Comercio de Importación y Exportación de Productos Industriales Ligeros y Artesanías (*China Chamber of Commerce for Import and Export of Light Industrial Products and Arts-Crafts*), autoridad responsable de certificar las exportaciones de calzado a México, establecer en 31 fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, un precio mínimo de exportación.¹²⁴

De acuerdo con las autoridades de México, el monitoreo se llevaría a cabo sobre las importaciones de calzado chino independientemente de su lugar de embarque. El parámetro que se utilizó fue el que no tuvieran precios por debajo de los establecidos por la Cámara de Calzado de China. Por su parte, la industria del país mantuvo su posición de que esto implicara una protección contra el ingreso de productos precios excesivamente bajos, que competían en forma desleal con su producción. Esto implicó también que las empresas mexicanas que importaran calzado por debajo del precio establecido serían objeto de Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera.

Dentro el Aviso publicado se establece que el SAT durante la aplicación del programa de monitoreo vigilaría el comportamiento del valor en aduana declarado en las importaciones definitivas de las mercancías señaladas en el presente instrumento y enviaría a la SE un reporte estadístico de manera periódica (quincenalmente) sobre las importaciones de calzado que declararan como país de origen China, sin que generara un rezago mayor de diez días posteriores a que hubiese concluido el periodo.

En conjunto con el gobierno chino, la SE ha trabajado en aras de verificar que la información contenida en los números de conocimiento de embarque marítimo, guías aéreas y las facturas comerciales de exportación sea real y precisa. La finalidad de este programa fue evitar distorsiones comerciales que pudieran llevar al gobierno mexicano a instaurar un procedimiento de salvaguarda de transición u otras medidas de remedio comercial.

¹²⁴ Cfr. CANCINO GÓMEZ, Rodolfo y TREJO VARGAS, *Op. Cit.*, p. 25.

Las mercancías que comprendió este Programa fueron las siguientes:

Núm.	Fracción arancelaria	Descripción	Precio de referencia sujeto a monitoreo (FOB China, US Dólares/Par)
1	6401.10.01	Calzado con puntera metálica de protección.	13.00
2	6401.92.01	Con suela y parte superior recubierta (incluidos los accesorios o refuerzos) de poli (cloruro de vinilo) (P.V.C.) en más del 90%, incluso con soporte o forro de poli (cloruro de vinilo) (P.V.C.), pero con exclusión de cualquier otro soporte o forro.	4.12
3	6402.19.01	Calzado para hombres o jóvenes con la parte superior (corte) de caucho o plástico en más del 90%, excepto el que tenga una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte.	12.00
4	6402.19.02	Calzado para mujeres o jovencitas, con la parte superior (corte) de caucho o plástico en más del 90%, excepto el que tenga una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte.	11.00
5	6402.19.03	Calzado para niños o infantes con la parte superior (corte) de caucho o plástico en más del 90%, excepto el que tenga una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte.	7.00
6	6402.20.01	Calzado con la parte superior de tiras o bridas fijas a la suela por tetones (espigas).	2.33
7	6402.91.01	Sin puntera metálica.	12.50
8	6402.99.01	Sandalias y artículos similares de plástico, cuya suela haya sido moldeada en una sola pieza.	3.00
9	6402.99.02	Reconocibles como concebidos exclusivamente para la práctica de tenis, basquetbol, gimnasia, ejercicios y actividades similares, excepto los que tengan una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte.	11.00
10	6402.99.03	Calzado para hombres o jóvenes, excepto el que tenga una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte, y lo comprendido en las fracciones 6402.99.01, 6402.99.02 y 6402.99.06.	12.00
11	6402.99.04	Calzado para mujeres o jovencitas, excepto el que tenga una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte, y lo comprendido en las fracciones 6402.99.01, 6402.99.02 y 6402.99.06.	11.00
12	6402.99.05	Calzado para niños o infantes, excepto el que tenga una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte y lo comprendido en las fracciones 6402.99.01, 6402.99.02 y 6402.99.06.	7.00
13	6402.99.99	Los demás.	10.00
14	6403.19.02	Calzado para hombres o jóvenes, excepto lo comprendido en la fracción 6403.19.01.	25.69
15	6403.40.01	Los demás calzados, con puntera metálica de protección.	32.00
16	6403.91.01	De construcción "Welt", excepto lo comprendido en la fracción 6403.91.03.	31.00
17	6403.91.02	Reconocibles como concebidos exclusivamente para la práctica de tenis, basquetbol, gimnasia, ejercicios y actividades similares.	16.00
18	6403.91.03	Calzado para niños e infantes.	17.84
19	6403.91.99	Los demás.	28.00

20	6403.99.02	Reconocibles como concebidos exclusivamente para la práctica de tenis, basquetbol, gimnasia, ejercicios y actividades similares, excepto lo comprendido en la fracción 6403.99.01.	14.00
21	6403.99.03	Calzado para hombres o jóvenes, excepto lo comprendido en las fracciones 6403.99.01, 6403.99.02 y 6403.99.06.	28.00
22	6403.99.04	Calzado para mujeres o jovencitas, excepto lo comprendido en las fracciones 6403.99.01, 6403.99.02 y 6403.99.06.	21.00
23	6403.99.05	Calzado para niños o infantes, excepto lo comprendido en las fracciones 6403.99.01, 6403.99.02 y 6403.99.06.	15.00
24	6404.11.01	Calzado para hombres o jóvenes, excepto el que tenga una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte.	12.35
25	6404.11.02	Calzado para mujeres o jovencitas, excepto el que tenga una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte.	10.31
26	6404.11.99	Los demás.	7.42
27	6404.19.01	Calzado para hombres o jóvenes, excepto el que tenga una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte.	8.50
28	6404.19.02	Calzado para mujeres o jovencitas, excepto el que tenga una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte.	7.85
29	6404.19.03	Calzado para niños o infantes, excepto el que tenga una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte.	5.50
30	6404.19.99	Los demás.	7.00
31	6405.20.99	Los demás.	1.68

Según datos de la Dirección General de Aduanas y de la SE, en los cinco primeros meses de 2013 la importación acumulada de calzado de origen chino fue de 13 millones 965 mil pares, y para el mismo periodo de 2014 las compras se dispararon a casi 27 millones de pares. Prácticamente de un año a otro se duplicó el volumen de zapato chino que ingresó a México, ya que el incremento fue del 94%. En cuanto al valor de las importaciones chinas, el incremento fue del 35%. Lo anterior significa que ingresó más calzado a menor precio.¹²⁵

El Sistema de Información Arancelaria revela que en 2013 cuatro de cada 10 pares de calzado importados eran originarios de China. En 2014, el porcentaje se incrementó. En total, en el primer cuatrimestre de 2013 entraron a nuestro país 32.8 millones de pares, procedentes de más de 60 países, de los cuales el 40%

¹²⁵ Cfr. SECRETARÍA DE ECONOMÍA, Subsecretaría de Industria y Comercio. Industria del calzado, en <http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/informacionSectorial/calzado_170114.pdf> (consultado el 1° de junio de 2015)

del total eran de origen chino. De enero a mayo de 2013 el volumen de calzado chino que ingresó a México fue de 13 millones 965 mil pares en tanto que en el mismo periodo comprendido para 2014 ingresaron 26 millones 965 mil pares de calzado chino. En el primer cuatrimestre de 2014 las importaciones totales ascendieron a 44.3 millones, y casi 27 millones eran de China, lo que representa el 60%. En el primer semestre de 2003 se importaron 9 millones 879 mil pares de zapato deportivo de China y para 2014 el volumen se elevó a 11 millones 561 mil pares.¹²⁶

De lo anterior se puede apreciar que el programa de monitoreo no dio resultados positivos en virtud de que durante su vigencia, el calzado de origen chino se ha duplicado y lo peor de esta situación es que cada vez ingresó mercancía más barata; tan sólo en el 2014 bajó un 30% el valor de cada par importado. El precio promedio por par importado de China bajó de 7.65 dólares en 2013 a 5.35 dólares en 2014 el par. La avalancha de calzado chino barato se volvió incontenible.

El PROMOCAL tuvo cabida a través de precios de referencia que las autoridades aduanales empezaron a aplicar a partir de su entrada en vigor. La SE fijó precios de referencia a 31 fracciones arancelarias de calzado, para que los inspectores de Aduanas tuvieran un parámetro para identificar cuando un producto entrara a un precio subvaluado.

Fracción	Descripción	2013	2014
6404.11.99	Calzado para deporte	10.34	9.38
6402.99.02	Práctica de gimnasia, basquetbol, ejercicio	12.27	11.46
6403.99.02	Para práctica de tenis	15.76	14.20
6404.11.01	Calzado para hombres o jóvenes	16.18	16

¹²⁶ Cfr. SECRETARÍA DE ECONOMÍA, Sistema de Información Arancelaria Vía Internet, Estadísticas mensuales, en <<http://www.economia-snci.gob.mx/>> (consultado el 1° de junio de 2015)

6402.99.03	Otro calzado para hombres o jóvenes	6.55	5.32
6404.11.02	Calzado para mujeres o jovencitas	14.13	14.06
6404.19.02	Otro calzado para mujeres o jovencitas	8.68	6.76
6402.99.01	Sandalias de plástico	2.54	1.76
6402.91.01	Calzado de plástico que cubra el tobillo	10.40	8.75
6403.91.99	Parte superior de cuero, que cubra el tobillo	36.46	33.28
6402.20.01	Parte superior de tiras fijas a la suela por espigas	2.17	1.92
6403.40.01	Con parte superior de cuero y puntera metálica	50.14	41.17

A la fracción 6402.99.01 se le fijó un precio de referencia de 3 dólares por cada par. No obstante, en la relación de importaciones de 2014 aparece el ingreso de más de 8 millones 442 mil pares de esa fracción a un precio de sólo 1.76 dólares.

Otro caso es el de la fracción 6402.99.99, a la que se le fijó un precio de referencia de 10 dólares, pero entre enero y mayo de 2014 el personal de aduanas permitió el ingreso de 373 mil pares a un precio promedio de sólo 7.67 dólares.

CAPÍTULO VI

LA SUBVALORACIÓN ADUANERA EN EL SECTOR TEXTIL Y DEL CALZADO

6.1 El sector de la cadena Hilo-Textil-Confección

La industria textil y del vestido juega un papel sumamente importante, tanto para los países industrializados, como Estados Unidos, Reino Unido y Japón, como para los de reciente desarrollo, como Hong Kong, República de Corea y Taiwán. La industria se ha expandido rápidamente desde inicios de la década de 1970 y ha sido la fuente de empleo de más de 10 millones de trabajadores en los países menos desarrollados. México, por su parte, es un país con una larga tradición de corte textil, tanto por los trajes típicos de las diferentes regiones, como por la industria establecida que ha llevado opciones de desarrollo a diversas regiones; no obstante, en los últimos años una parte importante de este sector ha sufrido una contracción debido al desplazamiento de la maquila de productos exportados a Estados Unidos por competidores de otros países, principalmente del sureste asiático y China.

A principios de los años ochenta, México realizó una transformación importante en el desarrollo económico renunciando al proceso de la sustitución de las importaciones que había mantenido en cuarenta años previos. A pesar del parcial éxito que había tenido la política económica de la sustitución de importaciones para reducir la dependencia de México en el proceso de industrialización textil, ésta había traído algunos problemas. Entre ellos, fueron los productos de baja calidad que no podían competir en eficacia y precio, así como también el estancamiento dentro del desarrollo tecnológico en la importación de maquinaria textil. Cuando finalizó esta política económica, apareció un periodo de apertura económica mexicana hacia el exterior, olvidando de esta manera el proteccionismo que se había mantenido por mucho tiempo.¹²⁷

¹²⁷ Cfr. PORTOS PÉREZ, Irma, *La industria textil en México y Brasil. Dos vías nacionales de desarrollo industrial*, México, Editorial Casa Juan Pablos, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 2008, p. 102.

Asimismo, en esta década se pusieron en marcha algunos programas de fomento a empresas exportadoras. En 1990, por ejemplo, se estableció el programa de Empresas Altamente Exportadoras, para promover este flujo de comercio mediante la eliminación de obstáculos administrativos y apoyo a las operaciones de comercio exterior a favor del sector industrial. Era necesario para ello establecer que como mínimo, las empresas exportaran anualmente 2 millones de dólares o 40% de sus ventas totales. Con ello, gozaban además, de un programa de devolución de impuestos que funciona hasta la actualidad, con características muy similares. Entre otros de los programas más relevantes creados en esta etapa, se encuentran el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), y el Programa Industria Maquiladora de Exportación (IME). Ambos programas permitían la importación temporal de diversos bienes libres de impuestos y cuotas compensatorias para ser utilizados en la producción de bienes de exportación, por lo que ambos tenían la intención de insertar la producción en las cadenas internacionales con un enfoque de producciones de ensamble. Ambos programas se transformaron en 2006 en el Programa de la Industria Maquiladora de Exportación (IMMEX).¹²⁸

“Durante la década de 1990 y hasta 2000, la producción de tipo maquila tuvo un crecimiento impresionante, aunque más en empleo que en valor agregado. La dinámica de este tipo de producciones tuvo como consecuencia que gran parte del crecimiento de la industria de textiles y confecciones se explique por el gran despliegue que tuvo la maquila. Así, se aportó 5.9%, 6.3% y 12.7% del empleo del sector; y 2.2%, 6.3% y 12.7% del valor agregado para 1988, 1995 y 2000, respectivamente”.¹²⁹

¹²⁸ Cfr. VERA MUÑOZ, Gerardo y VERA MUÑOZ, Ma. Antonieta Monserrat, *La trayectoria tecnológica de la industria textil mexicana*, en *Revista Frontera Norte*, México, vol. 25, núm. 50, julio-diciembre de 2013, p. 162.

¹²⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. La producción, salarios, empleo y productividad de la industria maquiladora de exportación. Por región geográfica y entidad federativa (1990-2000)*, en <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/maquila/entidad_fed/2000/scnmimeef.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

El proceso de apertura de la economía se consolidó con la entrada de México en el TLCAN. Las exportaciones de bienes de la industria textil y de prendas de vestir hacia Estados Unidos pasaron de 2.4 mil millones de dólares en 1994, a casi 10 mil millones en 2001. El principal rubro de exportaciones, las prendas de vestir, pasaron de 1.6 mil millones de dólares a más de 6 mil millones de dólares, más que triplicándose. El siguiente rubro que más crecimiento presentó fue el de los hilados y las confecciones textiles, que casi quintuplicó las exportaciones a Estados Unidos, así como las fibras textiles de baja tecnología, que casi cuadruplican sus exportaciones.¹³⁰

En 2001 la economía de Estados Unidos entró en una fuerte recesión, lo cual podría ser uno de los motivos por los que las exportaciones de México hacia ese país se redujeron en este periodo de crisis, y que muestra por qué después de este año la industria dejó de presentar el dinamismo que venía mostrando años atrás. Las importaciones totales de la industria textil y del vestido de Estados Unidos pasaron de 49.1 mil millones de dólares en 2000 a 48 mil millones de dólares en 2002. Se puede observar que en este período hubo una reorganización de las importaciones de textiles de Estados Unidos, ya que por una parte había nuevos competidores en los mercados internacionales, en especial China, y por otra, dado que la economía mexicana no logró capitalizar los beneficios de pertenecer al TLCAN, sus exportaciones dejaron de ser competitivas y perdieron cuotas importantes.

Además de ello, otros factores de la economía afectaron negativamente las exportaciones de México, como la apreciación del peso mexicano en un 25% entre octubre de 2000 y marzo de 2002, el aumento de los salarios en la industria, costos energéticos, combustibles, agua, entre otros, que impulsó a los vendedores de Estados Unidos para buscar proveedores con menores costos. Por su parte, Estados Unidos otorgó preferencias unilaterales a países de la Cuenca del Caribe, África Subsahariana y de Sudamérica. Todos estos factores tuvieron un efecto en

¹³⁰ Cfr. MEJÍA REYES, Pablo, *Fluctuaciones cíclicas en la producción maquiladora de México*, en *Revista Frontera Norte*, México, vol. 15, núm. 29, enero-junio de 2003, p. 73.

los empleos y exportaciones de la industria: si bien de 1994 a 2000 los empleos en la industria pasaron de 375 mil a 750 mil, entre 2001 y 2002 se perdieron más de 120 mil plazas; las exportaciones de la industria tuvieron su máximo histórico en 2000, cuando superaron los 10 mil millones de dólares, y a partir de ese año descendieron hasta 2009, cuando llegaron a la mitad del valor de 2000.¹³¹

La pérdida de competitividad de México es de gran relevancia para Estados Unidos, puesto que una de las estrategias para mantener competitiva a su industria de prendas de vestir ha sido formar redes de producción, especialmente con nuestro país y Centroamérica. Los productores de telas y fibras estadounidenses suministran los insumos y la maquila se realiza en países con bajos costos salariales.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en conjunto con el sector empresarial, se creó el Programa para la Competitividad de la Cadena Fibras-Textil-Vestido, cuyo objetivo era consolidar la manufactura de paquete completo en México para recuperar y ampliar el mercado, tanto nacional como internacional, y mejorar la posición competitiva de cada uno de los eslabones de la cadena. Las nueve acciones específicas que propuso el programa fueron: combate a la ilegalidad, otras medidas para recuperar el mercado interno, acceso a mercados de exportación, transición a productos básicos de moda, reducción de costos de producción, acceso al financiamiento, incentivos para la inversión, simplificación administrativa y apoyo legislativo. Se creó además el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas, que otorgaba apoyos a las Micro, Mediana y Pequeñas Empresas para aumentar su competitividad, promover la inversión, fomentar la integración y asociación empresarial, fortalecer las exportaciones, y contribuir al desarrollo de infraestructura industrial. Se crearon asimismo, los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC), que permitieron importar con arancel *ad valorem* preferencial bienes para ser utilizados en la

¹³¹ Cfr. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO, *Situación Actual y Perspectivas 2009 - 2010*, en <<http://www.canaiveags.org.mx/Docs/MEXICO.pdf>> (consultado el 1° de julio de 2015)

elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías a producir fueran destinadas a la exportación o al mercado nacional.¹³²

Durante el sexenio pasado se llegó al final del sistema de cuotas, por lo que se instrumentaron una serie de políticas para contrarrestar los efectos negativos que se pudieran derivar. Por una parte, se diseñaron políticas para mejorar el posicionamiento de los productores nacionales, y por otra, se llevaron a cabo una serie de medidas arancelarias para proteger a la industria nacional. Se creó el Fideicomiso ProMéxico, para canalizar la atracción de IED y promover las exportaciones, y se promovió una estrategia para reconvertir los sectores tradicionales, estableciendo un fondo para otorgar subsidios temporales para promover la competitividad y reposicionamiento tanto en el mercado nacional como en el internacional de las empresas productoras de bienes textiles, calzado y juguetes. Asimismo, para detectar las importaciones subvaluadas, se desarrolló un sistema de alertas sobre riesgo de competencia desleal para detectar crecimientos estadísticos significativos de importaciones de productos del sector textil y diversas confecciones. Y por último, con la finalidad de mantener un equilibrio en las medidas comerciales establecidas a la importación de los productos de la cadena productiva textil-confección, se incrementaron los aranceles a los bienes del eslabón textil.¹³³

Con el ingreso de China a la OMC se preveía que las exportaciones de México se vieran reducidas hasta en un 70% con una caída del empleo de 50%. Si bien las exportaciones a Estados Unidos crecieron desde finales de la década de 1980, no sucede lo mismo con la cuota de mercado de México, que de su máximo histórico de 15%, se ha visto reducida a 5% en 2013.

Uno de los factores clave en el desarrollo de China, ha sido el establecimiento de las Zonas Económicas Especiales en las provincias costeras,

¹³² Cfr. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en <http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Prog02.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

¹³³ Cfr. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO, *Acciones 2010 - 2012 y Signos vitales del sector vestido*, en <http://www.canaive.org.mx/doctos/boletin002_2012_pres.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

que han tenido el objetivo de mejorar la competitividad de la industria de manera coordinada, mediante la creación de infraestructura, la atracción de inversionistas extranjeros a través de políticas preferenciales y la consiguiente homologación del capital a estándares internacionales.

Algunas de las ciudades costeras se especializaron en textiles y desde 2003, prácticamente toda la costa oriental de China cuenta con fábricas, en donde cada una ellas se especializa únicamente en un tipo de prenda, aprovechando las economías de escala que provienen de la concentración, generando redes de empresas, tecnologías y un nutrido ambiente de negocios. Las ciudades textiles son el claro ejemplo de cómo el gobierno de China cambió el enfoque de planeación, dominado por empresas de propiedad estatal, hacia una planeación local.¹³⁴

La industria textil y del vestido, sin lugar a dudas, reviste gran importancia para la economía tanto de los países que compite México en el mercado de Estados Unidos como para el nuestro, principalmente al ser creadora de fuente de empleos por su intensiva en mano de obra, sin embargo las condiciones laborales y salariales de los trabajadores de esta industria comúnmente son muy deficientes.

Este sector de la producción nacional en nuestro país se integra por tres subsectores de actividad: la fabricación de insumos textiles y acabados que contribuyen con el 47.94 por ciento de las ventas, la fabricación de prendas de vestir que aporta el 40.97 por ciento y la fabricación de productos textiles excepto prendas de vestir, que abona el restante 11.09 por ciento de las ventas. Estos tres subsectores han bajado considerablemente su productividad en los últimos años.

De acuerdo con cifras oficiales recientes, en 2013 y 2014 ingresaron más de 220 millones de prendas con un costo menor a un dólar cada una, lo que trajo un efecto negativo en la industria nacional y ha provocado las caídas de hasta un 29.3% en la fabricación de insumos textiles y acabado de textiles, y de 15.7% en

¹³⁴ Cfr. NEME CASTILLO, Omar, *Op. Cit.*, p. 143.

lo referente a la fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir. En el mismo periodo también se ha desplomado en un 25.5% la producción de prendas de vestir, a la par de un descenso del 7.6% en la de curtido y acabado de cuero y piel, así como fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos.¹³⁵

Es claro que la industria textil de maquila en México ha perdido dinamismo ante el embate de las prendas provenientes de China, lo que ha generado una pérdida de fuentes de empleo, principalmente al norte del país. La competencia con ese país ha propiciado la pérdida del mercado norteamericano en los sectores de manufacturas de caucho; prendas y complementos de vestir; máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, entre otros, en los cuales ha sido evidente la sustitución de productos mexicanos por los del país asiático.

Las medidas anunciadas por el gobierno federal para el rescate de la industria textil tienen que tomar en cuenta las condiciones laborales de los trabajadores y deben aumentar la productividad de otras industrias de donde provienen las materias primas que abastecen a las empresas textiles, tales como el algodón o lana, las sintéticas provenientes de petroquímicos, artificiales provenientes de celulosa que se transforman a través del proceso de hilados posteriormente ser tejido.

6.1.1 Decreto en apoyo a la industria textil y confección

La SE publicó en el DOF el Decreto por el cual se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección, el cual entró en vigor el 27 de diciembre del año pasado. Con este plan de ayuda anunciado por la SHCP y la SE para impulsar a la industria textil y del vestido, se busca elevar la productividad del sector para que compita a nivel internacional ya que se estima que de 1993 a 2013, la industria ha perdido 10,000 millones de pesos en su valor generado.

¹³⁵ Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Estadísticas históricas de México 2014, 2015. Industrias manufactureras*, en <http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/HyM2014/12%20%20Industrias%20manufactureras.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

Se considera dentro de esta disposición administrativa que la productividad impulsa la transformación de las empresas, facilita la integración de cadenas de valor, acelera su reconversión productiva y con ello, su inserción en los mercados internacionales. Asimismo, diversos sectores de la economía ven afectada su participación en el mercado interno por prácticas comerciales lesivas, tales como el ingreso de mercancías al país por las que se declara como valor en aduana uno menor al realmente pagado o por pagar por las mismas, en ocasiones incluso por debajo del precio de la materia prima con la que se elaboran, principalmente mediante la facturación a través de terceros, o la alteración o falsificación de los documentos comerciales. Es urgente establecer un marco de medidas para prevenir y combatir la práctica de subvaluación, ya que además de afectar la recaudación tributaria al disminuir la base gravable del impuesto general de importación, afecta el desempeño de la industria nacional, propiciando la pérdida de empleos, lo que genera un bajo nivel de inversión y fomenta el crecimiento de la economía informal.

De acuerdo con el artículo primero de este Decreto, dicha medida tiene por objeto establecer el marco que permita impulsar acciones que fomenten la productividad de los sectores textil y confección, mediante una política industrial innovadora encaminada a su consolidación y al incremento de su competitividad, así como indicar acciones que la Administración Pública Federal podrá instrumentar para la prevención y combate de la práctica de subvaluación de mercancías importadas, pertenecientes a dichos sectores.

Las medidas que se han implementado a la fecha a raíz de la publicación de este Decreto buscan fortalecer la competitividad y productividad de la industria en tres ejes: una política industrial que apoye la innovación de las empresas, en la que destaca la creación del Centro Nacional de Innovación Textil y del Vestido en el estado de Hidalgo; medidas en materia aduanera para evitar la competencia desleal y medidas en materia de banca de desarrollo y financiamiento a la industria que contempla una derrama crediticia de 450 millones de pesos. El ramo textil y la confección estiman exportaciones superiores a los 4 mil millones de

dólares anuales y derivado de un mejor comportamiento comercial por la detección de prendas subvaluadas, en este año el sector podría concluir con un crecimiento de cuatro por ciento.¹³⁶

Además, tanto la SHCP como la SE deberán promover y apoyar esquemas integrales para la capacitación, desarrollo y certificación de capacidades de empresarios y trabajadores con enfoque al cliente; apoyar el desarrollo e implementación de metodologías, tecnologías y procesos de diseño para la diferenciación de productos y generación de mayor valor agregado. Ambas dependencias también deberán implementar acciones para prevenir y combatir la práctica de subvaluación de mercancías importadas, las cuales podrán considerar, entre otras, las de allegarse de información para prevenir, detectar y sancionar prácticas de subvaluación, así como identificar las mercancías objeto de estos controles.

Como parte de las medidas de protección que se pusieron para evitar la ilegalidad en el sector, se creó una lista de precios de referencia que establecen cuál es el costo mínimo al cual se pueden importar productos de esta clase. La razón para implementar esto es que antes de su entrada en vigor algunas confecciones se importaban hasta en 5 centavos de dólar. Los industriales del sector encuentran sin embargo, que en este procedimiento no se consideraron algunos factores y que la lista no estima el costo real de la cadena de producción.

Así entonces, la Cámara Nacional de la Industria del Vestido en conjunto con la Cámara Nacional de la Industria Textil está generando una base de datos con información que proporcionan a las autoridades. Este proyecto, costado por la iniciativa privada, consiste en determinar línea arancelaria por línea cuál es el precio de la materia prima, del proceso de producción y de los costos asociados, y se estima que estará listo en un año.

¹³⁶ Cfr. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO, *Síntesis informativa. Difunden medidas para combate a subvaluación en industria textil y del vestido*, en <<http://www.canaive.org.mx/envios/envio2491.htm>> (consultado el 1° de julio de 2015)

La SE con previa solicitud, asesorará a las Cámaras de las industrias objeto de las medidas a que se refiere el presente Decreto, sobre la factibilidad de solicitar el inicio de una investigación por prácticas desleales de comercio internacional o salvaguardias, de conformidad con la legislación en la materia.

En el Decreto se establece que se reforma la fracción V del Transitorio Único del Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2008, y sus posteriores modificaciones. La dependencia puntualiza que el establecer dichas medidas es complemento del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, el cual define que: “para el sector industrial se implementarán estrategias y acciones que impulsen la productividad de los sectores maduros, entre los cuales se comprenden los sectores textil y confección al ser industrias con alto impacto regional y generadoras de empleo”.¹³⁷

Para evitar la competencia desleal, se propone crear un padrón sectorial para identificar a los importadores y medir el riesgo de sus operaciones, establecer la obligación del aviso automático anticipado al SAT para la importación con un mínimo de 5 días, para lo cual se establecerá un programa de fiscalización continua a los importadores de mercancías y sus clientes, así como un programa piloto de desdoblamiento de fracciones arancelarias para que sea más descriptiva. De igual manera se suspende la disminución arancelaria para 80 fracciones de productos confeccionados hasta 2018, por lo que permanecerán en 25% con países con los que México no tiene tratados de libre comercio.

De acuerdo con algunos resultados que se han podido apreciar en lo que va de la primera parte del año en relación con las medidas llevadas a cabo para el combate a la subvaluación en la industria textil y confección, principalmente por importaciones procedentes de China o bien trianguladas que evadían al fisco, el volumen de importación se mantendrá en mismos términos que el año pasado; se

¹³⁷ SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Anuncio de medidas para impulsar a la industria textil y del vestido*, en <<http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/informacion-relevante/10808-pie14-12-03>> (consultado el 1° de julio de 2015)

cerrará el 2015 en 1,700 millones de dólares en prendas de vestir, como parte de las nuevas firmas internacionales; sin embargo, la producción aumentará 2.5% al finalizar este año, según se estima. De las 8,000 solicitudes para importar, sólo 4,500 empresas han obtenido el certificado para ingresar ropa, procedimiento legal que permite una mejor inspección de la mercancía con precios promedios que permitan competir a los productores mexicanos. Se estima asimismo, una producción nacional por 8,000 millones de dólares en el 2015 y exportaciones por más de 4,500 millones, principalmente a Estados Unidos.¹³⁸

Los resultados que se han anunciado ciertamente no reflejan un crecimiento notable; es imprescindible que se implementen más y mejores medidas en apoyo a este sector de la producción nacional. En la industria del vestido hay alrededor de 20,000 empresas que generan 10% del PIB manufacturero, de las cuales 9 de cada 10 son pequeñas y medianas. El sector de la confección se integra por cerca de 8,000 empresas registradas, muchas de las cuales también son pequeñas y medianas, por lo que es necesario que este sector tenga un mayor apoyo para revitalizar toda la cadena productiva nacional.

6.2 El calzado: un sector sensible a las importaciones chinas

De acuerdo con el profesor Michael Porter, “la competitividad a nivel nacional se ha convertido en una preocupación central para gobiernos e industrias de todos los países. La productividad se entiende como el resultado que obtiene un país al lograr altos niveles de eficiencia y eficacia en el uso de su capital humano y económico. La productividad debe reflejarse forzosamente en el nivel de vida a largo plazo, por tanto, cada nación busca mejorar su nivel de productividad día a día elevando la calidad de su sistema educativo”.¹³⁹

El comercio internacional permite que una nación eleve su productividad al eliminar la necesidad de producir todos los bienes y servicios dentro de la misma

¹³⁸ Cfr. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO, Delegación Puebla-Tlaxcala, *Mayor rigor en Aduanas arropa a confeccionistas*, en <<http://www.canaivept.com.mx/mayor-rigor-en-aduanas-arropa-a-confeccionistas/>> (consultado el 1° de julio de 2015)

¹³⁹ Cfr. PORTER, Michael E., *Ventaja Competitiva: creación y sostenimiento de un desarrollo superior*, Madrid, Editorial Pirámide, 2010, p. 115.

nación. Así entonces, las importaciones al igual que las exportaciones, son un factor integrante del crecimiento de la productividad.

A partir de que China fue aceptada como miembro de la OMC, diversos sectores productivos de nuestro país han tenido una afectación y uno de los rubros que más lo ha resentido es la industria del calzado; este problema se origina en virtud de que el país asiático referido constantemente realiza prácticas desleales de comercio, éstas son concebidas como la importación de mercancías idénticas o similares a las de producción nacional en condiciones de dumping, objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, y al causar o amenazar con causar un daño a la producción nacional.

Las principales causas de que la industria del calzado en México no cuente con la tecnología necesaria y los contactos internacionales para poder hacer crecer su actividad recaen en el apoyo mínimo de las autoridades competentes para este sector, la falta de competitividad y escasa atención que el Gobierno Federal ha dedicado a esta industria para intentar que se implementen medidas aduaneras y fiscales más severas, así como para movilizarse diplomáticamente, interponiendo los instrumentos jurídicos conducentes ante la OMC para frenar las arbitrariedades que China realiza en el ámbito comercial. Cabe advertir que la industria del calzado nacional ha pasado por circunstancias difíciles de supervivencia, ya que a partir de que China fue admitida en la OMC, esta nación se ha propuesto inundar a cualquier precio el mercado nacional.

China es un país que en el curso de los últimos 20 años de crecimiento extraordinario ha cuadruplicado su producto interno bruto, posicionándose dentro de los países con mayores exportaciones en el mundo. De acuerdo con el FMI, durante 2005 el comercio internacional de China ascendió a 762 billones de dólares.¹⁴⁰ El cálculo que estimaban las autoridades de Hong Kong era que para

¹⁴⁰ Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS, H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *México-China: Relaciones desiguales, retos y oportunidades para México*, en <<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0572005.pdf>> (consultado el 1° de julio de 2015)

2010, China pasaría a convertirse en la segunda potencia comercial después de Estados Unidos, situación que al día de hoy es una realidad.

Algo que resulta palpable en el sector productivo del calzado en México, es que esa gran industria y estabilidad económica que se tenía en ese rubro en la década de los sesenta y hasta mediados de los años ochenta, entró en receso productivo y declive industrial. Esto se debió en gran medida al contrabando de zapatos procedente principalmente de China. Por ejemplo, en el 2000 ingresaron alrededor de cincuenta millones de pares de zapatos ilegales por las fronteras nacionales y en 2001. De acuerdo con cifras del 2003, “China se había convertido en el principal productor de calzado. Producía 5,500 millones de pares anualmente, es decir, más de la mitad de la producción mundial, exportaba 3,100 millones de pares anuales de los cuales ha dirigido a Estados Unidos alrededor de 1,100 millones por año”.¹⁴¹

China fabrica más del cincuenta por ciento de la producción mundial del calzado y, debido a que emplea mano de obra muy barata, resulta un zapato muy económico para competir con el calzado mexicano. De ahí que la mayoría de los productos chinos sean baratos pero de mala calidad. Por otra parte, las prácticas comerciales internas agravan los problemas de productividad de la fabricación de calzado en México ya que son escasas las empresas que tienen mecanismos comerciales con cobertura nacional. La mayoría tiene una cobertura regional con un cuerpo de ventas limitado, normalmente a comisión que, a su vez, manejan líneas para otras empresas. Además, en esta industria existe un desplazamiento del mercado por precios bajos de productos importados, así como una clasificación errónea del calzado y una subvaluación de importaciones debido a una deficiente descripción de fracciones arancelarias y a la falta de capacitación en las aduanas.

¹⁴¹ RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Ma. Teresa, *Ingreso de China a la OMC. Su primer impacto sobre el comercio mundial*, en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, México, vol. 34, núm. 134, VII-IX, 2003, p. 63.

La apertura comercial que se dio a partir de 1994 se produjo sin existir una ley aduanera actualizada, sin reglas y herramientas tales como un certificado de origen efectivo; tampoco se contaba con una capacitación suficiente en las aduanas, ni medidas adecuadas que evitaran las prácticas desleales de comercio como el dumping, la triangulación, la subfacturación y el contrabando. No fue sino hasta fechas recientes cuando por insistencia de los industriales de este sector, el gobierno tomó un conjunto de medidas proteccionistas, a saber: la imposición de cuotas compensatorias, certificado de origen duro, decreto por el que se reformaron las fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Importación, al reajuste de precios estimados para calzado y el incremento del arancel de importación, entre otras que han llevado al sector a una apertura ciertamente un poco más administrada y a una reducción de prácticas desleales.

La falta de concertación de precios con comerciantes y las escasas negociaciones entre productores y comercializadores, ha originado una participación insignificante de las empresas micro, pequeñas y medianas en las adquisiciones del sector público del calzado. La ausencia de programas de financiamiento integral para la reactivación del sector que incluyan instrumentos para canalizar los recursos de manera ágil, oportuna y suficiente, ha sido una constante en este sector debido al sobreendeudamiento y descapitalización que padece. Asimismo, otro factor que promueve el rezago del calzado mexicano es la escasa consolidación de las exportaciones del sector que han registrado un gran dinamismo en las ventas al exterior, así como en el desarrollo de la oferta exportable del sector. Esto significa que no se han aprovechado en su totalidad los nichos de mercado detectados a nivel internacional no obstante los esfuerzos que realiza la SE en materia de promoción externa del sector. Solo un número reducido de empresas pueden participar en los principales pabellones del calzado a nivel mundial, tal es el caso de la Feria Internacional del Calzado en Alemania y en la *International Buying Market* de Estados Unidos.¹⁴²

¹⁴² Cfr. KERBER, Víctor, *China y el calzado mexicano*, en *Revista Comercio Exterior*, México, vol. 52, núm. 10, octubre 2002, p. 902.

La economía informal representa otro problema dentro de las prácticas comerciales, en donde la mayoría de las veces se encuentra mercancía de mala calidad a precios muy bajos, o bien, productos con cierta calidad, fabricados por empresas que normalmente no cumplen con sus obligaciones fiscales. Por otra parte, la proveeduría de insumos para esta industria es considerada insuficiente en términos de cantidad, calidad y servicio, puesto que no se establecen las concertaciones necesarias con los proveedores de la cadena productiva para asegurar el abasto de materia prima.

A lo anterior habría que agregar lo que se refiere a la infraestructura. En cuanto a la oferta de servicios de electricidad y de telefonía, habría que señalar que los costos industriales de electricidad en China representan 70% de los de México, mientras que los costos telefónicos en nuestro país son sólo 20% de los que tienen que pagar las empresas instaladas en China. La red de transporte permanece en tal estado de atraso que, frente a China, la proximidad con Estados Unidos sólo genera una ventaja de cinco centavos por cada dólar, mientras que China inició en la década de los noventa enormes proyectos de infraestructura en ferrocarriles, aeropuertos, carreteras, telecomunicaciones y puertos, entre otros.¹⁴³

Dentro de las principales acciones que el gobierno de China llevó a cabo en los últimos años, y que le redituaron un crecimiento sostenido promedio de 9% del PIB y le permitieron mantener un ritmo de exportaciones que inquieta no sólo a nuestro país, sino a otras naciones, como Italia, Alemania y Estados Unidos, son las mejoras en sus prácticas de manufactura; una educación de primer mundo, desde la escuela básica hasta la Universidad, y una mejor organización económica, que incluye aspectos fiscales, facilidades para invertir y la concentración de zonas de producción.

Con la incorporación de China a la OMC, la industria del calzado enfrenta graves retos debido a la imposibilidad que tiene para competir en precio con ese

¹⁴³ Cfr. HERNÁNDEZ ÁGUILA, Elena de la Paz, *Retos y perspectivas de la industria mexicana del calzado ante la apertura comercial. El impacto de la competencia con China*, en *Revista Espiral*, México, vol. XIV, núm. 40, septiembre-diciembre 2007, p. 98.

país. La abundancia y los reducidos costos de la mano de obra, que fueron durante muchos años, parte de las ventajas competitivas de México, han sido superadas ya por el país asiático. Es menester que para contrarrestar el embate chino, hace falta instrumentar y aplicar una muralla de aranceles, políticas proteccionistas, reforzamiento de aduanas y fiscalización del contrabando, ya que si no se aplican tales restricciones, resulta muy susceptible que los productos chinos continúen ocasionando quebrantos en diversos sectores de la producción, incapaces de competir con ellos.

El intercambio con México y América Central es muy asimétrico: la participación de China en las exportaciones totales de México no alcanza ni siquiera a 1%, mientras que el país asiático es el segundo mayor origen de las importaciones mexicanas. Como consecuencia de esto, México y América Central acumulan un déficit comercial creciente con China y, además, México ha sido desplazado por el gigante asiático como socio comercial principal de Estados Unidos. “Las exportaciones de calzado en México siguen concentradas en el mercado estadounidense en más de 90% y están siendo desplazadas por China. China ha controlado una mayoría absoluta en promedio del 62% de dicho mercado a lo largo de la última década”.¹⁴⁴

Las autoridades mexicanas se han mostrado optimistas, puesto que piensan que al ser miembro de la OMC, China tendrá que atenerse a las normas internacionales antidumping. Además que se muestra interés en que China reduzca sus aranceles en productos del mar, vegetales, azúcar, cerveza, jugos de fruta, tequila, cemento, tabaco, hierro, acero y autos, en los que México podría ser competitivo y aprovechar el gran mercado que representan 1,300 millones de habitantes de China. A diferencia del gobierno, los empresarios del calzado no comparten dicho optimismo, en virtud de que ya han experimentado la competencia de los productos Chinos en el mercado nacional. Ellos piensan que la industria del calzado mexicano no sólo está en peligro de desaparecer de los

¹⁴⁴ MORALES TRONCOSO, Carlos, *El comercio entre México y China: una colosal triangulación*, en *Revista Comercio Exterior*, México, vol. 58, núm. 12, diciembre 2008, p. 889.

mercados internacionales frente a la competencia asiática, sino que corre el riesgo de ser desplazada de su propio mercado. El escenario que pronostica un importante número de empresarios es que sólo un tercio de las empresas sobrevivirán en este contexto.¹⁴⁵

No obstante lo anterior, al analizar las acciones concretas que los empresarios se plantean para superar este problema, se puede observar que no incluyen la vinculación de los centros de investigación con la cadena productiva, el cambio hacia una tecnología de punta, como tampoco una estrategia de comercialización a partir de los requerimientos del mercado, y en gran medida siguen esperando que sea el gobierno quien resuelva únicamente los problemas que amenazan a este sector.

6.2.1 Decreto para la industria del calzado

Cabe mencionar 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, un decreto presidencial que busca apoyar a los zapateros del país y endurece medidas para impulsar calzado terminado al país.

Se ha considerado en este instrumento jurídico que la productividad impulsa la transformación de las empresas y facilita la integración de cadenas de valor, acelera su reconversión productiva y con ello, su inserción en los mercados internacionales, por lo que se debe aprovechar el reconocimiento que la calidad del calzado de cuero y piel fabricado en México tiene en el mundo. Asimismo, que diversos sectores de la economía ven afectada su participación en el mercado interno por prácticas comerciales lesivas, provocadas por mercancías que ingresan al país por las que se declara en el pedimento como valor en aduana un valor menor al realmente pagado o por pagar por las mismas, en ocasiones a precios significativamente bajos, incluso por debajo del precio de la materia prima

¹⁴⁵ Cfr. MARTÍNEZ M., Adriana, *Capacidades competitivas en la industria del calzado en León: dos trayectorias de aprendizaje tecnológico*, México, Plaza y Valdés Editores, 2006, p. 90.

con la que se elaboran, principalmente mediante la facturación a través de terceros, o la alteración o falsificación de los documentos comerciales, entre otras.

El artículo primero de este decreto señala que se tiene por objeto establecer el marco que permita impulsar acciones que propicien la productividad del sector calzado, mediante una política industrial innovadora encaminada a su consolidación y al incremento de su competitividad, así como indicar acciones que la Administración Pública Federal podrá instrumentar para la prevención y combate de la práctica de subvaluación de mercancías importadas.

En la Primera Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2014 y sus anexos 1,10 y 21, se establecieron para las fracciones del sector calzado los Avisos Automáticos de Importación a través de los cuales los importadores deben avisar con al menos cinco días de anticipación cualquier operación para introducir a México calzado proveniente del extranjero. También, tienen que incluir las facturas de compra, los documentos de embarque, los pagos de flete y seguros de la mercancía. Esta información le permite al SAT evaluar si la operación es correcta o con precios subvaluados.¹⁴⁶

La disposición administrativa en apoyo a la industria del calzado en México comprende una serie de elementos para combatir la subvaluación y prácticas desleales de comercio al introducirse calzado de forma ilegal. Se suspenderá la desgravación a las importaciones de calzado, por lo que las importaciones pagarán entre 25 y 30 por ciento de aranceles, durante el presente sexenio, quedando sin vigor el anterior decreto que preveía una desgravación calendarizada. Además incluye la Cuenta Aduanera de Garantía, es decir que todo importador que introduzca calzado al país con un precio por debajo del estimado, estará obligado a garantizar las contribuciones que se causen por las diferencias que se presenten entre el precio reportado o declarado y el precio estimado, y en

¹⁴⁶ Cfr. SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, *Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2014*, en <http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/normatividad/Paginas/reglas_comercio_exterior_2014.aspx> (consultado el 1° de julio de 2015)

caso de que se confirme la subvaluación del precio, el SAT hará efectiva la garantía.

La SHCP anunció el año pasado que la Banca de Desarrollo otorgaría más créditos y en mejores condiciones a los productores de calzado, en términos de plazos, montos y tasas de interés a través de los siguientes esquemas: Nacional Financiera por medio de su programa para Pymes y en colaboración con la banca nacional contaría con más de 900 millones de pesos en los próximos 14 meses; ampliándose el monto individual de los créditos y el plazo de los mismos de 36 a 60 meses; reduciéndose también la tasa máxima que pagarán los acreditados. Por su parte el Banco Nacional de Comercio Exterior ofertaría créditos directos para capital de trabajo, equipamiento e inversión con tasas de interés en función de la calificación crediticia de la empresa, factoraje internacional sin límite de monto para financiamiento sobre las cuentas por cobrar a compradores en el extranjero; incluyendo cobertura de riesgo y administración y créditos para la exportación.¹⁴⁷

Estas medidas formaron parte de una política industrial diseñada conjuntamente con la industria del calzado en su beneficio. Se buscaba un cambio contundente para frenar las prácticas de competencia desleal, y sobre todo se establecer las condiciones que permitan a la industria mexicana una competencia justa y equilibrada.

Únicamente se podrá permitir la importación de calzado a partir de 9 aduanas: Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Ciudad de México, Guadalajara, Veracruz, Tijuana, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Ciudad Miguel Hidalgo y Nuevo Laredo; esta medida entró en vigor a partir del 1º de octubre de 2014.

¹⁴⁷ Cfr. CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, *Boletín: "Decreto para la Industria del calzado: Del dicho al hecho"*, en <<http://www.ciceg.org/boletines/edit62.pdf>> (consultado el 1º de julio de 2015)

De acuerdo con el SAT, “se estableció el padrón sectorial de importadores de calzado y ningún importador podrá introducir calzado a México si no se encuentra inscrito en ese padrón sectorial”.¹⁴⁸

Las medidas de control contra las importaciones subvaluadas de calzado adoptadas por el gobierno federal han dado a la fecha algunos resultados positivos. Así por ejemplo, de acuerdo con el Sistema de Información Arancelaria elaborado por la SE, el año pasado ingresaron a nuestro país 21 millones de pares a un precio promedio declarado en aduanas de menos de 25 pesos. En contraste, entre el primer cuatrimestre de 2015 no ha ingresado ni un solo par a ese precio.¹⁴⁹

Una de las fracciones en la que bajó el volumen de importación y subió su precio promedio, fue la 6405.20.99, que corresponde a calzado textil. Entre enero y abril de 2014 se importaron 835 mil 235 pares de esta fracción, y en el mismo periodo de 2015 sólo ingresaron 287 mil 919 pares. La reducción fue de 65%, según las bases de datos de Aduanas. En contraste, se duplicó el precio de importación de este tipo de calzado, al pasar de 2.13 dólares en 2014 a 4.32 en 2015. Es decir, entró menos calzado y a mayor precio. Este mismo fenómeno se replicó en la fracción 6402.20.01, descrita como “Calzado con la parte superior de tiras o bridas fijas a la suela por espigas”. De esta fracción se importaron de enero a abril del año pasado 3 millones 236 mil pares, y en 2015 bajó a 2 millones 298 mil, es decir, un descenso del 29%. El precio se elevó de 1.85 dólares en 2014 a 2.41 en 2015.¹⁵⁰

¹⁴⁸ SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, *Guía de inscripción en el Sector 10 “Calzado” del Padrón de Importadores de Sectores Específicos*, en <http://www.sat.gob.mx/aduanas/tramites_autorizaciones/guia_padrones/Documents/Guia_Sector_Calzado_22092014.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

¹⁴⁹ Cfr. SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Sistema de Información Arancelaria Vía Internet, Estadísticas mensuales*, en <<http://www.economia-snci.gob.mx/>> (consultado el 1° de julio de 2015)

¹⁵⁰ Cfr. SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Comercio Exterior / Información Estadística y Arancelaria / Importaciones y exportaciones por sector país 2009 – 2015 / Por acuerdos*, en <<http://www.gob.mx/se/documentos/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria-importaciones-y-exportaciones-por-sector-pais-2009-2015-por-acuerdos?state=published>> (consultado el 1° de julio de 2015)

El aumento del precio de importación se ha dado en la mayoría de las fracciones; el valor promedio por par subió 28%. De 8.96 dólares que se cotizaba cada par en 2014, subió a 11.45 en 2015. Lo anterior equivale a 134 pesos por par el año pasado a 171 pesos este año. Hubo fracciones con incrementos mayores. Por ejemplo, el calzado de deporte diverso se importó en 2014 a un precio promedio de 10.59 dólares y este año subió a 18.79.¹⁵¹

Una medida adicional fue que a partir de 2015 se suspendió la desgravación arancelaria a las importaciones de calzado. Todas las importaciones deben pagar un arancel entre 25 y 30%. Además se acordó realizar revisiones y auditorías a todas las importaciones de calzado y colocar en las aduanas a 10 observadores de las Cámaras de Calzado, para verificar que no ingrese zapato subvaluado.

El Permiso Automático de Importación de Calzado controla 57 fracciones arancelarias, de las cuales 16 tienen subdivisiones para productos específicos que clasifican calzado están sujetas al permiso automático, el cual aplica únicamente al régimen aduanero de importación definitiva. Se presenta cuando el precio unitario de la mercancía es inferior a su precio estimado conforme a 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 SHCP, publicada el 5 de septiembre de 2014. Se presenta un permiso automático por fracción arancelaria y por subdivisión de la fracción arancelaria, en su caso; por descripción de la mercancía; por precio unitario y por país de origen. El permiso automático tiene una vigencia de 60 días naturales a partir del inicio de vigencia de la clave de autorización asignada por la SE.¹⁵²

En lo que va del año la SE recibió cuatro mil 200 avisos automáticos previos de importación de calzado, lo que se traduce como una alerta por la entrada de

¹⁵¹ Cfr. SECRETARÍA DE ECONOMÍA, Subsecretaría de Economía, Subsecretaría de Comercio Exterior, *Importaciones Totales de México*, en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/8969/SE_acum_importa_por_pais_1993-2015.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

¹⁵² Cfr. SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Sistema Integral de Información de Comercio Exterior (SIICEX)*, *Permiso Automático de Importación de Calzado*, en <<http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Calzado/calzado.htm>> (consultado el 1° de julio de 2015)

zapato subvaluado. Estos avisos se dan cuando la mercancía que se va a importar a México declara precios por debajo del parámetro establecido por la SHCP. La delegación en Guanajuato de la SE recibe estos avisos de manera electrónica, y se encarga de revisar que la documentación presentada en el aviso previo esté completa.

No obstante que el volumen de calzado importado tuvo una reducción en promedio del 25% en el primer cuatrimestre del año, es decir, unos 9 millones de pares menos, las autoridades deben ser más estrictas para que se cumplan las reglas de control de las importaciones subvaluadas, dado que es una realidad que estas cifras no han revelado para la mayoría de las empresas beneficios a corto plazo.

La República Popular China sigue teniendo un gran dominio en este sector. Tan solo el 56.5% del calzado importado este año llegó de China, lo que representó 14 millones 845 mil pares. Otros 6 millones 946 mil pares llegaron de Vietnam (el 26.4%) y un millón 861 mil de Indonesia (7%). Es decir, casi el 90% de las importaciones de zapato llegaron este año de tres países asiáticos. El otro 10% se lo repartieron entre 54 países más.¹⁵³

6.2.2 Caso práctico

Historia del Calzado

Existen evidencias que nos enseñan que la historia del zapato comienza a partir del año 10.000 a.C., es decir, al final del periodo paleolítico (pinturas de esta época en cuevas de España y sur de Francia, hacen referencia al calzado). Entre los utensilios de piedra de los hombres de las cuevas, existen diversas de estas que servían para raspar las pieles, lo que indica que el arte de curtir el cuero es muy antiguo. En los hipogeos (cámaras subterráneas utilizadas para entierros

¹⁵³ Cfr. SECRETARÍA DE ECONOMÍA, Subsecretaría de Economía, Subsecretaría de Comercio Exterior, *Balanza comercial de México año previo de entrada en vigor de los TLCs .vs. 2015*, en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/8988/SE_industrial_2015_por_sector-pais.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

múltiples) egipcios, que tiene la edad entre 6 y 7 mil años, fueron descubiertas pinturas que representaban los diversos estados de la preparación del cuero y de los calzados. En los países fríos, el mocasín es el protector de los pies y en los países más calientes, la sandalia aún es la más utilizada. Las sandalias de los egipcios eran hechas de paja, papiro o entonces de fibra de palmera.

Si bien la fecha de su invención es inexacta, el zapato más antiguo encontrado hasta el momento data de entre los años 8000 y 7000 a.C., hallado en Estados Unidos en 1938 y consistía en una "bolsa" de cuero en donde se introducía el pie y se lo amarraba con cordones de cuero. El calzado más antiguo que se conoce hecho enteramente de cuero fue encontrado en Armenia en el 2008 y data del año 3500 a.C.

Las grandes culturas dieron origen a las sandalias, calzado que se llevaba desde Egipto hasta Grecia, aproximadamente en el 4000 a.C. y que era, por supuesto, reservado para las más altas clases. En la Edad Antigua se utilizaban materiales diferentes para su creación en base a lo que estaba al alcance de la mano. En Egipto el papiro fue uno de los primeros materiales de fabricación para la suela, y las fibras naturales la ajustaban al pie. Más tarde, al conocer los secretos del trenzado, los modelos fueron perfeccionándose y se utilizaba cuero para las cintas. Los zapatos de ambos pies eran exactamente iguales, no existía diferencia entre el pie izquierdo y el derecho.

Aunque los esclavos fueran descalzos y las personas acomodadas pudieran llevar sandalias, igualmente existía una distinción entre aquellos que tenían calzado: en el caso del faraón, la punta de su calzado era alargada y en punta. En Grecia, los zapatos eran usados únicamente en el exterior y por las clases altas. Si bien existían varias clases de zapatos, desde sandalias trenzadas hasta botas abiertas hasta la rodilla, todos estaban reservados para gente con cierto estatus. Los esclavos iban descalzos y las competencias deportivas tan famosas, se hacían sin ningún tipo de calzado.

Se sabe que apenas los nobles de la época poseían las sandalias. Incluso un faraón como Tutankamón, usaba calzados como sandalias y zapatos de cuero más sencillo (a pesar de los adornos de oro). En Mesopotamia eran comunes los zapatos de cuero crudo, amarrados a los pies por tiras del mismo material. Los coturnos eran símbolos de alta posición social.

Los griegos llegaron a lanzar moda como la de modelos diferentes para el pie izquierdo y derecho. A medida que Grecia iba perfeccionándose en la confección y el diseño de los zapatos, Roma se concentraba en darle comodidad y durabilidad a los zapatos de sus soldados. Un poco más toscos pero de iguales líneas, los zapatos griegos también eran un instrumento para mostrar el nivel social de quien los calzaba y se utilizaba también un sistema de complejidad de diseño y uso de colores desde lo más alto a lo más bajo. El color rojo, por ejemplo estaba reservado únicamente para el emperador.

En Roma el calzado indicaba la clase social y, los cónsules por ejemplo usaban zapatos blancos, los senadores zapatos marrones prendidos por cuatro cintas negras de cuero atadas con dos nudos, y el calzado tradicional de las legiones eran los botines que descubrían los dedos.

En la Edad Media, tanto los hombres como las mujeres usaban zapatos de cuero abiertos que tenían una forma semejante a las zapatillas. Los hombres también usaban botas altas y bajas amarradas delante y al lado. El material más corriente era la piel de vaca, pero las botas de calidad superior eran hechas de piel de cabra.

La padronización de la numeración era de origen inglesa. El rey Eduardo (1272 - 1307) fue quien uniformizó las medidas. La primera referencia conocida de la manufactura del calzado en Inglaterra es de 1642, cuando Thomas Penddilton proyectó 4,000 pares de zapatos y 600 pares de botas para el ejército. Los movimientos militares de esta época iniciaron una demanda sustancial de botas y calzados. A mediados del siglo XIX comienzan a aparecer las máquinas para auxiliar en la confección de los calzados, pero solamente la máquina de costura

pasó a ser más accesible. A partir de la cuarta década del siglo XX, grandes cambios comienzan a sucederse en las industrias del calzado; como el cambio de cueros por gomas y también materiales sintéticos, principalmente en los calzados infantiles y femeninos. Probablemente los funcionarios de Penddlton hicieron los zapatos del inicio al final, pero en la industria moderna el proceso es interrumpido en varias y distintas etapas como:

- “Modelado: creación, elaboración y acompañamiento de los modelos en el proceso de fabricación.
- Depósito: recibimiento, almacenamiento, clasificación y control del cuero y otros materiales.
- Corte: operación de corte de las diferentes piezas que componen la cabellada (parte superior del calzado). En el corte se utilizan cuchillas especiales y/o balancines de corte que presionan los moldes metálicos en la superficie del cuero y otros materiales.
- Chanfración: preparación del cuero para recibir la costura.
- Costura: unión de las partes que componen la cabellada. En muchas empresas este sector se encuentra subdividido en preparación, chanfración y costura.
- Prefabricado: fabricación de solados, tacones y plantillas. En muchas empresas no existe este sector, ya que hay fábricas que se especializan en la producción de estos materiales.
- Distribución: es el control del volumen de la producción y la que hace la revisión de la calidad de los materiales y enseguida los distribuye para los sectores de montaje y acabamiento.
- Montaje: es el conjunto de operaciones que une la cabellada al solado;
- Acabamiento: operaciones finales relacionadas a la presentación del calzado como: el escobado, la pintura y la limpieza.
- Montaje y acabamiento: en algunas empresas estos dos sectores son organizados en línea de montaje, o sea, los puestos de trabajo son colocados en línea; y el producto en elaboración se va incorporando a las

operaciones parciales de cada trabajador, hasta que al final de la línea, el producto resulta acabado.

- Expedición: embalaje, empaquetamiento y envío al mercado de destino”.¹⁵⁴

¹⁵⁴ZAPATOS.ORG, *Historia del Calzado*, en <<http://www.zapatos.org/historia-del-zapato/>> (consultado el 1° de julio de 2015)

A. Caso Hipotético.

Puma México, S.A. de C.V., con Registro Federal de Contribuyentes **MTM95061278T8** y domicilio fiscal ubicado en Sor Juana Inés No. 45, Colonia Santa Mónica en Tlalnepantla, Estado de México, realiza la importación de calzado originario de la República Popular China, mercancía comprada a su proveedor **Anywear Footwear (JinJang) Co. Limited**.

Mercancía: Calzado deportivo para hombre suela PVC.

B. Tipo de operación: Importación definitiva.

C. Valor Unitario: USC y \$110.00.

D. Cantidad de producto: 2 Contenedores (MSC1020) (MSC1021).

E. Fecha de entrada: 2 de mayo de 2014.

F. Fecha de despacho aduanero: 3 de mayo de 2014.

G. Otros gastos: Seguros: USC y \$547.00. Otros incrementables: USC y \$1470.00.

H. Incoterm: EXW.

USOS Y FUNCIONES

Fueron diseñadas originalmente para hacer deporte, aunque hoy en día muchas personas (tanto jóvenes como adultos) los usan como calzado habitual. Se utilizan con calcetines, actualmente se están haciendo populares los calcetines cortos. O bien, se pueden usar sin ellos, lo que resulte más cómodo o práctico para algunas personas.

CONCLUSIONES

- I. La expansión del comercio internacional y el incremento de la competencia económica en el mundo contemporáneo, tienen como principal efecto que los Estados sean cada vez más dependientes de sus intercambios comerciales, ya que el sistema comercial nunca ha sido concebido como un dispositivo que tuviera que funcionar aislado. Las reservas internacionales de México se encuentran al ubicarse a agosto de 2015 en 189.718 millones de dólares, en contraste las reservas de divisas de China, se estiman en 3.2 billones de dólares, previendo que el valor del yuan se fortalezca demasiado rápido y dañe así a las exportaciones chinas, el banco central compra dólares de inversionistas extranjeros y las empresas exportadoras chinas y, a cambio, emite más yuanes. Esta abundancia de yuanes mantiene bajo control el valor de la moneda china, lo cual no es bien visto por Estados Unidos y otros países acusan a China de manipular su tasa de cambio para que sus productos sean artificialmente baratos en los mercados mundiales.
- II. Con el ingreso de China a la OMC, fue necesario negociar una cláusula para que en el 2016 se le otorgue el reconocimiento de economía de mercado. Esto implica que los países que han limitado las importaciones de origen chino mediante investigaciones antidumping y antisubvenciones, como es el caso de nuestro país, tendrán una mayor dificultad para encontrar márgenes de precios más reducidos y las medidas compensatorias serán mínimas, aunado al costo que representa llevar a cabo una investigación de esta naturaleza. En ese contexto, cuando México tenga una resolución definitiva derivada de un proceso de investigación, el panorama económico ya habrá cambiado por completo; las empresas importadoras van un paso adelante buscando nuevas medidas para reducir a toda costa el monto de su base gravable.
- III. China solo podrá ser considerada como una economía de mercado hasta después de diciembre de 2016, independientemente de los acuerdos

comerciales sobre dicho reconocimiento que ya ha suscrito para obtener ese carácter antes del plazo establecido. Los países desarrollados están cada vez más cerca de emitir una declaración para otorgar dicho reconocimiento, en cuyo caso sería facilitarle el camino a China para consagrar una posición privilegiada en el escenario económico internacional, sobre todo en el comercio de bienes y servicios a muy bajo costo.

- IV.** Resulta necesario establecer una estrategia a largo plazo que refuerce previamente los sectores productivos mexicanos, apelando al cumplimiento de los compromisos que adquirió China al momento de adherirse a la OMC. A partir de entonces, China ha ido adoptando acuerdos de libre comercio como un instrumento clave de su política comercial, atendiendo a una estrategia bien definida de gradualidad, caracterizada por la presencia activa del Estado, respecto a la orientación, intervención y participación de los agentes económicos privados. A diferencia de México, que ha ceñido sus estrategias comerciales a las reglas de la OMC y en particular del TLCAN, ahora pretende continuar haciéndolo, a través del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica.
- V.** La discusión actualmente gira en torno al nuevo comportamiento que deberán tener las empresas comerciales del Estado, es decir, el grado de apertura económica que tendrán en sectores estratégicos y la cobertura de la privatización. Esto se traduce en que la eficiencia y la competitividad de las empresas gubernamentales y no gubernamentales, deberán ajustarse a un nuevo marco operacional, redefiniendo el papel del Estado como agente económico. China está trabajando arduamente para constituirse en una economía de mercado; de tal manera está potencializando la participación de empresas chinas en los mercados mundiales, otorgando los apoyos institucionales necesarios para internacionalizarlas hasta transformarlas en verdaderos emporios de largo alcance.
- VI.** Los contribuyentes, en este caso los exportadores innovan estructuras y mecanismos que les permitan reducir sus cargas fiscales, ante lo cual el

fisco trata incesantemente de concebir “antídotos” a dichos mecanismos para así lograr mayor recaudación. La estructura para reducir cargas fiscales pueden ser sumamente compleja, que involucran operaciones, diversos sujetos e incluso diversas jurisdicciones. Lo anterior resulta particularmente cierto en los casos en que el contribuyente en cuestión es miembro de un grupo transnacional, es decir, de una unidad económica que opera en múltiples países, generalmente a través de subsidiarias o sucursales. Esto es así porque los grupos transnacionales se encuentran en una posición privilegiada para idear estructuras mediante las cuales se aprovechan los sistemas fiscales de las jurisdicciones donde sus miembros operan, como Panamá, Aruba, Malasia o Filipinas por mencionar algunas, de tal modo que los ingresos del grupo transnacional permanezcan con los miembros que se encuentren en las jurisdicciones con menor imposición fiscal, o bien que sus gastos deducibles queden en aquellos miembros ubicados en las jurisdicciones con mayores cargas tributarias. Todo esto, sin perjuicio para el grupo transnacional ya que las utilidades derivadas de sus operaciones permanecen en el mismo, si se concibe a cada uno de sus miembros como un mero componente dentro de una sola organización económica y una sola operación global.

- VII.** Dentro de este marco general, encontramos que una de las estrategias comúnmente usadas por los grupos transnacionales para reducir sus cargas fiscales es la manipulación artificial de sus “precios de transferencia”, es decir, de los precios a los que unos miembros del grupo venden sus productos o prestan sus servicios a otros miembros del mismo. La subvaloración aduanera es en ese tenor, una práctica comúnmente utilizada que se da a través de los precios de transferencia y su vinculación con partes relacionadas. Las empresas comerciales, multinacionales y transnacionales son aquellas que tienen mayor capacidad para llevar a cabo estas prácticas que socaban la producción nacional en sectores estratégicos, como el de telecomunicaciones, minero, petrolero, textil y del calzado.

- VIII.** Las empresas que llevan a cabo operaciones con partes vinculadas residentes en diferentes jurisdicciones están sujetas a obligaciones fiscales, asumiendo riesgos considerables en la medida en que no se asegure su correcto cumplimiento. Por ello, resulta indispensable que las empresas transnacionales adopten medidas que permitan dar cumplimiento a estas obligaciones, pese a las diferencias que existen con relación al tipo de información y tratamiento que se debe tener tanto en términos fiscales.
- IX.** El sistema de valor en aduana constituye una de las vertientes más importantes en materia fiscal, ya que es una de las más significativas dentro del comercio internacional, comprendiendo a las importaciones, exportaciones, reglas de origen, preferencias arancelarias y procedimientos aduaneros, por virtud de los cuales se emplea alguno de los métodos de valoración aduanera contenidos en los ordenamientos jurídicos, para poder así determinar la base gravable del impuesto a pagar. No obstante, la importación de mercancías, conforma en sí el pilar fundamental de la base gravable, puesto que existe una relación entre las autoridades aduaneras y el particular.
- X.** Cuando no sea posible determinar el valor en aduana de las mercancías conforme al valor de transacción de éstas, o no se trate de una operación de compraventa para la exportación con destino a territorio nacional, el Acuerdo de Valoración Aduanera, así como la Ley Aduanera de nuestro país, prevén otros métodos secundarios de valoración, los cuales deben ser aplicados en orden sucesivo y por exclusión, a saber: valor de transacción de las mercancías; valor de transacción de mercancías idénticas; valor de transacción de mercancías similares; valor de precio unitario de venta; valor reconstruido de las mercancías importadas; y el procedimiento denominado de último recurso o método de valor determinado. Así por ejemplo, es posible utilizar el valor de transacción de mercancías similares como método secundario, para determinar el valor de calzado proveniente de China en una compraventa internacional, cuando dicha mercancía se asemeje en sus características y composición, cumpla las mismas

funciones y se encuentre a un nivel comercial y en cantidades similares, pero en este caso, se deberá ajustar el valor de acuerdo con dichas diferencias, y el mencionado ajuste se debe realizar sobre la base de datos razonables y exactos, según la Ley Aduanera.

- XI.** La correcta aplicación de la valoración aduanera cobra vital importancia porque en la actualidad la mayoría de las mercancías que se encuentran sujetas al pago de contribuciones con motivo de su introducción al territorio nacional se calculan tomando como base el valor en aduana de las mercancías, cuya contribución depende en proporción de la base gravable, por lo que el impuesto se moverá en la misma magnitud en que se modifique el mencionado valor, el cual engloba al Impuesto General de Importación, el Derecho de Trámite Aduanero (DTA), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), cuotas compensatorias, entre otros. En consecuencia, si el valor en aduana es erróneo se genera una incorrecta determinación y pago de contribuciones, por lo que la autoridad en ejercicio de sus facultades de comprobación deberá proceder al cobro de dichos conceptos, llevando a cabo el procedimiento administrativo en materia aduanera y en algunos casos inclusive, a la suspensión en el padrón de importadores y el inicio de un proceso penal por los delitos fiscales contemplados en el Código Fiscal de la Federación.
- XII.** Los métodos de valoración aduanera, por lo tanto, deben ser congruentes con los principios y normas que establece la OMC. Sin embargo, en algunos sectores de la producción nacional como es el caso de los vehículos usados, los textiles y el calzado se utiliza el sistema de precios estimados, los cuales desde la perspectiva de la OMC no son permisibles, resultan arbitrarios, ficticios e injustos ya que le permiten a la autoridad aduanera tener una mayor discrecionalidad para ampliar la base gravable y tener una mayor recaudación de impuestos. Cuando no se respetan los principios del aforo aduanero es posible generar restricciones al comercio exterior.

XIII. Algunas disposiciones internas en materia de comercio exterior son ejemplo de lo anterior, como los precios estimados establecidos por la SHCP, ya que contradicen lo establecido por el Artículo VII del GATT y el Acuerdo de Valoración que lo reglamenta. Esta contradicción se desprende de la prohibición expresa que hace el Artículo VII del GATT de establecer valores en aduana de manera arbitraria o ficticia y de la prohibición expresa que hace el Artículo 7 del Acuerdo de Valoración de establecer valores en aduana a través de valores mínimos. Prohibiciones que se confrontan con las normas que regulan a los precios estimados, las cuales establecen la obligación para los importadores en definitiva de mercancías sujetas a precios estimados, de anexar al pedimento el documento en que conste la garantía otorgada por la diferencia entre el valor declarado y el valor mínimo establecido por el precio estimado, aunado a que la SHCP no sigue lineamientos específicos sobre los cuales establece dichos valores mínimos. Además, los efectos de los precios estimados son semejantes a aquellos de los precios oficiales de importación, situación que advierte cuestionar la constitucionalidad de los precios estimados, en cuyo caso será necesario acudir a los medios de defensa con los que cuenta el gobernado sujeto a la hipótesis normativa, para ser restituido en la esfera de sus derechos. Ante esta situación, se cuenta con la posibilidad de interponer en la vía administrativa el Recurso de Revocación o bien, optar por el juicio contencioso administrativo. Asimismo, se puede promover juicio de amparo indirecto frente a la inconstitucionalidad de los precios estimados al momento de su entrada en vigor y con motivo del primer acto de aplicación o bien, amparo directo impugnando la sentencia definitiva emanada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

XIV. La canasta de bienes exportados de México en la industria de textiles y prendas de vestir tiene una mayor concentración que la de China, y que se ha reducido el número de bienes que el país exporta. Asimismo, se pudo apreciar que China ha logrado insertarse en el mercado estadounidense, sin mostrar un avance en las cadenas globales de valor. Es importante que los

empresarios del calzado en México, se den cuenta de que hay que buscar nuevos mercados, alianzas estratégicas para poder enfrentarse a la competencia extranjera, buscando mejoras en sus productos, para poder posicionar el calzado en los mercados internacionales. El sector zapatero necesita que tanto el gobierno mexicano, empresarios, y asociaciones del sector cooperen entre sí para sacar a flote esta industria, por lo que se debe buscar la mejora de la competitividad a través del equilibrio entre aumentos salariales, respaldados en productividad y calidad; estabilidad cambiaria, mayor productividad y mejoras continuas. México debe convertirse en un país competitivo, ya no a través de mano de obra barata, sino productiva, realizando reformas integrales en materia fiscal y laboral, como en el caso de la Ley Aduanera y el Código Fiscal de la Federación, por lo que se refiere a la consulta en materia de valoración aduanera y a los métodos para determinar el valor de las mercancías.

XV. La redacción del artículo 67, fracción I, inciso c), de la Ley Aduanera es errónea porque hace inaplicable el método del valor de transacción de las mercancías cuando se presente cualquier afectación en el precio con motivo de restricciones en la enajenación o utilización de las mercancías por parte del importador, pese a que el Acuerdo sobre Valoración Aduanera de la OMC indica notoriamente que debe ser una afectación de tal magnitud que no permita la utilización del valor declarado para efectos aduaneros, razón por la cual tiene que modificarse la redacción del artículo 67 de la Ley Aduanera para estar en conformidad con lo que establece el artículo 1.1., inciso a), numeral iii), del Acuerdo sobre Valoración Aduanera de la OMC.

XVI. Las medidas implementadas en el sector textil y del calzado, se traducen en obstáculos al comercio internacional, dado que no consideran garantía de audiencia para el importador, excluyendo el análisis de la importación en particular (comparación por fracción arancelaria), sin que haya certeza jurídica y un alto riesgo al importar calzado aun cumpliendo obligaciones fiscales y aduaneras, lo que lo que constituye una violación al principio de discriminación de la OMC. Además, nuestro país no ha podido crear una

agenda de trabajo dedicada a China, que haya concretado una agenda bilateral que comprenda de manera integral temas comerciales, sino se ha limitado a realizar protocolos diplomáticos. Al día de hoy, predomina una ausencia de preparación y conocimiento de índole cultural, político y económico entre ambas naciones, así como una escasez de instituciones, recursos y personal calificado en México para mejorar la relación comercial con China.

XVII. La subvaloración aduanera es una práctica recurrente para disminuir la base gravable y pagar menos impuestos, es decir, reducir el valor en aduana a través de escenarios fraudulentos que impactan los sectores sensibles nacionales, como el textil y del calzado. Si bien México cuenta con un esquema de precios estimados o referenciales para detener este tipo de prácticas, no se cumplen con los lineamientos internacionales ya que lo utilizan como un método de valoración sin reconocimiento dentro de la OMC y la OMA. Además, dentro del ámbito aduanero la operación de los precios estimados se realiza a través de decretos o reglas generales de comercio exterior que ni siquiera se encuentran a nivel de una ley federal, violentando el principio de jerarquía normativa y reserva de ley. Por ello, es menester que los principios y reglas en materia de valoración aduanera así convenidos por nuestro país en el sistema multilateral de comercio sean implementados a través de leyes federales compatibles con los tratados en la materia. Las consecuencias económicas de la subvaloración se traducen en un daño a la producción nacional, la pérdida de empleos, aumento del mercado informal y un bajo nivel de inversión. Si bien la autoridad nacional ha diseñado esquemas proteccionistas para los sectores que nos ocupan sin obtener los resultados esperados, es tiempo ya de cambiar de estrategia comercial. Es evidente que China ha acrecentado su poderío exportador y no ha detenido su impulso, a pesar de que se ha tratado de impedir mediante investigaciones antidumping, precios estimados y programas específicos. Este giro de timón debe traducirse en formalizar un esquema atractivo de inversión extranjera china en México, a la cual tiene

derecho dentro del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones. Por tanto, México debe cambiar el enfoque de la relación comercial, dando facilidades para la inversión china, lo cual sería más efectiva para contrarrestar la subvaloración, negociando un respeto a los sectores textil y del calzado, que son pilares de la política comercial de nuestro país.

ANEXO I

FICHA TÉCNICA ARANCELARIA

Descripción general de la mercancía para el caso práctico del Calzado:

El calzado deportivo es un tipo de calzado, fabricado generalmente en piel o lona y con suela de goma. Se emplean varias denominaciones de acuerdo con el país, entre ellas, tenis, zapatillas de deporte, *champions*, deportivos/as, zapatos de goma y playeros/as. Su forma básica, el zapato fue concebido para proteger el pie de las inclemencias del camino, del suelo caliente, de las rocas filosas, de la nieve, del agua y del frío. El zapato ha pasado de estar ligado únicamente a la funcionalidad a ser un objeto de diseño y adoración por muchos.

FRACCIÓN ARANCELARIA

Sección:	XII	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas, quitasoles, bastones, látigos, fustas, y sus partes; plumas preparadas y artículos de plumas; flores artificiales; manufacturas de cabello
Capítulo:	64	Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos
Partida:	6404	Calzado con suela de caucho, plástico, cuero natural o regenerado y parte superior de materia textil.
		Calzado con suela de caucho o plástico:
Subpartida:	6404.11	Calzado de deporte; calzado de tenis, baloncesto, gimnasia, entrenamiento y calzados similares.
Fracción:	6404.11.01	Calzado para hombres o jóvenes, excepto el que tenga una banda o aplicación similar pegada o moldeada a la suela y sobrepuesta al corte.

TIPO DE CAMBIO PARA EL CASO PRÁCTICO

De conformidad con el artículo 56, fracción I, inciso a) de la Ley Aduanera, el tipo de cambio será el que rija en la fecha de fondeo, y cuando éste no se realice, la de amarre o atraque de la embarcación que transporte las mercancías al puesto al que vengán destinadas en la importación definitiva. En el caso que nos ocupa, la importación definitiva del calzado, ocurrió con fecha 3 de mayo de 2014.

El Banco de México, con fundamento en los artículos 8° de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35 de la Ley del Banco de México, así como 8° y 10° del Reglamento Interior del Banco de México, y según lo previsto en el Capítulo V del Título Tercero de su Circular 3/2012, informa que el tipo de cambio obtenido, fue de \$13.1200 M.N. (trece pesos con doce diezmilésimos moneda nacional) por un dólar de Estados Unidos.

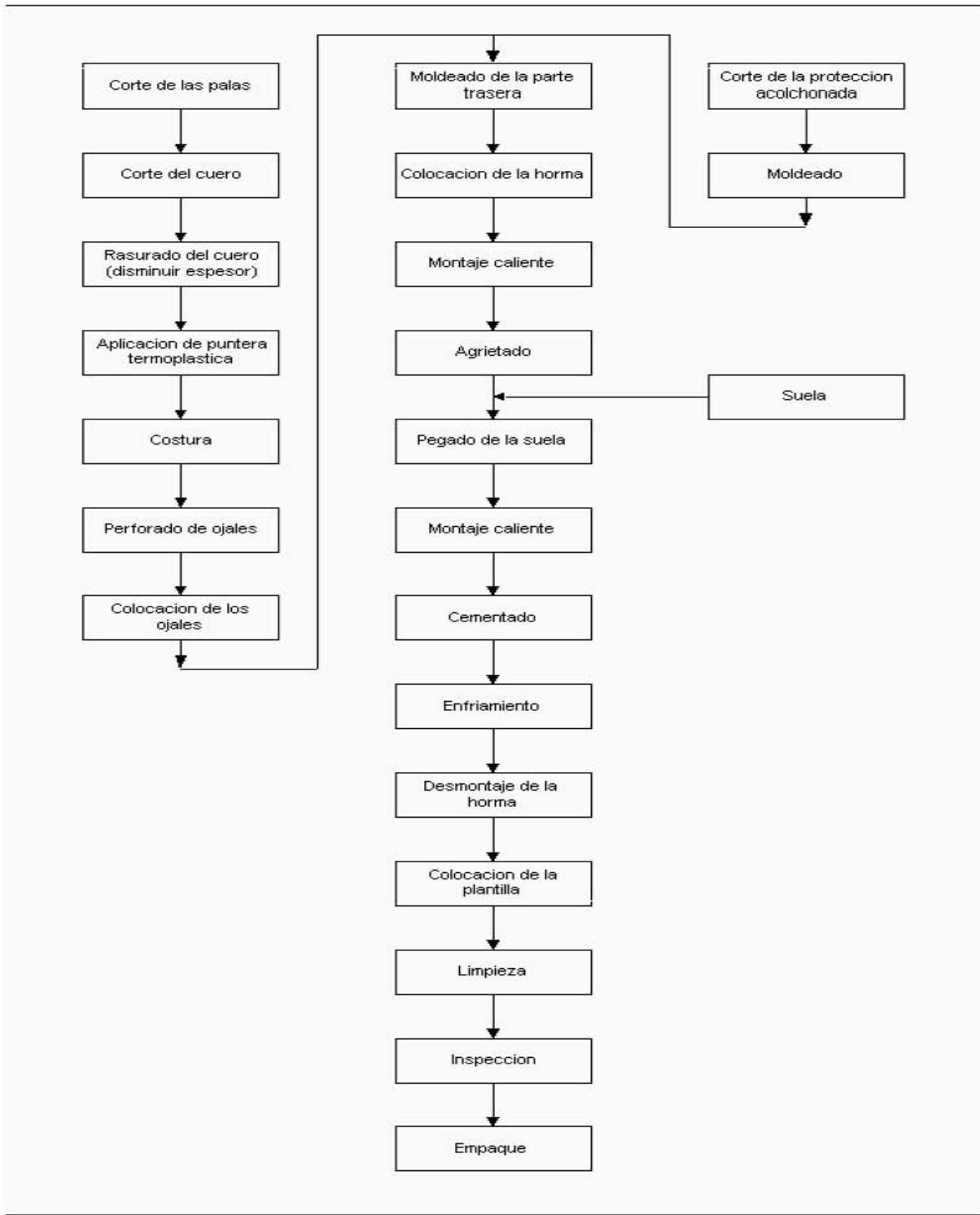
REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS

A partir del 1° de octubre de 2014, precio estimado por la SHCP cuando se importe en definitiva y se declare un valor en aduana inferior al precio estimado, se deberá acompañar al pedimento la constancia de depósito o garantía expedida por la institución de crédito o casa de bolsa autorizada. El importe garantizado deberá ser igual a las contribuciones y, en su caso, cuotas compensatorias que se causarían por la diferencia entre el valor en aduana declarado y el precio estimado, Artículo Segundo de la Resolución; Capítulo 4 (Información comercial) de la NOM-020-SCFI-1997 (El importador podrá optar por cualquiera de las alternativas previstas en el Numeral 6 del Anexo para comprobar el cumplimiento de la NOM).

Las importaciones del calzado de origen Chino, independientemente de su procedencia, clasificado en esta fracción arancelaria, que se realicen del 1 de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2014, están sujetas al precio de referencia dado a conocer en el Aviso sobre la aplicación en territorio nacional del Programa de Monitoreo Específico a las Importaciones de Calzado de Origen Chino.

ANEXO II

PROCESO DE PRODUCCIÓN



ANEXO III

PEDIMENTO DE IMPORTACIÓN

PEDIMENTO						Página 1 de N	
NUM. PEDIMENTO: 14 81 3763 12000001T. OPER IMP CVE. PEDIMENTO: A1 REGIMEN: IMD						CERTIFICACIONES	
DESTINO:9		TIPO CAMBIO :13.12000PESO BRUTO: 1500.000		ADUANA E/S:			
MEDIOS DE TRANSPORTE			VALOR DOLARES: 3450				
ENTRADA/SALIDA:	ARRIBO:	SALIDA:	VALOR ADUANA: 47281				
1	1	6	PRECIO PAGADO/VALOR COMERCIAL: 45264				
DATOS DEL IMPORTADOR /EXPORTADOR							
RFC: MTM95061278T8 NOMBRE, DENOMINACION O RAZON SOCIAL: PUMA MÉXICO S.A. DE C.V. CURP: DOMICILIO: SOR JUANA INES 45 COL. SANTA MONICA TLALNEPANTLA, ESTADO DE MÉXICO							
VAL.SEGUROS	SEGUROS	FLETES	EMBALAJES	OTROS INCREMENTABLES			
0.00	547	0.00	0.00	1470			
ACUSE ELECTRONICO DE VALIDACION:				CLAVE DE LA SECCION ADUANERA DE DESPACHO: 81 ALTAMIRA, ALTAMIRA, TAMPAULIPAS.			
MARCAS, NUMEROS Y TOTAL DE BULTOS: 2 CONTENEDORES (MSC1020) (MSC1021)							
FECHAS			TASAS A NIVEL PEDIMENTO				
ENTRADA: 02/05/2014			CONTRIB.		CVE. T. TASA		TASA
PAGO: 03/05/2014			1 DTA		7		.008
			15 PRV		2		244
			IGI				
CUADRO DE LIQUIDACION							
CONCEPTO	F.P.	IMPORTE	CONCEPTO	F.P.	IMPORTE	TOTALES	
DTA	0	37.82				EFFECTIVO	19673.08
IVA	0	7571.01					
PRV	0	244					
IGI	0	11820.25				OTROS	0
						TOTAL	19673.08
DATOS DEL PROVEEDOR O COMPRADOR							
ID. FISCAL 330388952	NOMBRE, DENOMINACION O RAZON SOCIAL <u>ANYWEAR FOOTWEAR (JINJIANG) CO., LIMITED</u>			DOMICILIO: UNIT A901,HUJING BUILDING, EAST ROAD SUN ROAD, JINJIANG, QUANZHOU, FUJIAN, CHINA			VINCULACION NO
NUM. FACTURA 305187750	FECHA 01/05/2014	INCOTERM EXW	MONEDA FACT USD	VAL.MON.FACT 45264	FACTOR MON.FACT	VAL.DOLARES 3450	

OBSERVACIONES

MODELO: 2517-101

COMPOSICION: CORTE: 100% CUERO VACUNO, FORRO; 100%

SINTÉTICO (POLIUTERANO), SUELA: 100% SINTÉTICO (CAUCHO VULCANIZADO)

GÉNERO: MUJER

- LA DECLARACIÓN DEL IDENTIFICADOR PV, SE REALIZA DE CONFORMIDAD CON EL APÉNDICE 8 DEL ANEXO 22 NO., DE LAS RCGMCE, DANDO CUMPLIMIENTO A LOS EÑALADO POR EL ARTÍCULO 59, FRACCIÓN III DE LA LEY ADUANTRA, ANEXANDO PARA TALES EFECTOS LA SIGUIENTE DOCUMENTACIÓN:

- ORIGINAL DE LA MANIFESTACIÓN DE VALOR.

- ORIGINAL DE LA FACTURA APOSTILLADA POR LA CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE ALICANTE, NO. 4-5513 DE FECHA 25 DE ABRIL DE 2012.

- ENCARGO CONFERIDO CONCEDIDO POR EL IMPORTADOR AL AGENTE ADUANAL.

- COMPROBANTE DE PAGO DE LA FACTURA 4-5513.

-SE ACOMPAÑA A LA PRESENTE POLIZA NÚMERO 154521 EMITIDA POR LA INSTITUCIÓN FINANCIERA SANTANDER MÉXICO, S.A. DE C.V., A EFECTO DE GARANTIZAR LA PRESENTE OPERACIÓN E N TÉRMINOS 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".

PARTIDAS

FRACCI ON	SUB D.	VIN C.	MET VAL	UM C	CANTIDAD UMC	UM T	CANTIDAD UMT	P. V/C	P. O/D						
6404110 1		1	1	3	45	6	45	G7 ESP	G7 ESP						
SEC	DESCRIPCION (REGLONES VARIABLES SEGUN SE REQUIERA)										CO N.	TASA	T.T.	F.P.	IMPORTE
VAL ADU/USD	IMP. PAG.11000000	PRECIO	PRECIO UNIT.110	VAL. AGREG. 17.60											
MARCA			MODELO			CODIGO PRODUCTO			IGI	11820.25	1	0	11820.25		
ANYWEAR FOOTWEAR			(83078) (83044) (83081) (83071)						IVA	16.00	1	0	7564.96		
CALZADO DEPORTIVO PARA HOMBRE SUELA PVC															

FUENTES DE INFORMACIÓN

A. Bibliografía

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 21ª ed., México, Editorial Themis, 2012, 628 pp.

BETTINGER BARRIOS, Herbert, *Precios de transferencia. Sus efectos fiscales 2013*, México, Editorial ISEF, 2013, 632 pp.

CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *El ingreso de China a la OMC. Análisis jurídico e implicaciones comerciales para México*, México, Editorial Novum, 2012, 280 pp.

_____ y SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, Coord., *México y el comercio exterior*, México, Editorial Novum, 2012, 486 pp.

_____ y TREJO VARGAS, Pedro, *Nuevo Derecho Aduanero Electrónico*, México, Editorial Novum, 2015, 396 pp.

CESARÍN, Sergio y MONETA, Carlos, Coord., *China y América Latina, nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?*, Buenos Aires, Editorial BID-INTAL, 2005, 313 pp.

DEVLIN, Robert *et al.*, *El impacto de China. Oportunidades y retos para América Latina y el Caribe*, New York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007, 280 pp.

DUSSEL PETERS, Enrique, Coord., *Cuarenta años de la relación entre México y China: acuerdos, desencuentros y futuro*, México, Centro de Estudios China-México, 2012, 436 pp.

ESCOBAR VILLANUEVA, Salvador, *China y sus reformas estructurales*, México, Editorial Porrúa, 2009, 192 pp.

GONZÁLEZ GARCÍA, Juan y NAVARRO CHÁVEZ, José César Lenin, *Sociedad del conocimiento y competitividad en el desarrollo de México y China*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2012, 148 pp.

_____, *China: Reforma económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neoinstitucional*, México, Editorial Porrúa/ Universidad de Colima/ El Colegio de México/ Senado de la República/ Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico/ LVIII Legislatura, 2003, 352 pp.

- GRANADOS VALERIO, Claudia M., *Análisis Jurídico de la Base Gravable en Derecho Aduanero*, México, Editorial Porrúa, 2005, 163 pp.
- KISSINGER, Henry, *China*, trad. Carmen Geronés y Carles Urritz, México, Editorial Debate, 2012, 624 pp.
- MARTÍNEZ M., Adriana, *Capacidades competitivas en la industria del calzado en León: dos trayectorias de aprendizaje tecnológico*, México, Plaza y Valdés Editores, 2006, 338 pp.
- MEZA LORA, José Salvador, *Consideraciones acerca de la inversión extranjera en China: lecciones para México*, México, Editorial Porrúa, 2011, 213 pp.
- MORENO CASTELLANOS, Jorge Alberto, Coord., *Nuevos paradigmas del comercio internacional*, México, Editorial Tax Editores Unidos, 2010, 192 pp.
- NEME CASTILLO, Omar, *La competencia entre México y China: la disputa por el mercado de Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM/ Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, 222 pp.
- OROPEZA GARCÍA, Arturo, *China entre el reto y la oportunidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006, 367 pp.
- _____, Coord., *México-China. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2008, 602 pp.
- PORTER, Michael E., *Ventaja Competitiva: creación y sostenimiento de un desarrollo superior*, Madrid, Editorial Pirámide, 2010, 592 pp.
- PORTOS PÉREZ, Irma, *La industria textil en México y Brasil. Dos vías nacionales de desarrollo industrial*, México, Editorial Casa Juan Pablos, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 2008, 217 pp.
- REYES DÍAZ, Carlos Humberto, Coord., *Temas selectos de comercio internacional*, México, Editorial Porrúa, 2008, 512 pp.
- ROHDE PONCE, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano. Fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera*, Tomo I, México, Editorial ISEF, 2000, 516 pp.
- SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Comercio Internacional. Régimen jurídico económico*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2013, 533 pp.
- TREJO VARGAS, Pedro, *Tratado de Derecho Aduanero*, México, Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., 2012, 608 pp.
- VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Derecho Fiscal*, Oxford University Press, 2010, 796 pp.

WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ, Laura, *Régimen jurídico del comercio exterior de México*, 3a ed., México, Editorial UNAM, México, 2008, 641 pp.

_____ y PIÑA, Joaquín, *Régimen Jurídico de Comercio Exterior*, 2ª ed., México, Editorial Hess, 2012, 369 pp.

_____, *Derecho del Comercio Exterior*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2011, 684 pp.

_____, *Introducción a la valoración aduanera de las mercancías*, México, Editorial McGraw-Hill, 1998, 148 pp.

ZEPEDA SALINAS, Erick, *Nuevos regímenes aduaneros 2002 y su relación con el artículo 303 del TLCAN*, México, Editorial ISEF, 2003, 284 pp.

B. Hemerografía

CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, *La adhesión de China a la OMC. Las salvaguardias especiales: una alternativa para proteger a la producción nacional*, en *Revista del Posgrado de Derecho de la UNAM*, México, vol. 3, núm. 5, 2007.

_____, *La transición de China hacia una economía de mercado en el 2016 y sus implicaciones para la contratación pública*, en *Contratación Administrativa Práctica: Revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, España, núm. 130, marzo-abril 2014.

DIEGO RODRÍGUEZ, Martín, *Multitudinaria marcha en León para defender la industria del calzado*, en *La Jornada*, 13 de diciembre de 2007.

DUSSEL PETERS, Enrique y ORTIZ VELÁZQUEZ, Samuel, Coord., *Monitor de la Manufactura Mexicana*, México, año 9, núm. 10, noviembre de 2013.

_____, Coord., *Monitor de la Manufactura Mexicana*, México, año 3, núm. 6, octubre de 2007.

HERNÁNDEZ ÁGUILA, Elena de la Paz, *Retos y perspectivas de la industria mexicana del calzado ante la apertura comercial. El impacto de la competencia con China*, en *Revista Espiral*, México, vol. XIV, núm. 40, septiembre-diciembre 2007.

KERBER, Víctor, *China y el calzado mexicano*, en *Revista Comercio Exterior*, México, vol. 52, núm. 10, octubre 2002.

- MARASSI, Marisa, *República Popular China: Nuevo Integrante de la OMC*, en *Revista Científica de UCES*, Buenos Aires, vol. IX, núm. 1, 2005.
- MEJÍA REYES, Pablo, *Fluctuaciones cíclicas en la producción maquiladora de México*, en *Revista Frontera Norte*, México, vol. 15, núm. 29, enero-junio de 2003.
- MORALES TRONCOSO, Carlos, *El comercio entre México y China: una colosal triangulación*, en *Revista Comercio Exterior*, México, vol. 58, núm. 12, diciembre 2008.
- MORONES MELGAR, Jorge A. y MORENO DELGADO, Cynthia Viridiana, *Inexistencia de sanciones en la elusión de las medidas de transición*, en *Estrategia Aduanera*, México, agosto de 2010.
- PIÑA MONDRAGÓN, José Joaquín, *Defensa jurídica de la industria atunera mexicana en el marco de la Organización Mundial del Comercio*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, vol. 47. núm. 140, septiembre de 2012.
- QINGYUAN, Wang, *La adhesión de China a la OMC: oportunidades para México*, en *Revista Economía Informa*, México, núm. 355, julio-agosto 2005.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Ma. Teresa, *Ingreso de China a la OMC. Su primer impacto sobre el comercio mundial*, en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, México, vol. 34, núm. 134, VII-IX, 2003.
- VARGAS MENCHACA, José Manuel, *Naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias*, en *El Foro*, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., México, décima época, tomo XI, núm. 1, primer semestre de 1998.
- VERA MUÑOZ, Gerardo y VERA MUÑOZ, Ma. Antonieta Monserrat, *La trayectoria tecnológica de la industria textil mexicana*, en *Revista Frontera Norte*, México, vol. 25, núm. 50, julio-diciembre de 2013.

C. Legislación vigente

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY ADUANERA

LEY DE COMERCIO EXTERIOR

LEY DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR

LEY DE LOS IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACIÓN Y DE EXPORTACIÓN

LEY DEL BANCO DE MÉXICO

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS

REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA

REGLAMENTO DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MÉXICO

D. Jurisprudencia

TESIS 2ª./J.120/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Segunda Sala, t. XVI, noviembre de 2002, p. 208.

TESIS 2a. CLIX/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, t. XVI, diciembre de 2002, p. 262.

TESIS 2ª LXXV/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, t. XXVII, junio de 2008, p. 447.

E. Cibergrafía

ALIANZA DEL PACÍFICO, Países, en <<http://alianzapacifico.net/paises/mexico/>> (consultado el 1º de marzo de 2015)

BANCO DE MÉXICO, *Balanza comercial (Período: Ene 1993 - Sept 2014, Miles de Dólares)*, en <<http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?ccion=consultarCuadro&idCuadro=CE87§or=1&locale=es>> (consultado el 1º de febrero de 2015)

CÁMARA DE DIPUTADOS, H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *México-China: Relaciones desiguales, retos y*

oportunidades para México, en <<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0572005.pdf>> (consultado el 1° de julio de 2015)

CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, *Boletín: “Decreto para la Industria del calzado: Del dicho al hecho”*, en <<http://www.ciceg.org/boletines/edit62.pdf>> (consultado el 1° de julio de 2015)

CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO, *Acciones 2010 - 2012 y Signos vitales del sector vestido*, en <http://www.canaive.org.mx/doctos/boletin002_2012_pres.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

_____, Delegación Puebla-Tlaxcala, *Mayor rigor en Aduanas arropa a confeccionistas*, en <<http://www.canaivept.com.mx/mayor-rigor-en-aduanas-arropa-a-confeccionistas/>> (consultado el 1° de julio de 2015)

_____, *Síntesis informativa. Difunden medidas para combate a subvaluación en industria textil y del vestido*, en <<http://www.canaive.org.mx/envios/envio2491.htm>> (consultado el 1° de julio de 2015)

_____, *Situación Actual y Perspectivas 2009 - 2010*, en <<http://www.canaiveags.org.mx/Docs/MEXICO.pdf>> (consultado el 1° de julio de 2015)

CHINA GOVERNMENT, *Órganos estatales de la República Popular China*, en <http://www.china.org.cn/china/node_7075075.htm> (consultado el 1° de febrero de 2015)

COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EUROPA, *Convenio de Kyoto Revisado (CKR)*, en <<http://tfig.itcilo.org/SP/contents/revised-kyoto-convention.htm>> (consultado el 1° de marzo de 2015)

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2014: Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo*, en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36891/S1420037_es.pdf?sequen=1> (consultado el 1° de febrero de 2015)

CONSEJO CONSULTIVO DE PRÁCTICAS COMERCIALES INTERNACIONALES, *Mesas de Trabajo sobre los Retos del Sistema Mexicano de Prácticas Comerciales Internacionales*, en <http://www.ccpci.economia.gob.mx/swb/work/models/ccpci/Resource/16/documentos/2011/cuarta/DOCUMENTACION/MesasdeTrabajo_CCPCIFinal_191011.pdf> (consultado el 1° de diciembre de 2014)

DEPARTAMENTO ECONÔMICO E COMERCIAL DA EMBAIXADA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA EM PORTUGAL, *The Catalogue of Priority Industries for Foreign*

Investment in Central and Western China (Part), en <<http://pt2.mofcom.gov.cn/article/chinalaw/investment/201211/20121108446438.shtml>> (consultado el 1° de febrero de 2015)

EENI BUSINESS SCHOOL, *China New Zeland Free Trade Agreement (FTA) - Goods*, en <<http://www.reingex.com/China-Nueva-Zelanda-TLC.shtml>> (consultado el 1° de febrero de 2015)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Balanza comercial de Mercancías de México. Información revisada a enero de 2015*, en <http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/economicas/exterior/mensual/ece/bcmm.pdf> (consultado el 1° de febrero de 2015)

_____, *Estadísticas históricas de México 2014, 2015. Industrias manufactureras*, en <http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/HyM2014/12%20%20Industrias%20manufactureras.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

_____, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. La producción, salarios, empleo y productividad de la industria maquiladora de exportación. Por región geográfica y entidad federativa (1990-2000)*, en <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/maquila/entidad_fed/2000/scnmimeef.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

MINISTRY OF COMMERCE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *Catalogue for the Guidance of Foreign Investment Industries (Amended in 2011)*, en <<http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/aaa/201203/20120308027837.shtml>> (consultado el 1° de febrero de 2015)

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL, *Foreign Trade Law of the People's Republic of China*, en <<http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=6584>> (consultado el 1° de diciembre de 2014)

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS, *Marco Normativo SAFE de la OMA. Proyecto junio 2012*, en <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx> (consultado el 1° de marzo de 2015)

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Acuerdo de Facilitación del Comercio, WT/MIN (13)/36, WT/L/911*, Artículo 3: Resoluciones anticipadas, 11 de diciembre de 2013, p. 23.

- _____, *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)*, en <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm> (consultado el 1° de mayo de 2015)
- _____, *Acuerdo Multifibras (AMF) 1974-1994*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/texti_s/texintro_s.htm> (consultado el 1° de mayo de 2015)
- _____, *Acuerdo por el que se establece la OMC*, en <http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto.pdf> (consultado el 1° de diciembre de 2014)
- _____, *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*, en <http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf> (consultado el 1° de diciembre de 2014)
- _____, *Colaboración con otras organizaciones internacionales. La OMC y la OMA*, en <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_wco_s.htm> (consultado el 1° de marzo de 2015)
- _____, *Enmienda del Acuerdo sobre los ADPIC (Documento WT/L/641)*, 8 de diciembre de 2005.
- _____, *Entender a la OMC: la organización*, en <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm> (consultado el 1° de mayo de 2015)
- _____, *Estadísticas del Comercio Internacional 2012*, en <https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2012_s/its2012_s.pdf> (consultado el 1° de marzo de 2015)
- _____, *Información técnica sobre la valoración en aduana*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/cusval_s/cusval_info_s.htm> (consultado el 1° de marzo de 2015)
- _____, *La facilitación del comercio*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm> (consultado el 1° de marzo de 2015)
- _____, *Los textiles*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/texti_s/texti_s.htm> (consultado el 1° de mayo de 2015)
- _____, *Protocolo de Adhesión de la República Popular China (Documento WT/L/432)*, en <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/completeacc_s.htm> (consultado el 1° de diciembre de 2014)

_____, *Valoración en aduana*, en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/cusval_s/cusval_s.htm> (consultado el 1° de marzo de 2015)

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS, *Estadísticas. Comercio: valor agregado exterior por sector y por país de origen*, en <<http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>> (consultado el 1° de diciembre de 2014)

ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS, Examen de las Políticas Comerciales: China, en <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp400_s.htm> (consultado el 1° de febrero de 2015)

_____, Examen de las Políticas Comerciales: China, Informe de China, en <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/g300_s.pdf> (consultado el 1° de febrero de 2015)

_____, Examen de las Políticas Comerciales: China, Informe de la Secretaría, en <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s300_s.pdf> (consultado el 1° de febrero de 2015)

_____, Examen de las Políticas Comerciales: México, en <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp379_s.htm> (consultado el 1° de febrero de 2015)

REYES DE LA TORRE, LUZ Elena, *Metodología para evaluar el impacto de las importaciones de condiciones de Dumping sobre la industria nacional: la experiencia mexicana*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1028/15.pdf>> (consultado el 1° de diciembre de 2014)

SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Anuncio de medidas para impulsar a la industria textil y del vestido*, en <<http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/informacion-relevante/10808-pie14-12-03>> (consultado el 1° de julio de 2015)

_____, *Comercio Exterior / Información Estadística y Arancelaria / Importaciones y exportaciones por sector país 2009 – 2015 / Por acuerdos*, en <<http://www.gob.mx/se/documentos/comercio-externor-informacion-estadistica-y-arancelaria-importaciones-y-exportaciones-por-sector-pais-2009-2015-por-acuerdos?state=published>> (consultado el 1° de julio de 2015)

_____, *Información estadística y arancelaria*, en <<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-externor/informacion-estadistica-y-arancelaria>> (consultado el 1° de febrero de 2015)

_____, Sistema de Información Arancelaria Vía Internet, Estadísticas mensuales, en <<http://www.economia-snci.gob.mx/>> (consultado el 1° de junio de 2015)

_____, *Sistema de Información Arancelaria Vía Internet, Estadísticas mensuales*, en <<http://www.economia-snci.gob.mx/>> (consultado el 1° de julio de 2015)

_____, Sistema Integral de Información de Comercio Exterior (SIICEX), *Permiso Automático de Importación de Calzado*, en <<http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Calzado/calzado.htm>> (consultado el 1° de julio de 2015)

_____, Subsecretaría de Economía, Subsecretaría de Comercio Exterior, *Importaciones Totales de México*, en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/8969/SE_acum_importa_por_pais_1993-2015.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

_____, Subsecretaría de Economía, Subsecretaría de Comercio Exterior, *Balanza comercial de México año previo de entrada en vigor de los TLCs .vs. 2015*, en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/8988/SE_industrial_2015_por_sector-pais.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

_____, Subsecretaría de Industria y Comercio. Industria del calzado, en <http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/informacionSectorial/calzado_170114.pdf> (consultado el 1° de junio de 2015)

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en <http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Prog02.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, *Compilación de Criterios Normativos en Materia de Comercio Exterior y Aduanal*, en <http://www.idconline.com.mx/comercio/normatividad-comercio/Criterios_Normativos_de_Comercio_Exterior_2010.pdf> (consultado el 1° de mayo de 2015)

_____, *Guía de inscripción en el Sector 10 "Calzado" del Padrón de Importadores de Sectores Específicos*, en <http://www.sat.gob.mx/aduanas/tramites_autorizaciones/guia_padrones/Documents/Guia_Sector_Calzado_22_092014.pdf> (consultado el 1° de julio de 2015)

_____, *Informe de Acciones y Resultados de la Mesa de Combate a la Ilegalidad*, en <http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/archivos/Inf_combate_ilegalidad_23122013.pdf> (consultado el 1° de mayo de 2015)

TRADE AND INDUSTRY DEPARTMENT, The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, *Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA)*, en <http://www.tid.gov.hk/english/cepa/legaltext/cepa_legaltext.html> (consultado el 1° de febrero de 2015)

ZAPATOS.ORG, *Historia del Calzado*, en <<http://www.zapatos.org/historia-del-zapato/>> (consultado el 1° de julio de 2015)