

Regulaciones y restricciones no arancelarias,

de Ricardo Méndez Castro

Elveri Figueroa Escudero*

Hasta julio de 2018, México participa en el comercio exterior (parámetros de importación y exportación) de una manera marcada por ciertos obstáculos o limitaciones económicas o políticas que se establecen entre las naciones. Para describir los aportes de esta recensión del texto *Regulaciones y restricciones no arancelarias*, de Ricardo Méndez Castro, se considera como muestra el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) firmado entre tres países: México, Estados Unidos de América y Canadá (este tratado es descrito en el Capítulo II de la obra que se reseña). Desde 1994 el tratado, por una parte, ha significado crecimiento económico para el mundo y América Latina y, por otra, inversión extranjera. Sin embargo, a 25 años de haber sido negociado, los medios informativos y titulares de prensa informan sobre las “rondas de negociaciones” que se celebran.

En ese sentido, podemos preguntarnos: ¿existen desacuerdos? Sí, a grandes rasgos, representantes políticos de Estados Unidos de Norteamérica no desean comercializar con México. Insisten en que el comercio mundial se desarrolle con políticas comerciales nuevas y que no son tan benéficas para nuestro país. ¿Cuáles son los rasgos principales de las políticas comerciales que establecen los dirigentes políticos estadounidenses, para comercializar con empresarios mexicanos? ¿Estados Unidos saldrá de las negociaciones del TLCAN? Y, ¿cuál será la opinión de los representantes de Canadá?

En concreto, cuando hablamos de comercio internacional—si se quiere mundial o exterior—aparecen conceptos implícitos: exportación, importación, aranceles (*ad valorem*, específicos o mixtos), mercancías idénticas o similares, aduanas, semáforo fiscal, cupos, permisos previos, rama de producción, discriminación de precios, subvención, cuota compensatoria (provisional o definitiva), medidas de salvaguarda y Regulaciones y Restricciones No Arancelarias (RRNA); que los propietarios, poseedores,

* Licenciado en Ciencias de la Educación y maestro en Educación por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT). Licenciado en Comercio y Finanzas Internacionales por la Universidad Popular de La Chontalpa (UPCH), en donde es también profesor. Estudiante del doctorado en Educación en la UJAT. Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Correo electrónico: elveri.figueroa@gmail.com

destinatarios, remitentes, apoderados o agentes aduanales de las mercancías —exteriores o mexicanas— que se comercializan, deben efectuar. Las fracciones arancelarias son la codificación o nomenclatura utilizadas, para determinar las mercancías que deben cumplir con las RRNA en los procesos de comercialización.

El hecho de que México participe en el sistema mundial de comercio implica comprender que la regulación comercial significa mediciones, que consisten en comprobar o ajustar sobre las mercancías que se exportan, importan o se trasladan (transitan) de un lugar a otro. No obstante, la restricción, coyunturalmente, consiste en limitar o reducir cantidades o volúmenes de cualquier tipo de mercancía debido a que existe escasez del producto y se debe abastecer el mercado nacional. Este orden comercial lo realizan las dependencias estatales en donde se efectúan los trámites para el comercio y cualquiera de las 49 aduanas autorizadas en México. Esto es: 19 aduanas ubicadas en la frontera norte, dos en la frontera sur, 11 interiores y 17 marítimas.

Esta recensión tiene como objetivo básico describir las RRNA, con la intención de que los agentes participantes en el comercio internacional conozcan el marco jurídico (leyes, códigos, reglamentos y decretos), acuerdos, avisos, resoluciones y las dependencias de Estado donde se realizan los trámites previos y aduaneros para comercializar las mercancías mexicanas y del exterior.

El contenido temático de *Regulaciones y restricciones no arancelarias* está expresado en seis capítulos: 1) generalidades; 2) marco jurídico; 3) facultades de las secretarías de Estado en materia; 4) legislación vinculada; 5) leyes, acuerdos y decretos que establecen, y 6) reglas y resoluciones que establecen. Y ahora revisemos, en la obra, las ideas más interesantes para realizar el comercio exterior.

Las descripciones de Méndez Castro sobre las RRNA

La idea de la que parte Méndez es que “las regulaciones y restricciones no arancelarias constituyen instrumentos y mecanismos de política comercial o de comercio exterior que tienen como objetivo primordial limitar o impedir la introducción, extracción y tránsito de mercancías en un territorio aduanero”.¹ El texto advierte sobre “las diversas regulaciones y restricciones no arancelarias que forman parte del sistema jurídico aduanero y del comercio exterior de nuestro país (...)”.²

En el Capítulo I, titulado “Generalidades de las Regulaciones y Restricciones No Arancelarias”, se presenta la clasificación dual de las restricciones: a) las relacionadas con la imposición de aranceles a las mercancías, y b) las referidas a las restricciones o

¹ Ricardo Méndez Castro, *Regulaciones y restricciones no arancelarias*, CENCOMEX, México, 2016, p. 17.

² *Ibidem*, p. 18.

barreras no arancelarias, propiamente. Por esta razón, el proceso de restricciones no arancelarias para la introducción o extracción de mercancías a un determinado territorio aduanero mexicano se realiza con base en normatividades de dos secretarías de Estado: a) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y b) la Secretaría de Economía (SE).

En la lectura y análisis del Capítulo I, de la misma manera, encontramos la descripción de que 5 707 fracciones arancelarias están sujetas a una regulación no arancelaria por parte de la SHCP. Esto significa 45.66 por ciento de 12 498 del total de las fracciones arancelarias que están consideradas en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, mientras que 10 721 fracciones están sujetas a un proceso de regulación o restricción no arancelaria de la SE u otras secretarías de Estado.³

De manera paralela, Méndez desarrolla la descripción de 17 concepciones relacionadas –en forma directa o indirecta– con las RRNA: arancel, autorización sanitaria, barreras no arancelarias, certificado de cupo, cuotas compensatorias, certificado fitosanitario, certificado zoosanitario para importación, hoja de requisitos fitosanitarios, hoja de requisitos zoosanitarios, mercancías, medidas de política comercial, medidas de salvaguarda, Normas Oficiales Mexicanas (NOM), permisos previos de exportación o importación, regulaciones, restricciones y regulaciones y restricciones no arancelarias.⁴

En sentido práctico, ¿qué significado tiene para nosotros el contenido de RRNA? Depende de cuál sea la función que los agentes desempeñen en el comercio exterior: a) en el caso de las autoridades aduaneras, conocen los requisitos, procedimientos y procesos que el exportador, importador o quien traslade o transite las mercancías, debe realizar; b) a los exportadores o importadores se les facilita realizar los trámites aduaneros, debido a que, con frecuencia, están enterados de los procedimientos y dependencias estatales para realizar las gestiones, y c) los profesores y estudiantes, están en posibilidad de enseñar y aprender sobre las gestiones que son necesarias realizar para colaborar en la compra y venta de mercancías en el plano internacional. También es cierto que, hacia la parte final del Capítulo I, el autor describe y explica el proceso de las RRNA. Por eso señala que en la Ventanilla Digital se realizan los trámites de importaciones, exportaciones o tránsito de mercancías. Incluye los procedimientos para digitalizar documentos: a) en forma electrónica, y b) portal de la Ventanilla Única.⁵

El Capítulo II: “Marco jurídico de las Regulaciones y Restricciones No Arancelarias”, lleva el título centrado en la exposición de acuerdos y legislaciones jurídicas de orden exterior y nacional. Del entorno internacional, el autor considera al TLCAN en el que actualmente, existe un debate político, social y económico y seis

³ *Ibidem*, pp. 21-22.

⁴ *Ibidem*, pp. 23-29.

⁵ *Ibidem*, pp. 29-34.

acuerdos: General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); sobre Obstáculos Técnicos al Comercio; sobre Normas de Origen; Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación; la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Subvenciones y Medidas Compensatorias. En cambio, en el contexto mexicano fueron consideradas las facultades del Congreso de la Unión y las del Poder Ejecutivo y, con mayor precisión comercial, la Ley de Comercio Exterior.⁶

En definitiva, el marco jurídico de orden internacional y mexicano nos permite conocer el formato que regula las RRNA. En el caso de México es importante, porque nuestro país pertenece a la Organización Mundial de Comercio. En este sentido, los empresarios mexicanos están enterados de las regulaciones y restricciones de las mercancías que comercializan.

En el Capítulo III: “Facultades de las secretarías de Estado en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias”, se plantean 12 secretarías nacionales. Son las de: Gobernación (SEGOB), Relaciones Exteriores (SRE), de la Defensa Nacional (SEDENA), Marina (SEMAR), Hacienda y Crédito Público (SHCP), Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Energía (SENER), SE, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Comunicaciones y Transportes (SCT), Cultura (SC) y de Salud (SSA).⁷

El núcleo central y las funciones que unen a estas 12 secretarías de Estado son las RRNA, que están presentes en cualquier parte del territorio mexicano. En ellas se observan legislaciones que regulan el comercio internacional. De manera particular, el trabajo más importante de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) consiste en “(...) establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos”.⁸ Por su parte, la decisión de la SRE implica “asegurar la coordinación en el exterior de las dependencias (...), conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”.⁹ En cambio, la SEDENA interviene “en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico”.¹⁰

En esta obra se considera que la SEMAR está facultada, según los tratados internacionales, a realizar acuerdos con otras dependencias o instituciones nacionales o internacionales.¹¹ Del mismo modo, el trabajo de la SHCP comprende “organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la

⁶ *Ibidem*, pp. 35-45.

⁷ *Ibidem*, pp. 47-57.

⁸ *Ibidem*, p. 47.

⁹ *Ibidem*, p. 47.

¹⁰ *Ibidem*, p. 48.

¹¹ *Ibidem*, p. 48.

Inspección Fiscal y Aduanera”. Después de eso, la SHCP, se apoya en el artículo 144 de la Ley Aduanera que se explica en el Capítulo IV de la obra y en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.¹²

La naturaleza del comercio, de igual forma, es regulada por la SEMARNAT y la SE; que vigilan la circulación o tránsito en México de flora o fauna, dado que existen medidas de regulación o restricción en los procesos de importación o exportación con la finalidad de que estos botánicos sean conservados o aprovechados, cuando así sea necesario. En el caso de la SE, se auxilia de la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) y la Ley de Comercio Exterior legislación descrita en el Capítulo IV, para determinar las RRNA.¹³

Todo esto parece confirmar la existencia de la SENER, dependencia que expide “normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas (...) de materiales radioactivos”.¹⁴ También es cierto que el registro de la SAGARPA consiste en certificaciones, fomento de programas y elaboración en materia de sanidad animal y vegetal. Al mismo tiempo, coordina campañas de sanidad. El fundamento jurídico de esta secretaría está sustentado en la aplicación de tres leyes diferentes: a) Ley de Productos Orgánicos (LPO), b) Ley de Sanidad Animal (LSA) y c) Ley Federal de Sanidad Vegetal (LFSA).¹⁵

Según sean las necesidades de cada país, la SCT es la instancia encargada como su nombre lo indica de formular “las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones”.¹⁶ En este mismo capítulo está incluida la SC que, básicamente, debe “conservar (...) los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación”.¹⁷ Finalmente, la SSA, realiza una tarea de significancia social: “dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras (...)”.¹⁸

Con base en esto, las facultades de las secretarías de Estado, en conjunto, sirven para establecer cinco competencias importantes: a) coordinación de las políticas mexicanas del comercio; b) diseño de programas y certificaciones, con el fin de impulsar el desarrollo comercial; c) definición de NOM; d) organización de los servicios aduanales, y e) brindar información, en bases de datos. Este trabajo realizado persigue la sanidad humana, animal y vegetal.

¹² *Ibidem*, pp. 48-50.

¹³ *Ibidem*, pp. 51-54.

¹⁴ *Ibidem*, p. 51.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 54-55.

¹⁶ *Ibidem*, p. 56.

¹⁷ *Ibidem*, p. 56.

¹⁸ *Ibidem*, p. 56.

Después, en el Capítulo IV: “Legislación vinculada con las Regulaciones y Restricciones No Arancelarias”, Méndez expone y explica las legislaciones mexicanas que están relacionadas de manera directa con las RRNA. Menciona con precisión que en el Capítulo II de la Ley de Comercio Exterior se regulan las RRNA y consiste en esencia en el establecimiento de ocho elementos regulatorios y restrictivos que las mercancías mexicanas deben cumplir en el comercio internacional: a) medidas de RRNA a la importación, circulación y tránsito; b) certificados electrónicos, c) permisos previos, d) cupos arancelarios, e) cuotas compensatorias, f) marcado de país de origen, g) NOM, y h) infracciones en materia de RRNA.¹⁹

En el texto *Regulaciones y restricciones no arancelarias* se encuentran las medidas de RRNA a la importación, circulación y tránsito: a) la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial; b) productos en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, y c) la restricción de las mercancías, de modo temporal, para corregir la balanza de pagos.²⁰ Las RRNA deben ser del conocimiento de la COCEX y es necesario que estén publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF). En lo concerniente a los certificados electrónicos, éstos serán aceptados por la SE. En cambio los permisos previos están caracterizados: a) la COCEX opinará sobre la emisión de permisos previos; b) en el DOF se publicarán las solicitudes y se señalarán los requerimientos de información y los procedimientos necesarios para realizar el trámite; c) en 15 días, como período máximo, se emitirá la expedición del permiso, y d) los permisos se sujetarán: por un lado a modalidades, condiciones y vigencias y, por otro, a valor o volumen de las mercancías.²¹

Esto nos ayuda a entender que los cupos arancelarios consisten en: “el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo”.²² Es la SE, la que especifica la cantidad, volumen o valor total del cupo. Ahora bien, el autor refiere que las cuotas compensatorias, según se señala en la Ley de Comercio Exterior, son: “aquéllas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen”.²³ Igualmente, en este capítulo se consideró el marcado de país de origen, el cual según sea la necesidad puede ser requerido por la SE. Consiste en que un importador de una mercancía determinada demuestre el país de origen del producto. Las NOM, de información comercial, están presentes en cualquier mercancía que se importe, circule o transite en el territorio nacional. Por último, las infracciones en materia de RRNA son sancionadas por la SE.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 59-87.

²⁰ *Ibidem*, p. 60.

²¹ *Ibidem*, pp. 60-63.

²² *Ibidem*, p. 64.

²³ *Ibidem*, p. 65.

La Ley Aduanera y otras leyes mexicanas que tienen injerencia en el comercio mundial, señala Méndez Castro, regulan la entrada y la salida al territorio nacional de las mercancías, así como de las vías (terrestres, aéreas o marítimas) en que se transporten y el despacho aduanero. Así, en la Ley Aduanera se definen, con claridad, los conceptos de mercancías, desperdicios y mermas e indica las RRNA, en los distintos regímenes aduaneros que pueden adoptar las mercancías que se introduzcan o extraigan de México: i) definitivos: a) de importación o b) exportación; ii) temporales: a) de importación, aa) para retornar al extranjero en el mismo estado o ab) para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación y b) de exportación: ba) para retornar al país en el mismo estado o bb) para elaboración, transformación o reparación; iii) depósito fiscal, iv) tránsito de mercancías: a) interno, b) internacional; v) elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado y vi) recinto fiscalizado estratégico.²⁴

Por la importancia comercial, está incluido el Código Fiscal de la Federación. De esta legislación, se consideran tres aspectos del fraude comercial: el delito de contrabando, equiparable de contrabando y penas aplicables al delito de contrabando. De la misma manera, se señalan los siete tipos de mercancías que la Ley del Servicio Postal Mexicano indica que está prohibida la circulación por correo. Indistintamente, se especifican los paquetes prohibidos de transportar, según lo estipula el Reglamento de Paquetería y Mensajería.²⁵

Ahora bien, en el Capítulo v: “Leyes, acuerdos y decretos que establecen Regulaciones y Restricciones No Arancelarias”, se considera la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. Todo lo mencionado hasta ahora explica las razones por las que el autor incluyó acuerdos que consisten en mercancías que deben presentar Certificado de Origen expedido por la Asociación Mexicana de la Cadena Productiva del Café, A. C. De igual forma, están consideradas las mercancías sujetas a regulaciones del Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas, o mercancías de importación sujetas a regulaciones de la SAGARPA, o de la SS, o de la SEDENA, o de la SEMARNAT, o de la SENER; según sea el tipo de mercancía que se exporte, importe o transite.²⁶

Es conveniente hablar ahora de las mercancías que deben pagar cuotas compensatorias y las mercancías que necesitan permiso previo de la SE. En forma específica, se incluyó el acuerdo que establece los requisitos para emitir el permiso previo para exportar azúcar. Incluso, se encuentran descripciones del permiso previo para exportar armas convencionales, sus partes y componentes, bienes de uso dual,

²⁴ *Ibidem*, pp. 67-83.

²⁵ *Ibidem*, pp. 84-87.

²⁶ *Ibidem*, pp. 89-137, 515-629 y 633-805.

software y tecnologías. Así como la clasificación de monumentos históricos o artísticos cuya exportación está sujeta a autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia o del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y las NOM de las mercancías.²⁷

Un detalle interesante es que se especifica el acuerdo que indica la prohibición de mercancías que no deben exportarse o importarse, así como los productos químicos, que deben presentar un aviso previo por parte de la Secretaría de Salud y las medidas de protección de salud humana para prevenir el uso y consumo de pseudoefedrina y efedrina. En el libro fue agregado el decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.²⁸

En el Capítulo VI, el último de la obra, “Reglas y resoluciones que establecen Regulaciones y Restricciones No Arancelarias”, Méndez Castro centró su atención en: a) resolución que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la SHCP; b) mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal, y c) 11 anexos específicos: el referido a la resolución por la que se expiden los formatos oficiales de los avisos e informes que deben presentar quienes realicen actividades vulnerables, mercancías del sector agropecuario, bienes de capital, equipo e instrumental médico y de laboratorio, sector y fracciones arancelarias, azúcar y productos derivados, mercancías restringidas en el Régimen de Tránsito Internacional por Territorio Nacional, aduanas autorizadas para tramitar el despacho de determinado tipo de mercancías, mercancías peligrosas, fracciones arancelarias sensibles y fracciones arancelarias sujetas a la Declaración de Marcas Nominativas o Mixtas.²⁹

A modo de conclusión: trascendencia, en el siglo XXI, de la obra *Regulaciones y restricciones no arancelarias*

La importancia y significancia de este texto se debe a que se ocupa de una de las áreas principales del comercio internacional. Méndez Castro

Identifica cuál es el marco normativo para su regulación, y permite conocer la competencia de las dependencias públicas involucradas en la materia. Se determina y enseña el procedimiento que debe cumplirse con antelación al despacho aduanero de las mercancías y así eficientar el proceso.

La lectura y el análisis del texto permite el desarrollo por lo menos, de dos competencias o aprendizajes: a) capacidad de abstracción, de análisis y de síntesis

²⁷ *Ibidem*, pp. 137-471.

²⁸ *Ibidem*, pp. 471-514, 629-632 y 805-816.

²⁹ *Ibidem*, pp. 817-886.

sobre las RRNA y b) capacidad para aplicar los conocimientos teóricos en el desarrollo de un proceso de comercialización internacional. En general, de la obra se recupera la base conceptual y las formas de recaudación de las RRNA. Además, se conoce el objetivo por el que México establece legislaciones, secretarías de Estado y aduanas, en diferentes regiones del país para regular las RRNA en los procesos comerciales.

Se puede distinguir entre las regulaciones cuantitativas y cualitativas que enfrenta el comercio internacional. En específico, puede decirse que se describen los fundamentos de la Teoría General de la Tributación. Definitivamente es interesante la descripción –detallada– de la reglamentación del comercio exterior en México y que los agentes que participan en el comercio exterior consideren la importancia de las normas de RRNA que están establecidas, con el objetivo de seguir en el desarrollo del comercio internacional con otras naciones. Por último, preguntémos: ¿cuál es el impacto de las regulaciones y restricciones no arancelarias en la comercialización de las mercancías mexicanas?

Ricardo Méndez Castro, *Regulaciones y restricciones no arancelarias*, CENCOMEX, México, 2016, 894 pp.