

**Of. No. CONAMER/19/3870**



**Asunto:** Se emite Dictamen Preliminar, correspondiente a la propuesta regulatoria denominada "Decreto que modifica al diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, así como por el que se establece la tasa aplicable durante 2003 del Impuesto General de Importación, para las mercancías originarias de América del Norte".

Ciudad de México, 9 de julio de 2019.

**LIC. RICARDO MIRANDA BURGOS**  
**Titular de la Unidad de Administración y Finanzas**  
Secretaría de Economía  
**Presente**

Se hace referencia a la propuesta regulatoria denominada **"Decreto que modifica al diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, así como por el que se establece la tasa aplicable durante 2003 del Impuesto General de Importación, para las mercancías originarias de América del Norte"** (Propuesta Regulatoria), así como a su formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Economía (SE) a través del portal del Sistema Informático de la Manifestación de Impacto Regulatorio<sup>1</sup> el 4 de julio de 2019 y recibidos en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 5 del mismo mes y año, ello de conformidad con el artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Lo anterior en respuesta al Dictamen Preliminar emitido por la CONAMER el 4 de julio del presente año, mediante oficio CONAMER/19/3737.

En ese sentido, tal y como se manifestó en el referido Dictamen Preliminar, la CONAMER observó que dentro del contenido de la Propuesta Regulatoria, en su primera versión enviada el 5 de junio de 2019, se establecen ciertas disposiciones de naturaleza fiscal, respecto de las cuales esta Comisión no se pronunciaría por no tener competencia para hacerlo; ello de conformidad con el artículo 1º de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR).

<sup>1</sup> [www.cofemersimir.gob.mx](http://www.cofemersimir.gob.mx)





No obstante lo anterior, se reitera que en el envío del 5 de julio de 2019, la SE ya no contempla lo relativo a dicha materia, por lo que se sugiere valorar lo que corresponda.

En ese orden de ideas, con fundamento en los artículos 25, fracción II, 26, 27, 71 y 75 de la LGMR, esta Comisión tiene a bien expedir el siguiente:

## **DICTAMEN PRELIMINAR**

### **I. Consideraciones generales**

El 1º de noviembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el "Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", el cual fuera publicado en el DOF el 1º de junio de 1998, además de sus reformas publicadas en el mismo órgano informativo el 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre de 2000, 31 de diciembre de 2000, 12 de mayo de 2003 y 13 de octubre de 2003. En dicho Decreto se modificó incluso su nombre para quedar como "Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación" (Decreto IMMEX).

El Decreto IMMEX, contempla mercancías consideradas como "sensibles" y que deberán cumplir requisitos específicos para poder importarse temporalmente al amparo del Programa IMMEX, entre estas, mercancías relativas a azúcar, jarabe o productos con contenido de azúcar, así mismo contempla una prohibición mediante la cual se señala que las mercancías beneficiadas del Programa de Re-exportación de azúcar "Sugar reexport Program" o de algún programa similar que califiquen como originarias de los Estados Unidos de América de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no podrán ser importadas temporalmente.

De la misma forma, al amparo del Programa IMMEX se permite la importación del azúcar como insumo para la producción de un producto final, cuyo plazo de permanencia según lo establecido por el artículo 4 del Decreto IMMEX, es de 18 meses.

La SE ha detectado un incremento de importaciones de azúcar al amparo del Programa de IMMEX originarias de México exportada al amparo del cupo establecido con Estados Unidos de América generando una distorsión del mismo, aunado a que el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (CONADESUCA), ha manifestado que el azúcar importada al amparo del Programa IMMEX previo a ser retornado al extranjero, sufre diversas transferencias alargando los plazos de permanencia, lo que al final se traduce en una afectación al precio de mercado interno.

En ese sentido, es necesario incluir dentro de la prohibición contenida en el Apartado A del Decreto IMMEX y eliminar el arancel preferencial establecido en el Decreto de Tasas, a las mercancías que se encuentren beneficiadas del Programa de Re-exportación de azúcar "Sugar Reexport Program" y que se trate de productos calificados de México de conformidad con el TLCAN.



Asimismo resulta necesario reducir el plazo de permanencia de dicho producto a fin de mantener el control y trazabilidad del azúcar importado temporalmente y el efectivo retorno del mismo.

En ese orden de ideas, desde el punto de vista de la mejora regulatoria y tomando en consideración la información que proporcionó la SE en el AIR, se estima que es apropiada la emisión de la regulación.

## **II. Definición del problema y objetivos generales**

Por lo que hace al presente rubro, esa Dependencia indicó que la regulación tiene como origen la siguiente problemática o situación:

*"Al amparo del Programa IMMEX se permite la importación del azúcar como insumo para la producción de un producto final, cuyo plazo de permanencia según lo establecido por el Artículo 4 del Decreto IMMEX, es de 18 meses, sin embargo la Secretaría de Economía ha detectado un incremento de importaciones de azúcar al amparo del Programa de IMMEX originarias de México exportada al amparo del cupo establecido con los EE.UU. generando una distorsión del mismo. Aunado a ello, el Comité (sic) Nacional para el Desarrollo Sustentable de la caña (sic) de azúcar (sic) (CONADESUCA) manifestó que el azúcar importada al amparo del Programa IMMEX previo a ser retornado al extranjero, sufre diversas transferencias alargando los plazos de permanencia, lo que al final se traduce en una afectación al precio de mercado interno. Durante el ciclo azucarero 2017-2018, se realizaron importaciones temporales de azúcar por 475,079 toneladas, mismas que fueron realizadas por 37 empresas, entre las cuales se encuentran tanto empresas certificadas por el SAT, como empresas que realizaron las operaciones al amparo de la autorización de ampliación para la importación de mercancías consideradas como sensibles. Ante dichas circunstancias, resulte necesario y urgente incluir dentro de la prohibición contenida en el Apartado A del Decreto IMMEX, así como reducir el plazo de permanencia en territorio nacional de dicha mercancía."*

En ese sentido, la SE emitirá la Propuesta Regulatoria con el objetivo de "Reforzar los controles que se han establecido para la importación de azúcar para lo cual se deberá:

1. Incluir dentro de la prohibición contenida en el Apartado A del Decreto IMMEX y eliminar la preferencia arancelaria establecida en el Decreto de Tasas, de las mercancías que se encuentren beneficiadas del Programa de Re-exportación de azúcar 'Sugar reexport Program' y que califiquen como originarias de México de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
2. Reducir el plazo de permanencia del azúcar en territorio nacional, a fin de mantener el control y trazabilidad del (sic) dicha mercancía importada temporalmente, así como el efectivo retorno del mismo.
3. Se busca evitar que las empresas que son beneficiadas del programa sugar reexport utilicen el esquema de importación temporal como un medio para obtener mayores beneficios en cuanto al precio pagado por el azúcar y evitar que se use de forma indebida el cupo de exportación de azúcar. Se hace referencia a modificación que se realiza al Decreto por el que se establece la Tasa Aplicable de



*2003 del Impuesto General de Importación, sin embargo, por tratarse de aranceles (materia fiscal), esa parte del anteproyecto no se sujeta a la dictaminación de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) según lo establece el artículo 1º de la Ley General de Mejora Regulatoria."*

Derivado de lo anterior, la CONAMER indica que existe congruencia entre la situación que da origen y la propuesta de solución planteada en la Propuesta Regulatoria, por lo que se estima que ésta podría constituir una solución adecuada a la misma.

### **III. Identificación de posibles alternativas regulatorias**

Por lo que hace al presente apartado, se observa que la SE consideró la posibilidad de no emitir regulación alguna; no obstante, descartó dicha opción, toda vez que a decir de esa Dependencia *"... no se estaría dando solución a la problemática, pues la (sic) azúcar continuaría siendo transferido (sic) entre empresas antes de su exportación, con lo que se perdería la trazabilidad (de origen y permanencia) de la misma y viéndose afectada la industria."*

De la misma forma, la Secretaría señaló la inconveniencia de aplicar esquemas de autorregulación en razón de que *"... la autoridad no podría tener certeza del origen cierto de la mercancía, por lo que no se podría asegurar el cumplimiento lo establecido en el Acuerdo de Suspensión suscrito con los Estados Unidos de América respecto de la operación del Programa 'Sugar Re export'."*

La emisión de otro tipo de regulación también fue considerada por esa Dependencia, no obstante, consideró que *"supondría modificar al 100% el esquema previsto generando tanto costos operativos a los particulares como costos administrativos al tener que implementar un decreto diferente para la operación de los Programas IMMEX, así como un posible incumplimiento a los compromisos internacionales que tiene México con los Estados Unidos de América."*

Finalmente, la Secretaría consideró que la Propuesta Regulatoria constituye la mejor opción de regulación toda vez que *"... solo supone una modificación al Decreto mediante el cual actualmente se regulan los Programas IMMEX, pues con ello, se tendrá certeza del origen de la mercancía así como el destino final, estando en posibilidad, bajo dichas circunstancias, de garantizar a los EE.UU. el cabal cumplimiento a los acuerdo tomados respecto a dicho producto. Adicional a ello, se podrá mantener una competencia libre entre los productos y comercializadores, ya que no se continuará comercializando el azúcar de origen extranjero dentro del país."*

Bajo ese tenor, este Órgano Desconcentrado reitera que la autoridad reguladora cumple con lo dispuesto en materia de evaluación de alternativas a la regulación.

### **IV. Impacto de la regulación**

#### **A. Trámites**





Respecto del presente rubro, se observa que la regulación no crea, modifica, ni elimina trámites, por lo cual no se generarían nuevos costos para los particulares. En ese sentido, la CONAMER no tiene comentarios relacionados con este apartado.

## **B. Acciones regulatorias**

Con relación al análisis de acciones regulatorias, se observa que la SE proporcionó un desglose sobre las disposiciones de la Propuesta Regulatoria, así como la justificación correspondiente, de acuerdo con lo que a continuación se señala:

### **"Establecen requisitos**

Artículo aplicable: *Primero*

Justificación: *Se da a conocer la modificación del plazo de permanencia para las mercancía a que se refiere el artículo 4 fracción I del Decreto IMMEX, lo anterior, a efecto de establecer de forma clara a los titulares de los Programas IMMEX la programación de tiempos que deberán realizar en sus empresas y no caer en incumplimiento, pues esto podría generar la imposición de procedimientos administrativos sancionadores por parte de Secretaría de Economía y/o el Servicio de Administración Tributaria en el ámbito de sus competencias."*

En ese orden de ideas, la CONAMER ha evaluado la información proporcionada y reitera que, esa Dependencia brindó una justificación suficiente para el establecimiento de tales disposiciones, por lo que no tiene comentarios adicionales.

## **C. Comercio Exterior**

Por lo que hace al impacto de la regulación en la competencia respecto de la presente regulación, la SE indicó en su respuesta al numeral 9 del formulario de la AIR, lo siguiente:

*"Establece medidas no arancelarias relacionadas con las exportaciones o importaciones.*

*De no establecerse la medida en los términos que se indican en el anteproyecto, no solo no se estaría regulando la importación temporal del azúcar, lo que como ya se explicó está generando el no retorno de la mercancía, tal y como lo establece el Decreto IMMEX, sino que adicionalmente se deja de cumplir con los Acuerdos de Suspensión acordados con los EE.UU. y los propios productos de este producto, lo que implicará que se puedan dar por terminados y regresamos al esquema bajo el cual se debían pagar altas cuotas compensatorias. Pro (sic) lo que lejos de haber una afectación, se implementa un sistema de monitoreo mediante el cual todos estarán actuando dentro de un esquema de legalidad para el caso de la comercialización en México y los EE.UU."*

En ese orden de ideas, se informa a la SE que esta Comisión no tiene comentarios al respecto; de la misma forma, se comunica que en caso de recibir la Opinión Institucional de la Dirección General de Reglas de Comercio Internacional de la SE en la cual emita su pronunciamiento respecto de los efectos que la Propu



Regulatoria podría tener en dicha materia, esta CONAMER notificará de la misma a esa Dependencia para su debido conocimiento y valoración.

#### **D. Impacto económico**

##### **I. Costos**

Respecto a este rubro, se observa que la SE proporcionó la siguiente estimación de costos:

*"Los costos se calculan en razón del arancel NMF que deberán (sic) en caso de que pretendan realizar importaciones de azúcar con origen México y se encuentren beneficiados del Programa 'Sugar Reexport'. Para el caso de esta mercancía el arancel es mixto, por lo que se hizo un promedio dando como resultado el 0.35, el cual se aplica al registro de importaciones temporales que se hicieron en el ciclo azucarero 2017-2018 y que fueron cambiadas de régimen cuando debieron haberse retornado, y lo cual asciende a 343,231.43 kg., de los cuales el 89% de la mercancía es de origen México (sic), por lo que el costo de la medida para dichos usuarios sería de \$120,131 USD., si y solo sí (sic), están beneficiados del referido Programas (sic)."*

Derivado de lo anterior, se concluye que la regulación tendrá un costo de cumplimiento para los particulares de \$120,131 USD.

##### **II. Beneficios**

En lo concerniente al presente apartado, se observa que la SE incluyó como beneficios de la regulación, lo siguiente:

*"Derivado de la problemática planteada, como se dijo, se (sic) no implementarse la medida y caer en incumplimiento a los acuerdos tomados con los Estados Unidos de América, por lo que respecta a la exportación de azúcar hacia dicho país, se impondrían de nueva cuenta cuotas compensatorias a dichas operaciones, por lo que a manera de ejemplo en la primer tabla se ilustra los montos que se habrían de pagar por la exportación desde 1 hasta 1 millón de toneladas de dicha mercancía, identificando el porcentaje correspondiente a subsidios y dumping, lo cual varía desde los \$307.27 USD hasta los \$307,266,156.00 USD. Tomando en consideración las operaciones realizadas durante el 2018 de las fracciones arancelarias a las que les va a aplicar le (sic) prohibición, los interesados se ven beneficiados con la cantidad que dejan de pagar, de ahí que partiendo de las 1,235,466.323 kg., si se les aplica el porcentaje correspondiente (subsidio y dumping) nos daría un total de \$379,616,988.04 USD, siendo este el beneficio monetizado que implica la medida que se propone. Adicional a ello, el producto comercializado, al ser origen México (sic) ya no podrá venderse a un precio menor al nacional, lo que fomentará la competitividad entre la industria, sin que solo algunos se vean afectados, incluyendo a los empleados que cada una de las empresas tiene para la operación de sus maquilas. Se anexa cálculo."*



**BENEFICIOS DE LA MEDIDA**

Toneladas	Precio Tonelada	Valor	Costo por cuota promedio por subsidio II.	Costo por cuota promedio dumping 42.52%	Costo TOTAL Cuotas Compensatorias
1	\$567.54	\$567.54	\$65.95	\$241.32	\$307.27
10	\$567.54	\$5,675.40	\$659.48	\$2,413.18	\$3,072.66
100	\$567.54	\$56,754.00	\$6,594.81	\$24,131.80	\$30,726.62
1000	\$567.54	\$567,540.00	65,948.15	\$241,318.01	\$307,266.16
1,000,000	\$567.54	\$567,540,000.00	659,481.50	\$241,318,008.00	\$307,266,156.00

\* Montos en dólares de los Estados Unidos de América

Fracción arancelaria	Exportaciones a EUA (USD)	Exportaciones a EUA -kg-
17011301	\$ 2,122,037.00	3,333,281
17011401	\$ 26,452,987.00	87,622,576
17011404	\$ 432,413,325.00	795,345,780
17019103	\$ 260,911.00	213,042
17019901	\$ 87,135,955.00	129,573,538
17019902	\$ 8,597,106.00	12,577,361
17019999	\$ 98,862,234.00	142,152,968
17029099	\$ 703,973.00	508,280
Total	\$ 697,553,101.00	1,235,466,323

De la misma forma, la SE incluyó la siguiente información a efecto de demostrar que los beneficios que genere la regulación serán superiores a los costos de cumplimiento:

*"Los beneficios son superiores a los costos, toda vez que como las cifras dadas lo indican, de no llevar un control del azúcar que se exporta a los EUA, traerá como consecuencia el que se suspendan los acuerdos que se tienen con dicho país y aplique las cuotas compensatorias con anterioridad establecidas teniendo que pagar un aproximado de \$379,616,988.04 USD anuales por parte de los particulares, caso contrario, a de manejarse un monitoreo de las operaciones, el pago por aranceles ascenderá a un estimado de \$120,131 USD."*

En ese contexto, se concluye que la regulación cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

**VI. Cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta**





Con respecto a la forma y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación, se retoma la siguiente información proporcionada por la SE:

*"La regulación propuesta se implementará mediante la infraestructura con la que cuenta actualmente la Secretaría de Economía, tales como las oficinas de las representaciones federales y recursos humanos asignados para la operación de los Programas IMMEX, y la VUCEM. No se requiere de infraestructura nueva, ni recursos humanos adicionales a los a los (sic) ya presupuestados."*

Por lo que hace a la forma y los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación, esa Dependencia especificó:

*"El logro de los objetivos se evaluará a través del monitoreo de las importaciones temporales y los retornos que se realicen de las fracciones arancelarias sujetas a la medida, esto al amparo de los Programas IMMEX."*

En relación a lo anterior, se observa que los procedimientos propuestos para el cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta no imponen costos adicionales para los particulares diferentes a los previamente analizados.

### VII. Consulta pública

Respecto del presente apartado, se refiere que de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la LGMR, la CONAMER hizo pública la Propuesta Regulatoria en su portal electrónico desde el día de su recepción. En consecuencia, se recibieron los siguientes comentarios:

NÚMERO DE IDENTIFICADOR	REMITENTE	FECHA DE RECEPCIÓN
B000192819	Ricardo Méndez Castro	21-junio-2019
B000192962	Estefanía Burillo Gómez	4-julio-2019
B000192963	Nallely Bernal Quiroga	4-julio-2019

Dichos comentarios fueron notificados a esa Secretaría a través del Dictamen Preliminar del 4 de julio del presente año.

En ese orden de ideas, se aprecia que, la SE adjuntó en su envío del 5 de julio de 2019 el archivo denominado *20190704175425\_47665\_COMENTARIOS CONAMER DECRETO IMMEX.pdf*, en el cual esa Dependencia da respuesta a los comentarios recibidos respecto de la Propuesta Regulatoria. En ese sentido, esta Comisión tiene por atendido el requerimiento que se le hizo en el Dictamen Preliminar, en virtud de las respuestas puntuales que se dieron a los comentarios de los particulares.

En este contexto, este órgano desconcentrado queda en espera de que esa Dependencia se pronuncie respecto de las versiones enviadas a la CONAMER, de manera específica, por lo que hace a la inclusión o no inclusión del Artículo Segundo



Propuesta Regulatoria, ello tal y como se mencionó en el cuarto párrafo del presente Dictamen; manifestando sus consideraciones correspondientes y realizando, en su caso, los ajustes correspondientes a la Propuesta Regulatoria.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, en los artículos Séptimo Transitorio y Décimo Transitorio de la Ley General de Mejora Regulatoria, así como en los artículos 7, fracción II, 9, fracción XI y último párrafo y 10, fracción VI del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente,**  
El Coordinador General

**PEDRO FRANCISCO GUERRA MORALES**

CPR/EVG