

Contacto CONAMER

JPR-AUMDC-B000223104

**De:** Marván Saltiel Andrea <amarvan@cofece.mx>  
**Enviado el:** martes, 23 de agosto de 2022 07:07 p. m.  
**Para:** Contacto CONAMER  
**CC:** Cgmir; Gilberto Lepe Saenz; Jessica Poblano Ramírez; Claudia Veronica Lopez Sotelo; Karla Ivette López Rivero; Pérez Trujillo José Nery; Ríos Dordelly José Rodrigo  
**Asunto:** Comentarios Cupo de Juguetes  
**Datos adjuntos:** Nota sobre el Acuerdo CUPO JUGUETES\_2022\_230822.docx

A quien corresponda,

Adjunto al presente, nos permitimos enviar las consideraciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, sobre el anteproyecto de "Acuerdo por el que se da a conocer el cupo y mecanismo de asignación para importar juguetes y productos para bebé".

Mucho agradeceré confirmar de recibido y que éstos sean publicados en el expediente del anteproyecto.

Agradezco de antemano su atención al asunto.

Saludos cordiales,



Comisión  
Federal de  
Competencia  
Económica

Andrea Marván Saltiel  
Directora General de Promoción a la Competencia  
Dirección General de Promoción a la  
Competencia  
amarvan@cofece.mx | T. 55 6270 6792

Av. Revolución #725, Col. Santa María Nonoalco.  
Alcaldía de Benito Juárez, C.P. 03700,  
Ciudad de México

cofece.mx



COFECE, orgullosamente certificada por EDGE en igualdad de género y por la Norma Mexicana NMX-R-025-SCF1-2015 en igualdad laboral y no discriminación. Aviso. La información de este correo, así como la contenida en los documentos que se adjuntan, puede ser objeto de solicitudes de acceso a la información.

---

**Consideraciones en materia de competencia sobre el Acuerdo por el que se da a conocer el cupo y mecanismo de asignación para importar juguetes y productos para bebé (ACUERDO CUPO DE JUGUETES 2022).**

---

**I. Antecedentes**

- El 02 de diciembre de 2014 la Secretaría de Economía publicó en el portal de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el anteproyecto de “Acuerdo por el que se da a conocer el cupo y mecanismo de asignación para importar juguetes y productos para bebé” (ACUERDO) con un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) de Impacto Moderado.<sup>1</sup>
- El 15 de enero de 2015 la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o COMISIÓN) emitió una opinión respecto del ACUERDO (OPINIÓN)<sup>2</sup> por considerar que el cupo que se proponía podría tener efectos negativos en el proceso de competencia y libre concurrencia al generar distorsiones y afectar la eficiencia en los mercados de producción, importación y exportación de juguetes y productos para bebé.<sup>3</sup> No obstante, el ACUERDO fue publicado el 23 de marzo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017.<sup>4</sup>
- El 17 de noviembre de 2017 se publicó un nuevo expediente CONAMER de AIR de Impacto Moderado con impacto en la Competencia a través del cual se sometió a consulta pública un NUEVO ACUERDO,<sup>5</sup> que proponía prorrogar la vigencia del cupo del 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2020.<sup>6</sup> La Comisión no se pronunció sobre el NUEVO ACUERDO, mismo que fue publicado el 26 de diciembre de 2017 en el DOF.<sup>7</sup>
- El 04 de marzo de 2022 en la Tercera Sesión Ordinaria del mismo año, la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) sometió a votación la propuesta para crear un nuevo cupo de importación de juguetes y productos para bebé. La COFECE se pronunció en contra de dicha propuesta señalando que: i) el nuevo cupo propuesto perseguía el mismo objetivo que el de 2015, sin que el primero hubiera demostrado ser útil para alcanzar dicho fin; ii) debería considerarse con base en un análisis costo-beneficio si un nuevo cupo es el instrumento pertinente para lograr los objetivos que se plantean; iii) los cupos son un esquema que otorgan, por su naturaleza, ventajas a ciertos agentes económicos, productores o grupos de interés al permitirles obtener un margen de ganancia derivado de beneficiarse de importar el producto sin arancel versus quien importa con

---

<sup>1</sup> Expediente CONAMER disponible en: <https://cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/34306>

<sup>2</sup> Opinión CFCE-009-2015 disponible en:

<https://www.cofece.mx/CFCEResoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V5/12/1887542.pdf>

<sup>3</sup> En específico, en la OPINIÓN se señaló lo siguiente:

- i) **Efectos del arancel:** la Comisión sugirió revisar la pertinencia del arancel ya que una parte del consumo nacional depende de las importaciones y que, una parte de la producción nacional se exporta. Así, la importación libre de arancel podría generar una fuerte presión competitiva en el mercado nacional.
- ii) **Efectos del cupo:** el esquema del cupo otorga ventajas a ciertos agentes económicos (productores y grupos de interés) que permiten obtener un margen de ganancia derivado de la diferencia en el precio de importación del bien con arancel y el precio de importación libre de arancel; lo que es relevante porque una parte importante de las importaciones de productos provienen de países con los cuales México no tiene firmado un Tratado Libre de comercio.

<sup>4</sup> Transitorio Primero del Acuerdo: “El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 31 de diciembre de 2020”. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5386306&fecha=23/03/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5386306&fecha=23/03/2015)

<sup>5</sup> Expediente CONAMER disponible en: <https://cofemersimir.gob.mx/expedientes/20963>

<sup>6</sup> Transitorio Primero del Acuerdo: “El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 31 de diciembre de 2020”.

<sup>7</sup> Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5508939&fecha=26/12/2017](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508939&fecha=26/12/2017)

arancel; iv) el mecanismo de asignación del cupo siempre debe de ser lo menos distorsionante posible a la competencia; y v) eliminar de manera permanente los obstáculos al comercio exterior, por ejemplo, los aranceles, es la mejor forma de diversificar las importaciones y ejercer presión competitiva para que las empresas se vuelvan más eficientes.

- Si bien el cupo votado en la Tercera Sesión Ordinaria de COCEX fue sometido al proceso de mejora regulatoria el 25 de abril de 2022, este expediente se bajó del sistema de CONAMER.<sup>8</sup>
- El 21 de junio de 2022 en la Cuarta Sesión Ordinaria de COCEX se sometió a votación la “Solicitud para añadir la fracción arancelaria 3407.00.99 NICO 00 las demás (pastas para modelar, incluidas las presentadas para entretenimiento de los niños) en el listado de fracciones arancelarias que componen el Acuerdo de cupo de importación de juguetes y productos para bebé”. Esta solicitud, además, incluía las modificaciones presentadas en la sesión de COCEX previa.
- El 26 de julio de 2022 la Secretaría de Economía publicó en el portal de la CONAMER el anteproyecto de Acuerdo por el que se da a conocer el cupo y mecanismo de asignación para importar juguetes y productos para bebé (ACUERDO CUPO DE JUGUETES 2022) con un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) moderado con análisis de impacto en el comercio exterior.<sup>9</sup>
- El ACUERDO CUPO DE JUGUETES 2022 propone la creación de un cupo prácticamente igual a aquel sobre el que la COMISIÓN se pronunció en 2015, por lo que se considera que los efectos sobre la competencia podrían ser los mismos. Más aún, se modifica el procedimiento de asignación basándolo en entendimientos “uno a uno” entre determinado agente económico y la Secretaría de Economía, lo que lo hace poco transparente y podría implicar ventajas exclusivas para ciertos agentes.

## II. Consideraciones en materia de competencia y libre concurrencia sobre el ACUERDO CUPO DE JUGUETES 2022

### a) Posible otorgamiento de ventajas a ciertos agentes económicos

El AIR del anteproyecto de ACUERDO CUPO DE JUGUETES 2022 señala que el cupo es “busca impulsar el desarrollo del gremio juguetero, ayudándole a complementar la oferta del juguete en el territorio nacional, fomentando así la competitividad del sector y facilitando el establecimiento de condiciones para mejorar la productividad, la innovación y la inversión en la industria del juguete”.<sup>10</sup> Asimismo, propone que este cupo tenga una duración de dos años del 2022 al 2024<sup>11</sup> en los cuales la industria plantea incrementos en indicadores de inversión, empleo, exportaciones, contenido nacional y una mayor integración entre industrias.<sup>12</sup>

La COFECE ha advertido que, independientemente de los fines de política pública que se persigan, el esquema de cupos otorga ventajas a ciertos agentes económicos (productores y grupos de interés),<sup>13</sup> que permite obtener un margen de ganancia derivado de la diferencia entre el precio de importación

<sup>8</sup> Expediente disponible en: <https://cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/53642>

<sup>9</sup> Expediente disponible en: <https://cofemersimir.gob.mx/expedientes/27376>

<sup>10</sup> AIR del ACUERDO CUPO DE JUGUETES 2022

<sup>11</sup> La vigencia será del día siguiente al de su publicación en el DOF al 14 de agosto de 2024.

<sup>12</sup> Apartado I, numeral 2 del AIR del ACUERDO CUPO DE JUGUETES 2022

<sup>13</sup> Opinión CFCE-009-2015, p. 3. Disponible en:

<https://www.cofece.mx/CFCEResoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V5/12/1887542.pdf>

<sup>14</sup> El anteproyecto señala como criterios para la asignación del cupo:

del bien con arancel y el precio de importación libre de arancel. Esto es particularmente relevante porque una parte importante de las importaciones de estos productos provienen de países con los cuales México no tiene firmado un Tratado de Libre Comercio (China principalmente, aunque también otros países asiáticos).<sup>15</sup>

Lo anterior implica, entre otros aspectos, la posibilidad de que el beneficiario del cupo obtenga una utilidad extraordinaria, lo que puede generar ventajas competitivas de forma artificial e introducir distorsiones en el mercado de juguetes y productos para bebé.<sup>16</sup> Esto en última instancia afecta a los y las consumidoras que pagan la transferencia que los beneficiarios del cupo reciben a través de precios más altos de los que existirían en ausencia del arancel.

En este contexto, la COMISIÓN ha sugerido hacer una valoración de costo-beneficio de este cupo, con todos los datos relevantes que al efecto se dispongan y considerando los beneficios a la industria y posibles afectaciones al consumidor, con el propósito de acreditar que la continuación del esquema de cupo sería más beneficiosa que perjudicial para la sociedad. Igualmente, sería pertinente evaluar si los objetivos de política industrial planteados podrían ser materializados mediante programas focalizados de otra naturaleza.<sup>17</sup>

Por lo tanto, se recomienda realizar una valoración costo-beneficio considerando no solo los beneficios para la industria sino también las posibles afectaciones para los consumidores y para las empresas que no se vean beneficiadas.

---

*“I. La asignación del primer año de vigencia, se efectuará de la siguiente manera:*

*a) Para Empresas Productoras Tradicionales o Grupos de Interés Económico que hayan sido beneficiarias del cupo de importación de juguetes y productos para bebé en el año 2020, se les asignará el 90% del cupo asignado en el año 2020 en Dólares.*

*b) Para Empresas Productoras Nuevas o Grupos de Interés Económico que no hayan sido beneficiarias del cupo de importación de juguetes y productos para bebé en el año 2020, se les asignará, un monto en Dólares, **equivalente al promedio de sus ventas de producción nacional de juguetes y/o productos para bebé, de los años 2020 y 2021. El monto máximo a asignar por empresa será de 25 millones de Dólares.***

*II. La asignación para el segundo año de vigencia, se efectuará de la siguiente manera:*

*a) Para empresas productoras tradicionales o Grupos de Interés Económico que hayan sido beneficiarias del cupo de importación de juguetes y productos para bebé en el año 2020, se les asignará **el 80% del cupo que les fue asignado a cada empresa en el año 2020 en Dólares.***

*La asignación del monto de cupo para cada empresa Productora o Grupo de Interés Económico estará sujeta **al cumplimiento de todos los compromisos que se manifiesten en el escrito libre a que se refiere la fracción II del artículo Sexto del presente Acuerdo.** La SE estará en libertad de no autorizar la asignación del monto de cupo que corresponde al segundo año a que se refiere el presente Acuerdo cuando el solicitante haya incurrido en incumplimiento de los compromisos manifestados en a solicitud inicial.*

*La DGIL y las Empresas Productoras y/o Grupos de Interés Económico a las que se refiere el presente Acuerdo llevarán a cabo mesas de trabajo con la finalidad de dar seguimiento a sus compromisos asentados en su solicitud inicial.*

*b) Las mesas de trabajo a las que se refiere el párrafo anterior serán convocadas por la DGIL cada trimestre a través de los correos electrónicos señalados en el escrito libre de la solicitud inicial a que se refiere la fracción II del artículo Sexto del presente Acuerdo y en las que participarán los representantes de las Industrias del Juguetes y de Productos para bebé con la finalidad de dar seguimiento a los indicadores de inversión, empleo, contenido nacional y exportaciones durante el periodo que corresponda. Para Empresas nuevas o Grupos de Interés Económico que no hayan sido beneficiarios del cupo de importación de juguetes y productos para bebé en el año 2020, se les asignará el monto anual en Dólares, equivalente al promedio de sus ventas por producción nacional de juguetes y/o productos para bebé, de los años 2021 y 2022. El monto máximo a asignar por empresa será de 20 millones de dólares. (...)” (Énfasis añadido).*

<sup>15</sup> De acuerdo con el documento “Conociendo la industria del juguete” (2020). México tiene los mayores flujos comerciales de productos de esta industria con Estados Unidos de América y China. La mayor parte de las exportaciones se destinan a Estados Unidos de América; además el superávit comercial con este país es creciente. Por otro lado, las importaciones provenientes de China están aumentando y también el déficit comercial con este país. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825193959.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825193959.pdf)

<sup>16</sup> Opinión CFCE-009-2015, p. 3. Disponible en:

<https://www.cofece.mx/CFCEResoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V5/12/1887542.pdf>

<sup>17</sup> Opinión CFCE-009-2015, p. 3. Disponible en:

<https://www.cofece.mx/CFCEResoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V5/12/1887542.pdf>

b) Possible asignación del cupo con base en criterios poco claros

El anteproyecto de ACUERDO CUPO DE JUGUETES 2022 propone asignar de manera directa el cupo a empresas productoras, así como a Grupos de Interés Económico establecidos en México.<sup>18, 19</sup> Además, el numeral Quinto del anteproyecto de ACUERDO CUPO DE JUGUETES 2022 señala que, para el año 2023 “(...) **la asignación del monto de cupo para cada empresa Productora o Grupo de Interés Económico estará sujeta al cumplimiento de todos los compromisos que se manifiesten en el escrito libre a que se refiere la fracción II del artículo Sexto del presente Acuerdo**”. (Énfasis añadido).

Asimismo, el mismo numeral Quinto del anteproyecto indica que “**La SE estará en libertad de no autorizar la asignación del monto de cupo que corresponde al segundo año a que se refiere el presente Acuerdo cuando el solicitante haya incurrido en incumplimiento de los compromisos manifestados en la solicitud inicial.**” (Énfasis añadido).

En este sentido, el ACUERDO CUPO DE JUGUETES 2022 señala que en el escrito libre se deberá manifestar bajo protesta de decir verdad “**el compromiso de realizar su mejor esfuerzo para llevar a cabo acciones, con la finalidad de incrementar en porcentaje, la producción, inversión, generación de empleos y desarrollo de contenido nacional en sus productos, especificando las acciones que realizarán para cada uno de los rubros mencionados y las etapas en que estas se llevarán a cabo.**” (Énfasis añadido). Sin embargo, sujetar la asignación de un cupo basado en “el compromiso de realizar el mejor esfuerzo” es ambiguo y no dota de claridad de cómo podría medirse si el compromiso se cumple o no.

Asimismo, resulta poco transparente la asignación de cupos basados en compromisos que no son públicos y que versan en entendimientos “uno a uno” entre los agentes económicos y la propia Secretaría de Economía lo que, a su vez, podría generar o crear ventajas para ciertos agentes económicos y distorsionar la competencia o la capacidad de las diferentes empresas de competir en el mercado.

Además, la COMISIÓN ha señalado que la asignación de cupos debe corresponder a mecanismos que promueven la competitividad o garantiza el acceso a nuevos solicitantes.<sup>20</sup> En este orden de ideas, la Comisión ha mencionado que el procedimiento para la determinación y asignación de los cupos puede presentar diversos riesgos.

Por esto, desde la perspectiva de la competencia, debe privilegiarse la licitación pública como medio de asignación, siempre que la demanda supere la oferta. Cuando otros mecanismos resulten más convenientes, es recomendable establecer procedimientos y criterios de asignación transparentes, que no otorguen ventajas en favor de ciertos agentes económicos en territorio nacional (evitando privilegiar, por ejemplo, a los agentes económicos de mayor tamaño o con mayor presencia) ni exacerben las concentraciones de mercado.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Numeral Tercero del ACUERDO CUPO DE JUGUETES 2022.

<sup>19</sup> El anteproyecto define como Grupo de Interés Económico “*aquél legalmente establecido en los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con las leyes mexicanas, conformado por personas morales, siempre que en ese grupo exista una o más empresas que califiquen como Empresas Productoras (...).*”

<sup>20</sup> Véanse los comentarios de la Comisión disponibles en:

<https://cofemersimir.gob.mx/expediente/21939/recibido/60216/B000182772>

<sup>21</sup> Véase comentarios COFECE disponibles en:

<https://cofemersimir.gob.mx/expediente/20235/recibido/65828/B000171728> y COFECE (2017). Política comercial con visión de competencia. p. 10. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Estudios-y-Publicaciones/Cuaderno-de%20promocion-1-Politica-comercial-con-visionde-competencia-VF.pdf#pdf>

Por lo tanto, se recomienda revisar la pertinencia de mantener la asignación directa y considerar la posibilidad de privilegiar la asignación de los cupos mediante procesos competitivos como la licitación pública y transparentar los compromisos e indicadores que los agentes económicos perseguirán con la asignación del cupo.

c) *Pertinencia del arancel*

Tal como esta COMISIÓN lo señaló en la OPINIÓN, es conveniente revisar la pertinencia del arancel en los productos objeto del ACUERDO CUPO DE JUGUETES 2022 considerando que existen indicaciones de que una parte importante del consumo nacional depende de las importaciones y que, asimismo, una parte de la producción nacional se exporta.<sup>22</sup>

La importación libre de arancel de los productos objeto del anteproyecto podría generar una fuerte presión competitiva al mercado nacional que se traduciría, en última instancia, en mayores opciones y menores precios en beneficio de los consumidores mexicanos.

Por lo anterior, se recomienda que se evalúe la conveniencia de eliminar, posiblemente de manera gradual, el arancel de importación a los productos objeto del Anteproyecto.

---

<sup>22</sup> De acuerdo con el documento “Conociendo la industria del juguete” (2020), La mayor parte de las exportaciones de la Industria del juguete se destinan a los Estados Unidos de América 88.9% mientras que las importaciones fueron principalmente de China, las cuales representaron 80.2% del total en 2018. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825193959.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825193959.pdf)