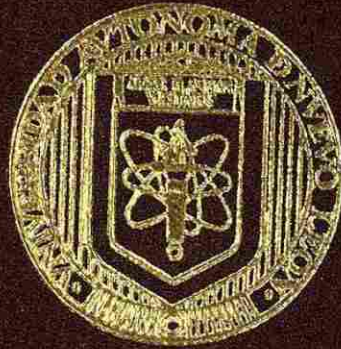


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION



EVALUACION DEL REGIMEN FISCAL DE LOS
PROGRAMAS DE APOYO AL COMERCIO EXTERIOR

POR

HECTOR JAVIER GARCIA MARTINEZ

Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRIA EN CONTADURIA PUBLICA con
Especialidad en Impuestos

Agosto, 1999

TM

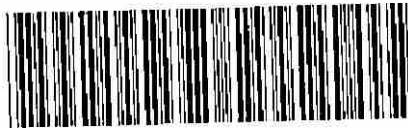
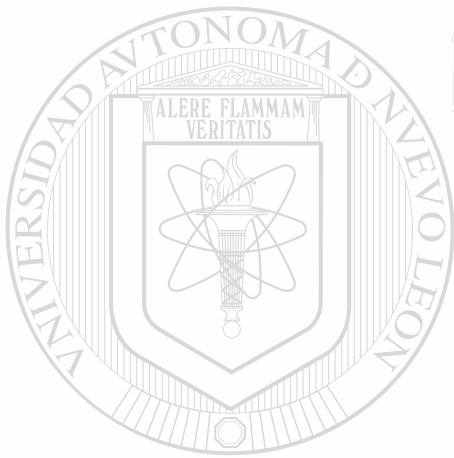
Z7164

.C8

FCPYA

1999

G37



1020130105

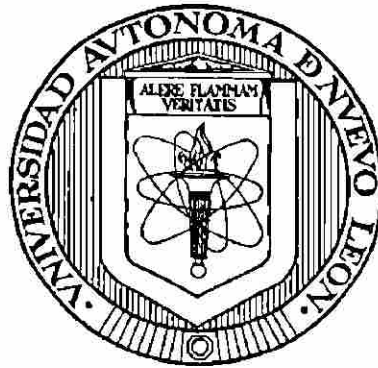
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN



**EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN FISCAL DE LOS
PROGRAMAS DE APOYO AL COMERCIO EXTERIOR**

Por

HÉCTOR JAVIER GARCÍA MARTÍNEZ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

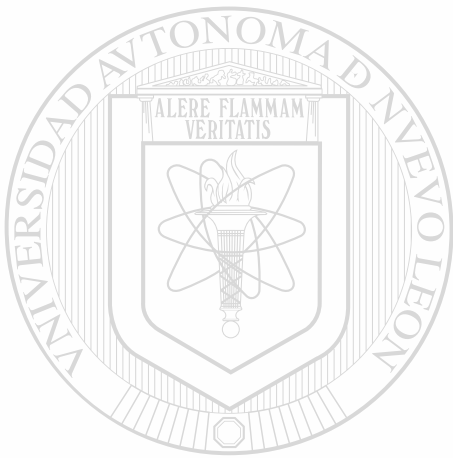
**Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRIA EN CONTADURÍA PÚBLICA con
Especialidad en Impuestos**

®

Agosto, 1999

TM
Z7164
.C8
FCPYA
1999
537

0134-50660



UANL

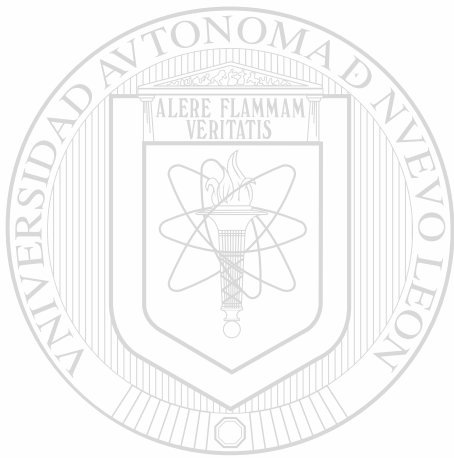
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO
TESIS



A Lorena y Paulina

A mis Padres

***A todos aquellos que creen y luchan
por un Sistema Tributario Justo***

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

TABLA DE ABREVIATURAS Y CONCEPTOS

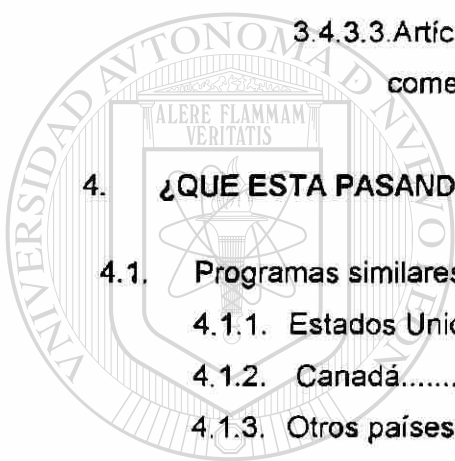
Programas	Programas de apoyo al comercio exterior
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SAT	Servicio de Administración Tributaria
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
NAFTA	North America Free Trade Agreement
GATT	General Agreement of Tarif and Trade (Acuerdo General de Aranceles y Comercio).
OMC	Organización Mundial de Comercio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LISR	Ley del Impuesto sobre la Renta
RISR	Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado
RIVA	Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado
CFF	Código Fiscal de la Federación
RCFF	Reglamento del Código Fiscal de la Federación
LIA	Ley del Impuesto al Activo
RIA	Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo
LA	Ley Aduanera
RLA	Reglamento de la Ley Aduanera
PITEX	Programa de Importación Temporal para producir artículos de exportación
ALTEX	Empresas Altamente Exportadoras
ECEX	Empresas de Comercio Exterior
RECIME	Registro de Empresas Comercializadoras de Insumos para la Industria Maquiladora de Exportación.

TABLA DE CONTENIDO

Capítulo	Página
1. INTRODUCCIÓN	1
2. CONOCIENDO LOS PROGRAMAS	4
2.1. Objetivos de los programas de apoyo al Comercio Exterior	4
2.2. Evolución de los programas de apoyo al Comercio Exterior	8
2.3. Impacto monetario en la economía nacional	15
3. RÉGIMEN FISCAL DE LOS PROGRAMAS	25
3.1. Marco legal de los programas de apoyo al Comercio Exterior.....	25
3.2. Programas expedidos por el Gobierno Federal y sus beneficios.....	38
3.2.1. Decreto que establece Programas de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación.	
3.2.2. Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras.	
3.2.3. Decreto para Regular el Establecimiento de las Empresas de Comercio Exterior.	
3.2.4. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.	
3.2.5. Otros estímulos y subsidios fiscales aplicables.	
3.3. Derechos y Obligaciones fiscales que establece la legislación mexicana para las empresas que gozan de algún programa.....	55
3.3.1. Ley del Impuesto Sobre la Renta.	
3.3.2. Ley del Impuesto al Activo.	
3.3.3. Ley del Impuesto al Valor Agregado.	
3.3.4. Ley Aduanera.	
3.4. Otros tópicos legales en materia internacional	79
3.4.1. Relación de los precios de transferencia con las operaciones de Comercio Exterior	79

TABLA DE CONTENIDO

Capítulo	Página
3.4.1.1. Empresas sujetas a su aplicación.	
3.4.1.2. Métodos de determinación.	
3.4.2. Injerencia de los tratados para evitar la doble tributación	87
3.4.3. Consideraciones del TLCAN.....	96
3.4.3.1. Objetivos y estructura del TLC	
3.4.3.2. Contenido del TLC.	
3.4.3.3. Artículos específicos del tratado en materia de impuestos al comercio exterior.	
4. ¿QUE ESTA PASANDO A NIVEL INTERNACIONAL?	109
4.1. Programas similares promovidos por los gobiernos de otros países	109
4.1.1. Estados Unidos de América.....	110
4.1.2. Canadá.....	114
4.1.3. Otros países.....	118
4.2. Tendencias mundiales del comercio exterior	120
5. PROPUESTAS A LA LEGISLACIÓN MEXICANA	129
5.1. Opinión de empresas que actualmente gozan de un programa.....	129
5.2. Modificaciones sugeridas a los programas actuales.....	138
5.3. Alternativas o expectativas de nuevos programas.....	147
6. CONCLUSIONES	163
7. APÉNDICES	171



UANE

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



CAPITULO I

INTRODUCCIÓN

Las posibilidades de realizar operaciones de comercio exterior entre distintos países son cada vez mayores y más necesarias. Los grandes economistas de todos los tiempos aseguran que la mejor manera en que un país puede alcanzar un mayor desarrollo económico es a través del comercio internacional aprovechando las economías de escala para producir un mayor volumen de aquellos bienes en los cuales se goza de una ventaja comparativa para exportarlos y, por el contrario importar los bienes en los cuales sus habilidades de producción sean menores.

Sin embargo, considero que gran parte de este comercio entre dos o más países depende de la promoción hecha por cada uno de los gobiernos de los países interesados, pues aún y cuando un productor del país tenga ventajas comparativas en algunos bienes y pueda elaborarlos a costos más bajos que un productor de otros países, puede ocurrir que la legislación de este mismo país imponga barreras para dichas operaciones. Es decir, es necesario que las autoridades faciliten y promuevan intensamente este tipo de comercio a través de mecanismos y/o programas que disminuyan las cargas administrativas y, por supuesto, **las cargas fiscales.**

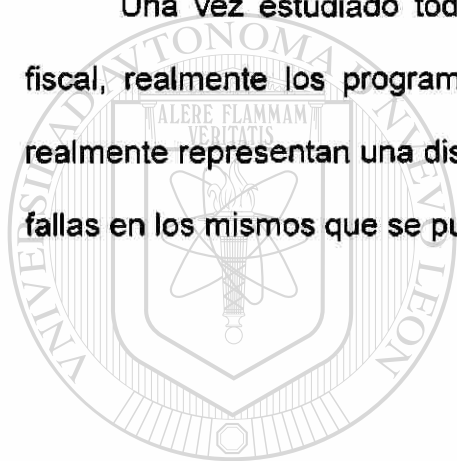
En nuestro caso, las autoridades fiscales mexicanas están conscientes de éstas ventajas y es por ello que actualmente existen ya algunos programas de beneficios y exenciones tanto de obligaciones como de cargas fiscales promovidos por distintas autoridades gubernamentales; tal es el caso de la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) con los programas de importación temporal y de empresas de comercio exterior, entre otros; y de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con la promoción hacia la Industria Maquiladora los cuales han venido operando desde varios años atrás.

Fue pensando en la importancia que representa para México el tener programas adecuados de promoción y apoyo a las operaciones de comercio exterior como me decidí a elaborar este estudio, en el cual trataré de demostrar la efectividad o no del actual régimen de apoyo al comercio exterior.

A partir de las reflexiones anteriores, este trabajo de investigación analizará los antecedentes, objetivos generales e impacto económico de dichos programas sobre la economía mexicana. Posteriormente se presenta un estudio de la legislación actual, haciendo énfasis en los derechos y obligaciones fiscales que imponen las principales leyes relacionadas con los programas citados. Dentro del mismo apartado se menciona la relación de los precios de transferencia con las operaciones internacionales así como la importancia de los tratados celebrados por México en materia fiscal. Al final del presente capítulo trataré de compilar los aspectos más relevantes del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

Resultará muy interesante examinar el capítulo 4 en el que se podrá apreciar de qué manera operan este tipo de programas en otros países, (si es que existen) o qué otro tipo de apoyos dan a sus productores nacionales para aumentar el nivel de operaciones internacionales de exportación, así como las expectativas y tendencias a nivel mundial en un futuro próximo de dichas regulaciones.

Una vez estudiado todo lo anterior, concluiré si desde el punto de vista fiscal, realmente los programas actuales son benéficos para el empresario; si realmente representan una disminución en las cargas fiscales y si existen algunas fallas en los mismos que se puedan mejorar.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO II

CONOCIENDO LOS PROGRAMAS

2.1 Objetivos de los programas de apoyo al comercio exterior.

Los programas de fomento citados encuentran su **fundamento economico-administrativo** en el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) y en el *Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior* (El fundamento legal se estudiará en el siguiente capítulo).

Estos programas de fomento pretenden cumplir con uno de los objetivos básicos del PND, que consiste en fomentar todo tipo de exportaciones que sean no petroleras. En dicho plan, se indica que a lo largo de la historia de nuestro país

ha existido una política de protección excesiva para los productores internos

frente a los productores externos y que por consecuencia esta misma política ha propiciado una asignación ineficiente de los recursos nacionales, al desviar su

uso hacia actividades o producción de bienes en que el país no tenía una ventaja

comparativa, lo que dio como resultado la concentración del ingreso en

actividades que, dicho sea de paso, eran las que menos presentaban demanda

de mano de obra. De este modo, los beneficios creados mediante éste esquema

fueron solo para una parte muy pequeña de los productores nacionales,

ocasionando que los demás productores quedaran totalmente desprotegidos

contra la competencia internacional. Esta situación terminó por reflejarse en cargas al consumidor a través de incrementos en los precios, aumentos exorbitantes en los niveles de importaciones y otras consecuencias que redujeron el nivel de vida de la población en general.

Como una medida de superar dicho problema, el Gobierno Federal se ha propuesto desde años atrás el objetivo de cambiar sus líneas de acción hacia una política de apertura comercial que persigue la promoción de las exportaciones mediante la aplicación de los diversos instrumentos de fomento existentes y que son consistentes con los lineamientos del GATT.

El *Programa de Modernización Industrial y Comercio Exterior* nos da una muestra de la actitud de las autoridades, al incluir entre sus principales objetivos los siguientes:

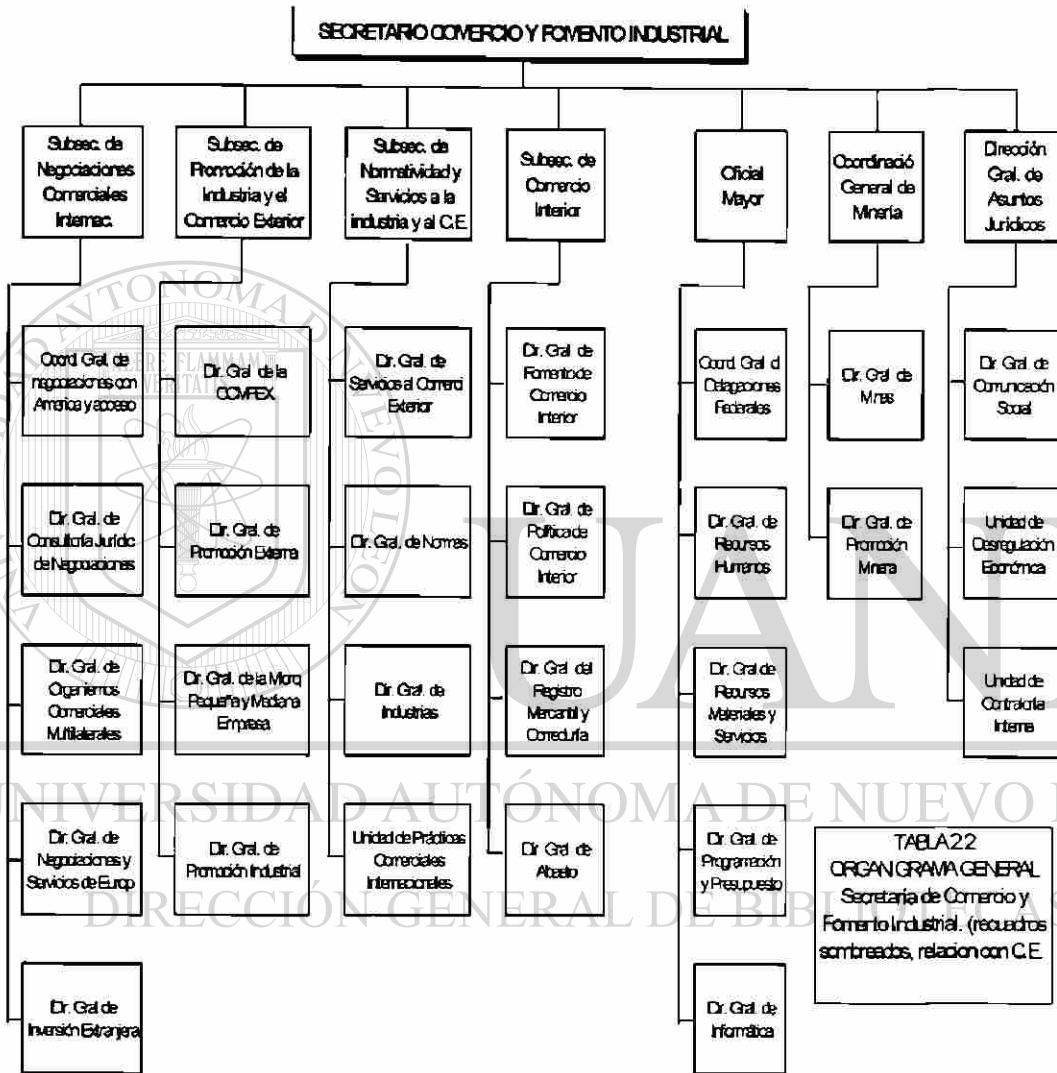
- Propiciar el crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad.
- Lograr un desarrollo regional más equilibrado, propiciando de esta manera, una adecuada utilización de los recursos productivos.
- Promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior.
- Crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores.

Es indiscutible que para propiciar el crecimiento de la industria nacional se requiere fortalecer al sector exportador nacional, para lo cual es necesario mantener y actualizar las políticas de apoyo a las exportaciones. El gobierno federal, consciente de la gran necesidad de apoyar este sector, le ha impuesto esta gran tarea a la SECOFI, misma que de acuerdo a sus actuales objetivo está enfocada principalmente a éstos fines. Al observar los objetivos generales para 1998 y el organigrama actual de ésta secretaría podemos constatar la importancia del tema ya que, de siete Subsecretarías que actualmente la conforman, cuatro están relacionadas directamente con el comercio exterior.

Tabla 2.1
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Objetivos Generales para 1998

- Coadyuvar al cumplimiento de los objetivos nacionales del desarrollo económico mediante la formulación y conducción de políticas generales de negociaciones *comerciales internacionales*, comercio exterior, inversión extranjera, industria comercio interior, abasto y desregulación económica.
- Promover la integración de México en los *mercados internacionales*, mediante la conducción de las negociaciones comerciales, ante foros bilaterales y multilaterales, que permitan conformar Acuerdos y Tratados.
- Impulsar la *modernización del comercio exterior*, así como instrumentar la política de regulación a la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, en apoyo a la atracción de capitales del exterior, hacia los renglones que resulten más adecuados para los objetivos del desarrollo nacional.
- Fomentar el desarrollo y competitividad de la industria nacional para lograr su fortalecimiento y expansión, así como el desarrollo de un marco legal apropiado a la modernización del comercio y el fortalecimiento de su competitividad.

ORGANIGRAMA GENERAL PARA 1998



2.2 Evolución de los programas de apoyo al comercio exterior

El nacimiento de los programas de apoyo al comercio exterior en nuestro país se da como resultado de la creciente competencia comercial internacional y principalmente por el deseo mundial de aprovechar factores tales como mano de obra y recursos naturales de bajo costo.

El establecimiento en México de las empresas "maquiladoras" (mediados de la década de los 60) originó dentro del sistema jurídico mexicano un *régimen preferencial*, que propició el otorgamiento de estímulos de orden fiscal, administrativo y operativo a este tipo de empresas. Este régimen preferencial fue de una apertura notoria para aquellos años, comparado con el que existía en los Estados Unidos, que sin duda era mas proteccionista. Inicialmente, casi la totalidad de la industria maquiladora realizaba actividades de ensamble o maquila, con el propósito de reducir costos de producción, competir exitosamente en el mercado internacional y optimizar los resultados financieros de las empresas.

Es así como a partir de la década de los setenta, y mas formalmente a finales de los ochenta, se registró en nuestro país un incremento notable del establecimiento de empresas bajo este régimen especial, transformando radicalmente el panorama social y económico en el norte del país.

El resultado del auge de esta industria, ha sido la creación de un concepto diferente de exportación de mercancías y servicios, así como la incorporación del comercio nacional a las nuevas tendencias comerciales internacionales.

1989

Con estas perspectivas, el Ejecutivo Federal emitió el 22 de diciembre de 1989 el “Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación”, el cual a lo largo de 39 artículos concentra las principales disposiciones legales para el establecimiento y regulación de la operación de empresas dedicadas total o parcialmente a realizar actividades de maquila de exportación.

1990

Observando los beneficios futuros y la necesidad de facilitar los mecanismos para el comercio exterior, es el 3 de mayo de 1990 cuando se publican en el Diario Oficial de la Federación tres decretos que vendrían a modificar completamente las posibilidades de efectuar operaciones internacionales. Es así como nacen en este año los siguientes programas:

- Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).
- Decreto para el Fomento y la Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX).

- Decreto para Regular el Establecimiento de las Empresas de Comercio Exterior (ECEX).

1991

El 17 de mayo de 1991, el programa ALTEX creado tan solo un año antes (1990), sufre modificaciones al derogarse la fracción IV del artículo 5 del decreto. Tal artículo establece los requisitos que deberán cumplir las empresas que soliciten la constancia correspondiente; con esta modificación los requisitos disminuyen.

1995

El 11 de mayo de 1995 se publican en el Diario Oficial de la Federación, modificaciones a dos de los programas, siendo estas las siguientes:

PITEX

Se adiciona la fracción VII, del artículo 2 del Decreto para establecer el concepto de “*Constancia de Exportación*”, mismo que no venía definido antes de esta publicación.

Se derogan los artículos 7, 8 y 14.

Se adiciona el artículo 10-A, siendo de gran relevancia en materia de Impuesto al Valor Agregado, ya que a partir de esta inclusión, todas las

mercancías que sean enajenadas a empresas con PITEX serán consideradas como exportadas definitivamente. Esto permitía a las empresas enajenar las mercancías a la tasa del 0%.

Otra adición fue la relativa a la fracción VI del artículo 20, para especificar que la autorización que otorguen por escrito las autoridades, deberá incluir la vigencia del programa conforme a los compromisos contraídos por México en Acuerdos y Tratados Internacionales.

ALTEX

Se derogan los artículos 9 y 10 del Decreto.

1996

De acuerdo al "considerando", expuesto por el Ejecutivo federal, el 23 de octubre de 1996 se emite un decreto que contempla la eliminación y simplificación de algunos requisitos del programa de "Maquila" y la adecuación de ciertos plazos que permitirán mejorar la competitividad y abatir los costos de operación de dichas empresas.

Se *reformen* los artículos 3°, 5°, 7°, 8°, 10°, 11°, 15°, así como los artículos 17°, 20°, 22° y 23° los cuales contemplan la eliminación de requisitos. Se *adicionan* los artículos 24°, 27° y 34° en algunos párrafos. Se *derogan* algunos incisos del artículo 3°, 4° y 6°.

1997

En el año 1997 se dan cambios muy importantes en los programas de apoyo al comercio exterior. El 11 de abril se expiden los siguientes decretos:

- “Decreto para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior” (ECEX).
- “Decreto que Establece el Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la Exportación (PITSEX)”.
- “Decreto para el Fomento de Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX)”.

ECEX

El nuevo decreto contempla beneficios adicionales y disminuye las cargas administrativas, además de crear dos tipos de empresas ECEX:

1. ECEX Consolidadora de Exportación.

2. ECEX Promotora de Exportación.

PITSEX

Una nueva modalidad de importación temporal lo representa este decreto al contemplar la introducción al país de diversos artículos que se utilizan en la **prestación de servicios técnicos** (no producción de bienes) a las empresas con operaciones internacionales.

FEMEX

Este novedoso decreto tiene por objeto fomentar la realización de ferias en el país que promuevan la exportación de mercancías mexicanas a los mercados internacionales y atraer a posibles compradores del exterior, otorgando facilidades para las mercancías que se introduzcan en el país para este fin.

1998

Como era de esperarse, y por considerar que en los últimos años ha sido necesario adecuar el marco jurídico aplicable a la industria maquiladora de exportación, en función de los términos negociados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Gobierno Federal expide un **nuevo decreto para la Industria Maquiladora** el 1 de junio de 1998, dejando sin efecto al decreto anterior publicado el 22 de diciembre de 1989.

Los objetivos primordiales de este nuevo decreto son mejorar la competitividad y abatir los costos administrativos de las maquiladoras eliminando y en algunos casos simplificando muchos de los requisitos anteriormente vigentes.

Otra novedad importante de este decreto es la separación de los diferentes tipos de maquiladora posibles, los cuales son:

- Maquiladora de Exportación
- Maquiladora por capacidad ociosa
- Maquiladora de servicios

- Maquiladora de albergue (shelter)
- Submaquila

Por último, se integra un artículo 16 para mostrar los porcentajes máximos de producción que las maquiladoras podrán destinar al mercado nacional.

Casi por terminar el año, el 13 de noviembre de 1998, son publicados dos nuevos decretos, que reforman a los anteriores de Maquila y PITEX. A continuación un resumen de los mismos.

MAQUILA

Se reforman el artículo 3°. Para desechar la posibilidad de que a una persona física pueda serle aprobado un programa de maquila. El artículo 4°. Condiciona la aprobación de un programa a cumplir con la cuota del 30% de exportación del total de sus producción anual.

PITEX

Se reforman los artículos 2, fracciones II, III y IV, 4, 5, 6, fracciones I y II y párrafo tercero, 10, 10^a, 11, párrafo segundo, 15, 19, 21 párrafo segundo y 22.

Aparecen artículos que en el decreto anterior no estaban contemplados.

Artículo 5-A, y un párrafo segundo al artículo 20.

Como lo hemos visto, todos los programas han ido cambiando en la misma medida que las economías van evolucionando. Se puede apreciar que la tendencia de los programas de apoyo al comercio exterior persiguen poner al país en un renglón más competitivo con otros países al requerir cada vez más inversión en el desarrollo y capacitación de sus empleados.

2.3 Impacto monetario en la economía nacional

Es innegable el impacto que tiene sobre las exportaciones totales. México se ha caracterizado por ser uno de los países que a nivel mundial captan más inversión extranjera directa (IED), esto debido en gran parte a los programas de apoyo. Veamos la siguiente gráfica.

Gráfica 2.1
PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE IED 1994-1996
(miles de millones de dólares)

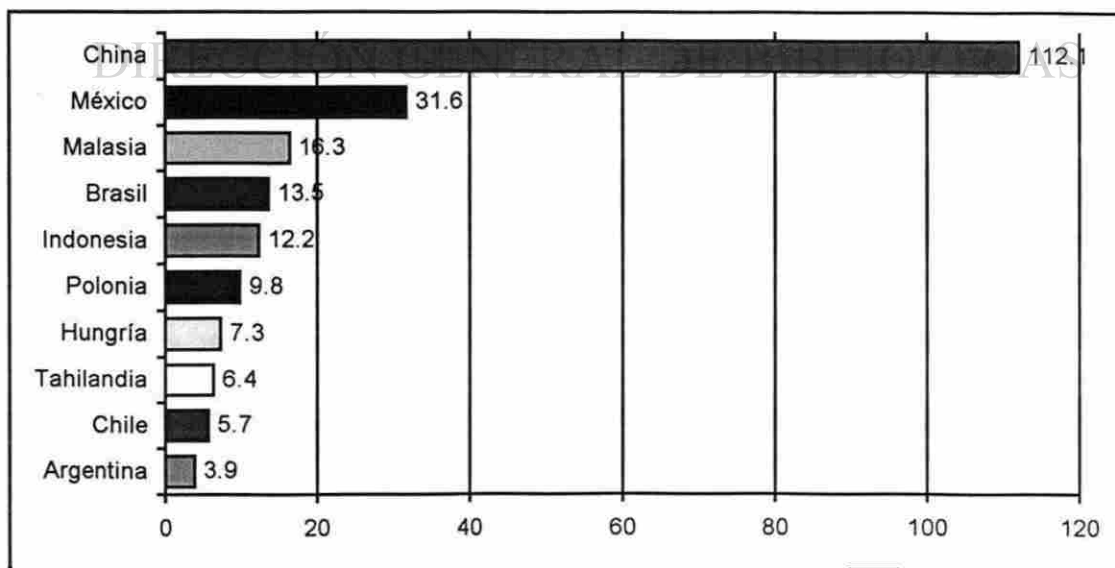


Tabla 2.3
EXPORTACIONES NO PETROLERAS
(millones de dólares)

Periodo	Total	Agropec.	Extract.	Manuf.
1996				
Enero	5,300.6	503.3	39.7	4,755.6
Febrero	5,398.2	637.9	37.6	4,722.6
Marzo	6,100.9	640.9	52.3	5,407.7
Abril	5,166.4	346.2	42.7	4,777.5
Mayo	6,215.7	336.9	55.5	5,823.4
Junio	5,985.0	282.6	45.7	5,656.6
Julio	5,333.5	185.8	52.8	6,094.9
Agosto	6,312.4	199.1	46.7	6,066.6
Septiembre	6,214.1	162.2	41.4	6,010.5
Octubre	6,760.5	168.4	46.2	6,536.8
Noviembre	6,305.6	251.9	47.3	6,006.4
Diciembre	6,036.2	299.0	37.0	5700.3
1997				
Enero	6,338.0	384.4	36.1	5,917.4
Febrero	6,345.7	441.7	37.1	5,866.8
Marzo	6,736.3	456.9	34.6	6,244.5
Abril	6,933.8	401.7	36.6	6,493.5
Mayo	7,133.0	371.3	43.6	6,718.2
Junio	6,631.1	236.6	34.7	6,359.8
Julio	7,110.3	217.8	32.9	6,859.5
Agosto	6,916.9	175.3	40.1	6,701.4
Septiembre	7,288.2	167.7	33.9	7,096.6
Octubre	8,071.8	167.9	38.6	7,865.3
Noviembre	7,461.2	259.9	38.6	7,162.8
Diciembre	7,379.8	320.9	40.1	7,018.7
1998				
Enero	7,049.4	415.3	34.1	6,600.0
Febrero	7,109.6	475.8	40.2	6,593.5

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Fuente: INEGI, Balanza Comercial

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El valor de las ventas efectuadas en 1996 por la industria maquiladora exportadora de \$ 33, 883,000,000 Dls. (treinta y tres mil ochocientos ochenta y tres millones de dólares americanos) representaron 40 y 47 por ciento del total de las exportaciones nacionales y de las ventas del sector manufacturero respectivamente.

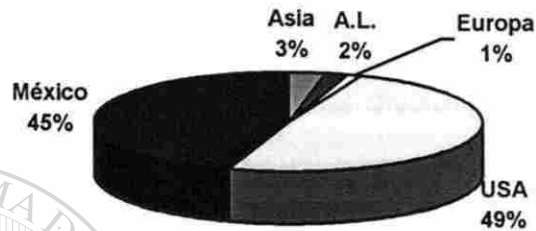
La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha registrado un 49 por ciento de incremento en el número de empresas con programas de apoyo al comercio exterior en los últimos 6 años. En la actualidad de acuerdo a un estudio realizado por la Subsecretaría de Normatividad y Servicios a la Industria y al Comercio Exterior, existen 3,505 empresas en la República Mexicana con alguno de estos programas, las cuales emplean en forma directa a más de un millón de trabajadores, es decir, 24 por ciento del total de empleo manufacturero nacional.

Las ventas en el mercado internacional realizadas por esta industria el año pasado, equivalen al monto de las exportaciones efectuadas por países como Finlandia y Portugal.

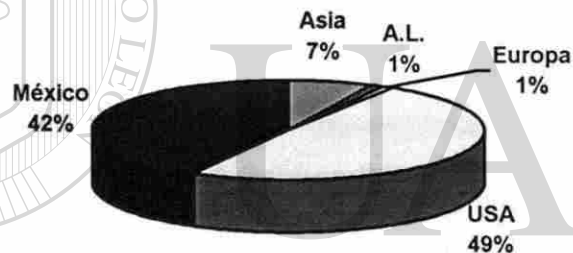
En el origen del capital invertido en este sector, de acuerdo con el análisis de SECOFI, la participación de empresas estadounidenses y mexicanas se ha mantenido en un nivel elevado, pero el número de empresas de capital asiático casi se ha triplicado. Las siguientes gráficas muestran el cambio de diez años a la fecha:

Gráfica 2.2 ORÍGEN DEL CAPITAL EXTRANJERO

DURANTE 1987



DURANTE 1997



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Otro indicador que nos muestra las bondades de este sector para la economía nacional es el efecto que tuvo en la Balanza Comercial durante este año que acaba de terminar.

Según el Banco de México, la industria maquiladora generó en 1997 un superávit comercial de 8,784 millones de dólares que permitió superar un déficit de 8,202 millones gestado por el resto de la economía.

Según pronósticos del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNMIE) se estima que para 1998 la industria maquiladora exportará cerca de 50,000 millones de dólares, importará bienes intermedios por unos 40,000 millones e invertirá aproximadamente 10,000 millones. Tan importante será el desempeño de este sector que para 1998 se espera que desplace al sector petrolero como la industria que más divisas reporte a México al proyectar una Balanza Comercial favorable en el orden de los 10,000 millones de dólares. Esto será posible gracias al dinamismo propio del sector así como a la gran caída en el precio internacional del petróleo que reducirá el valor de las exportaciones petroleras de 11,344 millones de dólares en 1997 a 7,800 millones esperados para 1998.

Gráfica 2.3
SALDO EN BALANZA COMERCIAL DEL SECTOR
MAQUILADOR Y NO MAQUILADOR
 (en millones de dólares)

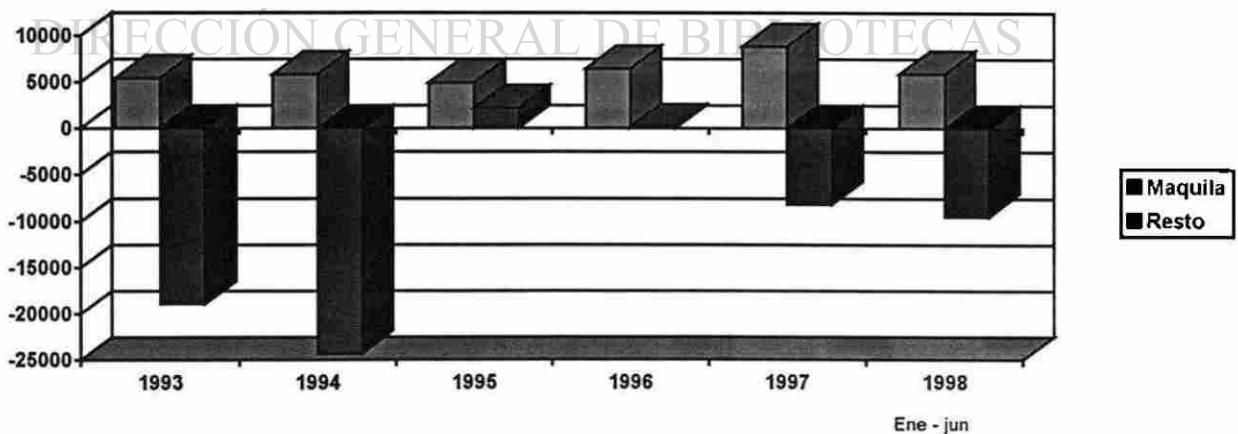


Tabla 2.4
SALDO EN BALANZA COMERCIAL DEL SECTOR
MAQUILADOR Y NO MAQUILADOR
(en millones de dolares)

	1996 (anual)	1997 (anual)	1998 (ene-jul)	Crecimiento Anual %
EXPORTACIONES TOTALES	95,999.7	110,431.4	67,254.5	8.7
Petroleras	11,653.7	11,323.2	4,444.4	-32.7
No petroleras	84,360.0	99,108.2	62,810.1	13.6
Agropecuarias	3,592.3	3,828.1	2,877.2	10.8
Extractivas	449.2	477.9	274.6	-4.0
Manufacturas	80,304.6	94,902.2	59,658.4	13.8
Maquiladoras	36,920.3	45,165.6	29,110.5	18.3
Resto	43,384.3	49,636.6	30,547.9	9.9
IMPORTACIONES TOTALES	89,468.8	109,807.8	70,883.2	18.6
Consumo	6,656.8	9,326.0	6,209.3	33.5
Intermedias	71,889.6	85,365.7	54,604.7	16.3
Maquiladoras	30,504.7	36,332.1	23,250.0	17.5
Resto	41,384.9	49,033.6	31,354.7	15.5
Capital	10,922.4	15,116.1	10,069.3	23.4
BALANZA COMERCIAL	6,531.0	623.6	-3,628.7	N/S

Fuente: Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI, Sep 98

Tabla 2.5
IMPORTANCIA DE LA MAQUILA EN LAS EXPORTACIONES TOTALES
(en millones de dolares)

Año	Exportaciones totales	Exportaciones sin maquila	Exportaciones de maquila	Participación de la maquila
1994	60,817	34,548	26,269	43 %
1995	79,541	48,439	31,102	39 %
1996	95,801	59,108	36,693	38 %
1997	110,432	65,266	45,166	41 %
1998*	96,972	53,920	43,052	44 %

Fuente: Grupo de trabajo BANXICO, INEGI, SECOFI, SHCP

* Cifras de enero a octubre 1998.

Por último, y para reforzar aún más la idea de lo importante que es la industria maquiladora para la economía nacional, veamos la influencia que ha tenido a lo largo de su historia en la generación de empleos. Desde sus inicios en nuestro país, la industria maquiladora ha sido un gran generador de empleos, mostrando un constante y rápido crecimiento. En sus primeros años de funcionamiento, ya se veía su tendencia generadora pues con tan solo algunos años de creada, para enero de 1980, ya contaba con 114,000 empleos generados.

El personal ocupado de la industria maquiladora de exportación ascendió a 1 millón 64 mil 28 personas a nivel nacional durante marzo de 1999, monto superior en un 10.1% al observado en 1998.

Una característica del empleo en esta industria es la elevada participación de la mujer, ya que del total de obreros durante los primeros dos meses de 1999, el 56% correspondió a mujeres y el 44% a hombres.

Gráfica 2.4
EMPLEO EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA
EN MILES DE PERSONAS

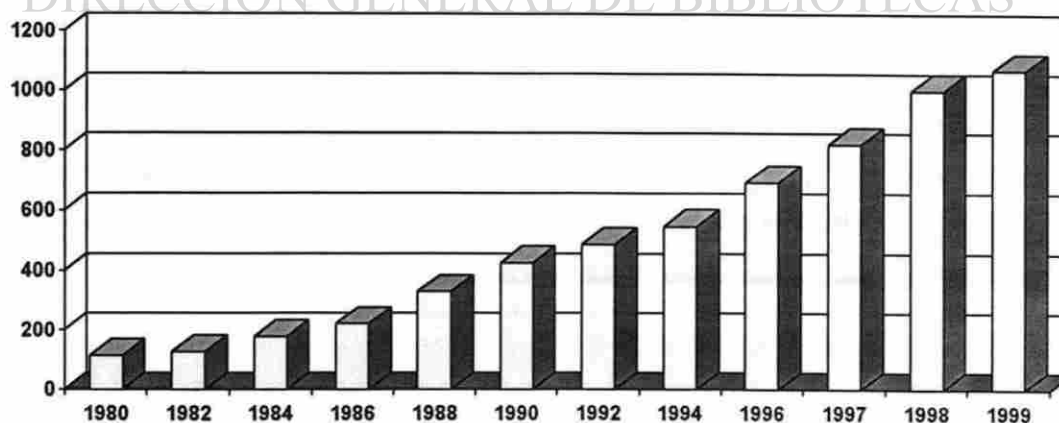


Tabla 2.6			
INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION (Variación porcentual anual)			
Periodo	Personal ocupado	Sueldos, salarios y prestaciones reales a/	Valor agregado real
1997 P/			
Enero	19.0	6.9	19.8
Febrero	18.9	-0.1	16.7
Marzo	22.3	1.5	22.5
Abril	21.6	2.0	30.7
Mayo	21.4	-2.3	20.0
Junio	20.1	0.9	23.4
Julio	19.5	5.0	22.4
Agosto	18.9	-1.7	27.8
Septiembre	18.3	2.8	28.7
Octubre	16.7	2.3	21.1
Noviembre	17.7	0.4	18.4
Diciembre	17.4	-4.3	15.2
1998			
Enero	17.1	-3.9	15.6
Febrero	17.3	1.0	24.7
Marzo	14.0	0.5	17.2
Abril	12.5	3.1	15.9
Mayo	11.1	2.2	18.9
Junio	11.5	4.7	19.9
Julio	10.6	5.0	21.7
Agosto	10.9	4.6	22.3
a/ Por persona ocupada. P/ Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica. FUENTE: INEGI, Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación, octubre 1998.			

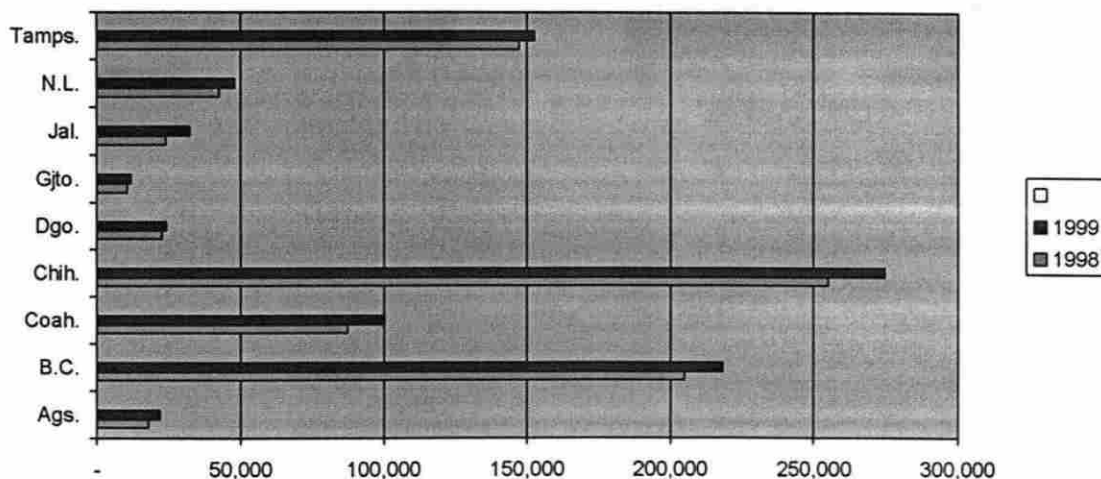
En la siguiente página, se podrá ver una tabla que contiene los principales estados que realizan las actividades de maquila en el país, siendo el estado de Baja California Norte el número uno en producción.

Tabla 2.7
PRINCIPALES ESTADOS MAQUILADORES
(millones de dolares, enero-octubre 1998)

Estado	M.D.D.	Part. %
Exportación total	43,052	100.00
Baja California Norte	8,546	19.85
Chihuahua	8,272	19.21
Tamaulipas	5,666	13.16
Sonora	2,407	5.59
Coahuila	2,057	4.78
Otros	16,103	37.40

Fuente: SECOFI, Sistema General de Información Comercial de México.

Gráfica 2.5
INCREMENTO DE PERSONAL CONTRATADO
EN MAQUILADORAS



Por otro lado, como se muestra en la gráfica anterior, en el ámbito regional, la mayoría de las entidades federativas donde se localizan empresas maquiladoras registraron incrementos en el personal ocupado durante los primeros tres meses del año en curso.

A lo largo del presente capítulo, he mostrado, en términos generales los objetivos, evolución e impacto económico del comercio exterior en la actividad productiva de nuestro país. La influencia que tienen los programas de apoyo al comercio exterior en la actividad exportadora del país me hace pensar en la necesidad de agregar un estudio de los mismos desde una perspectiva legal-fiscal, con la finalidad de captar desde todos los diferentes ángulos posibles, el funcionamiento de los mismos.

Es por esto que en el siguiente capítulo, se encontrarán los fundamentos legales para la expedición de éstos, así como un repaso de los decretos individuales y de otras implicaciones fiscales contenidas en nuestra legislación fiscal mexicana.

CAPITULO III

REGIMEN FISCAL DE LOS PROGRAMAS

3.1 Marco legal de los programas de apoyo al Comercio Exterior

La vida institucional de la República se ha mantenido y perfeccionado con base en la Constitución de 1917. Nuestro texto legal supremo ha sido la guía que ha permitido discernir el rumbo normativo de nuestro país.

El Comercio Exterior, no es la excepción; *la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, establece en su artículo 73, fracción XXIX, inciso 1°, que "el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior".

Por su parte, el artículo 131 reglamentario de la Constitución establece diversos principios sobre la regulación del Comercio Exterior, que son los siguientes:

- Corresponde a la federación la facultad privativa de gravar las mercancías que se importen o exporten, o pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar, en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la

república de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 (Prohibiciones de los estados).

A *contrario sensu*, los Estados no pueden establecer dicha clase de gravámenes ni restringir la circulación de mercancías por el territorio nacional.

- El Congreso podrá facultar al Ejecutivo para aumentar, **disminuir o suprimir**, las cuotas arancelarias de las tarifas de importación y exportación precisamente expedidas por el propio Congreso, así como para restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de efectos cuando se estime urgente a fin de regular el Comercio Exterior,

la economía del país, las estabilidad de la producción nacional o de

realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, debiendo el Ejecutivo someter a la aprobación del Congreso anualmente (mediante el presupuesto fiscal) el uso que haga de la facultad concedida. Lo anterior nos dice que estamos hablando de “facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar”. No obstante, en nuestro sistema político, esas “facultades extraordinarias” se han convertido en ordinarias, ya que en la práctica, el Ejecutivo las ejerce en forma permanente y autónoma del Congreso, limitándose a informarle de su ejercicio.

De los apuntes anteriores, podemos desglosar varios comentarios que vale la pena hacerlos por separado.

Autoridad competente para imponer aranceles. Nos queda claro que los gravámenes al Comercio Exterior (aranceles) sólo los puede establecer la Federación, por conducto del congreso y NO los Estados (artículo 117, fracción VI). Esta limitación tiene su sentido lógico y práctico pues no podría haber una política de comercio exterior confiable si cada uno de los Estados estuviera facultado para establecer, esta clase de gravámenes, en otras palabras, se convertiría en una competencia arancelaria entre los estados fronterizos, con el fin de captar la mayor entrada posible de mercancías.

Barreras no arancelarias. La Federación emplea, además de los aranceles a la importación o exportación, otra clase de controles para regular el Comercio Exterior, entre los que podemos mencionar:

- Permisos o licencias de importación o exportación.
- Cupos de importación o exportación.
- Requisitos sanitarios, fitosanitarios o ecológicos que deben cumplir las mercancías al importarse o exportarse.

Es decir, para la Federación existen dos grandes clases de instrumentos para regular el Comercio Exterior:

1. Aranceles.
2. Restricciones o barreras no arancelarias.

Atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. El ejecutivo ejerce las facultades que le delega el Congreso en virtud del artículo 131 constitucional, por conducto de la SECOFI. Esta dependencia (como se vio en el capítulo I, objetivos) es la encargada de: establecer, aumentar y *disminuir* los aranceles; acordar las mercancías que están sujetas a permisos de importación y exportación; otorgar los respectivos permisos o licencias para importar y exportar, establecer cuotas compensatorias para combatir prácticas desleales de comercio internacional; acordar diversas clases de requisitos que deben cumplir las mercancías para importarse o exportarse, diseñar y aplicar medidas de fomento a las exportaciones, y las demás que en conjunto integran lo que se conoce con Política Comercial o Política de Comercio Exterior.

LEY DE COMERCIO EXTERIOR. Por debajo del texto constitucional y siguiendo la jerarquía de normas que prevé nuestro máximo ordenamiento jurídico, la política comercial está regulada por la *Ley de Comercio Exterior*, y su Reglamento, promulgadas el 27 de julio y 30 de diciembre de 1993, respectivamente. Su antecedente inmediato lo es la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política, promulgada el 13 de enero de 1986, solo unos cuantos meses antes de la adhesión de México al GATT.

Objeto de la Ley de Comercio Exterior. El artículo 1º de la Ley mencionada, establece que ésta, tiene por objeto: "Regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos de la nación...", a su vez, establece que las disposiciones contempladas por la propia ley serán de aplicación e interpretación del Ejecutivo por conducto de la SECOFI "sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o los convenios comerciales de los que México sea parte".

Instrumentos de la Política comercial. Dentro de la misma Ley, se detallan las facultades del Ejecutivo federal (artículo 4) y las respectivas que le corresponden a la SECOFI (artículo 5). Asimismo, la legislación reglamenta los siguientes instrumentos de la política comercial:

- Aranceles a la importación y exportación.

- Permisos previos y cupos de importación y exportación.
- Cuotas compensatorias contra prácticas desleales de comercio internacional (dumping y subvenciones).
- Medidas de salvaguarda.
- Otras medidas de restricción no arancelaria.
- Reglas de origen.
- Marcado de país de origen.
- Promoción de exportaciones.

Comisión de Comercio Exterior. Dentro de la legislación en comento, en su artículo 6°, se establece la creación de la *Comisión de Comercio Exterior*, como un órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para emitir opinión en los asuntos de Comercio Exterior.

Aunque la Ley de Comercio Exterior tiene como propósito constituirse en una legislación integral de la política comercial del país, ello no se cumple, porque existen otros instrumentos de la política comercial que no se contemplan. Además esta legislación está mas destinada a regular sólo las medidas de dicha política, o sea las *cuotas compensatorias* contra las importaciones de mercancías que llegan al país en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

TRATADOS O CONVENIOS INTERNACIONALES. Los tratados o convenios internacionales que México suscribe y son ratificados por la Cámara de Senadores, también son parte de nuestra legislación comercial internacional, *con la misma jerarquía de las leyes.* Para regular la celebración de toda clase de tratados y acuerdos internacionales, el 2 de enero de 1992 se promulgó la *Ley Sobre la Celebración de Tratados.*

Política de liberación comercial. Es importante el número de los tratados y convenios comerciales celebrados por México, sobre todo en los últimos años con motivo de la política de liberación comercial implementada por nuestro país. Destaca primero nuestra adhesión al GATT en agosto de 1986.

Con motivo de los acuerdos de la ronda de Uruguay, a partir del 1° de enero de 1995, México es parte del Acuerdo por el que se Establece la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo que sustituyó al antiguo GATT. La OMC y los demás acuerdos y entendimientos que integran el referido Acuerdo, representan el cúmulo de disposiciones legales que se suman a nuestra legislación comercial.

El 1° de enero de 1994 entró en vigor el TLC de Norteamérica, que constituye un marco legal respecto a nuestra legislación comercial con Estados Unidos y Canadá. Igualmente México tiene celebrados otros acuerdos

comerciales como el de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y otros de carácter regional y bilaterales con diversos países, entre ellos los más recientes con el "Grupo de los 3" (Colombia, Venezuela y México) y con Bolivia, que entraron en vigor el 1° de enero de 1995, además del celebrado con Chile en septiembre de 1991.

LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN.

Esta ley es la que establece la tarifa de impuestos aplicables a la importación y a la exportación de mercancías. La tarifa se basa en una clasificación de mercancías, que es de aplicación casi universal, la cual comprende más de 10 mil fracciones arancelarias. Los aranceles actualmente varían de exentos a menos de 30% *ad-valorem*. Cada fracción señala su arancel.

Los aranceles son regularmente modificados (aumentos, disminuciones, derogaciones, creaciones) por el Ejecutivo a través de Decretos. Las fracciones arancelarias de las tarifas, sirven para señalar las restricciones no arancelarias que deben cumplir las mercancías al importarse o exportarse.

LEY ADUANERA. La ley Aduanera constituye el instrumento jurídico mediante el cual el Ejecutivo regula la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, aplicando las tarifas de los impuestos generales de importación y exportación, y las demás leyes y ordenamientos aplicables (artículo 1°).

Ésta facultad se ejerce por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en particular por las autoridades aduaneras, incluyendo las propias aduanas (artículo 3).

Existe un Reglamento de la Ley Aduanera, en gran parte inoperante. En su lugar se promulga anualmente una resolución que establece para el año respectivo "Las Reglas de Carácter General Relacionadas con el Comercio Exterior", que se modifican regularmente durante el año conforme a nuevas resoluciones.

Es en la Ley Aduanera en donde se definen los criterios a seguir respecto a los controles necesarios en cuanto a entrada, salida y control de mercancías durante su estancia en la aduana, así como la figura del "Deposito ante la aduana", el cual sirve en aquellos casos en los que no se ha definido completamente cuál es el régimen que se le quiere dar a la mercancía.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

También encontramos en la citada ley la forma de determinar la base a la cual se le aplicarán las contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior.

Precisamente en este ordenamiento es en donde se definen los posibles regímenes aduaneros que las mercancías pueden adoptar a su entrada en territorio nacional, siendo estos:

- Definitivos de importación o exportación
- Temporales de importación o exportación
- Depósito fiscal
- Tránsito de Mercancías, el cual puede ser interno o internacional
- Elaboración, transformación ó reparación en recinto fiscalizado

Como comentario adicional puedo decir que algunos de los programas que más adelante explicaré tienen su nacimiento y su esencia en el régimen de importación temporal establecido en el capítulo III del título IV de la ley.

Un actor muy importante en el correcto funcionamiento de los programas, así como del cumplimiento de las demás leyes aplicables al comercio exterior son **los agentes y apoderados aduanales**. El título VII de la ley que estamos comentando contempla los requisitos que se deberán cumplir para fungir como tal, los derechos y obligaciones de los mismos, las causas de suspensión (y en ciertos casos cancelación) de su patente o permiso, y en general todo lo relativo al ejercicio de esta actividad.

Sin lugar a dudas, la Ley Aduanera juega un papel primordial para el funcionamiento y entendimiento de los programas y en general del comercio exterior de nuestro país.

Debe quedar claro que los instrumentos de la política de comercio exterior se administran por la SECOFI con fundamento en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, aun cuando es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de aplicar y vigilar el cumplimiento de los aranceles y las restricciones no arancelarias establecidas por el Ejecutivo a través de la SECOFI o incluso, las establecidas por otras dependencias.

Lo anterior lo podemos observar dentro del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, recientemente publicado el 30 de junio de 1997, el cual en su artículo 17 establece que:

"Compete a la Dirección General Adjunta de Promoción Fiscal y Comercio Exterior:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

I. Participar con las autoridades competentes de la SHCP, u otras dependencias federales, en el estudio y la formulación de los *proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior.*

II. Participar en el análisis de las medidas necesarias para que la política aduanera y la relacionada con la *Industria Maquiladora* sea acorde con la política de comercio exterior...

III. Participar en la elaboración de disposiciones relativas a las operaciones fronterizas, para el *fomento de la industria maquiladora* y para el desarrollo de la franja fronteriza...

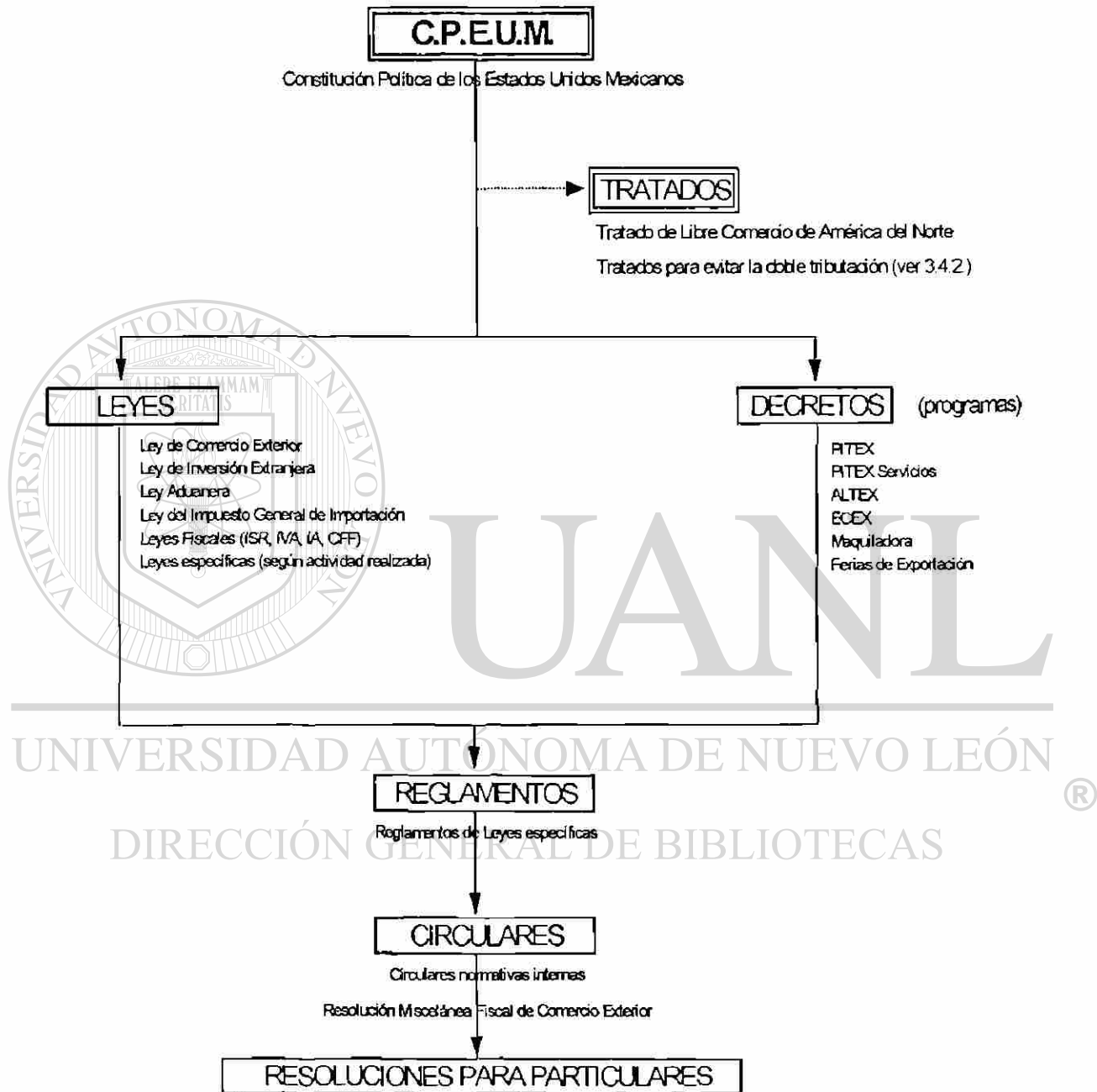
IV. Participar en la elaboración de políticas y programas correspondientes para el fomento de la industria de exportación y regímenes temporales de importación y exportación..."

Además de lo mencionado, el marco legal de la política de comercio exterior del país incluye diversas disposiciones de distinta jerarquía legal: leyes y códigos, reglamentos, **decretos**, acuerdos, circulares, que pueden ser específicas o de carácter general. A manera de ejemplo son aplicables, el Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley sobre Metrología y Normalización y el Reglamento interior del Sistema de Administración Tributaria.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Para finalizar esta sección, en la siguiente página trataré de esquematizar el lugar jerárquico que ocupan las principales disposiciones relacionadas con el comercio exterior comenzando por nuestra Carta Magna. De esta manera, cuando nos encontremos ante una situación legal, será más ágil situar normativamente los mismos y evaluar el peso jurídico que tienen.

ESQUEMA DE LA LEGISLACIÓN DE COMERCIO EXTERIO
JERARQUÍA DE LAS LEYES RELACIONADAS



3.2 Programas vigentes promovidos por el Gobierno Federal

Como hemos mencionado en el capítulo anterior, existen diversos programas que actualmente contemplan beneficios para aquellas empresas que realicen operaciones de exportación. Trataremos de explicar los principales aspectos de cada uno de ellos, así como sus beneficios y, en su caso, sus desventajas.

3.2.1. Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de Exportación (PITEX).

El ordenamiento que regula la existencia del programa PITEX es el Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990 y modificado el 11 de mayo de 1995.

Este decreto fue recientemente reformado, el día 13 de noviembre de 1998, considerando distintos motivos de importancia, los cuales menciono a continuación:

- Que el TLC estableció un periodo de transición de 7 años y a partir del octavo se modificarán los mecanismos de importación temporal con el

fin de evitar distorsiones en preferencias arancelarias entre los países miembros.

- Que los acuerdos celebrados con la OMC establecen compromisos relativos a la desgravación actual para la importación de maquinaria y equipo.
- Que la proveduría no norteamericana de insumos y maquinaria es crítica para ciertas industrias y requieren contar con condiciones arancelarias competitivas.

Dentro de esta última modificación al PITEX, se reforman la mayoría de los artículos que lo conforman. Veamos en qué consiste este decreto.

Ventajas. La ventaja fundamental del programa es evitar el pago del Impuesto General de Importación correspondiente, así como el del Impuesto al Valor Agregado, además de obtener un tratamiento preferencial en cuanto a plazos, mermas y desperdicios.

Estos derechos incluyen la importación de diversas mercancías entre las que destacan la materia prima, el empaque, la maquinaria y el equipo necesario para producir los artículos que posteriormente se van a exportar.

Requisitos. Para gozar de los beneficios del programa, el titular deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- *Para Materia Prima:* realizar anualmente ventas al exterior por valor superior a los 500,000 Dls. ó su equivalente en otras divisas, ó Realizar cuando menos ventas al exterior por el equivalente al 10% del valor de sus ventas totales.
- *Para Maquinaria y equipo:* realizar anualmente ventas al exterior de cuando menos el 30% del valor de sus ventas totales.
- Solicitar la Autorización del Programa o proyecto específico ante la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de la SECOFI.

La vigencia de los programas PITEX, que anteriormente era de cinco años, a partir de ésta última modificación es indefinida y se pueden suscribir por planta, línea de producción o proyecto específico de exportación.

Asimismo, con motivo de la derogación del artículo 13 del decreto se puede autorizar la venta en el mercado nacional de los productos elaborados con mercancías importadas al amparo del PITEX, sin limite alguno; siempre y cuando se respete el mínimo de ventas de exportación para poder gozar de los beneficios del mismo.

También vale la pena mencionar que durante la vigencia del PITEX, los suscriptores del programa pueden solicitar ampliación o modificación del mismo

con el fin de incorporar mercancías de importación y exportación no previstas originalmente en el mismo (artículo 17).

Al solicitar la autorización de un programa PITEX, la autoridad administrativa deberá emitir una resolución en la que se determinen los siguientes aspectos:

- Campo de aplicación del programa.
- Mercancías de exportación e importación temporal objeto del programa.
- Los plazos de permanencia en el país de los bienes importados temporalmente.
- Porcentajes de mermas y desperdicios y tratamiento aduanal de los mismos
- Compromisos y obligaciones.

Obligaciones. El titular del programa deberá informar anualmente a la Secretaría, de las operaciones de Comercio Exterior realizadas al amparo del Programa a más tardar el último día hábil del mes de abril, conforme al instructivo que para tal efecto se establezca.

Por último vale la pena comentar que las empresas PITEX pueden convertir la importación temporal en definitiva, siempre que paguen las contribuciones correspondientes actualizándolas en los términos del Código Fiscal de la

Federación, a partir del mes en que las mercancías se importen temporalmente y hasta que las contribuciones efectivamente se cubran.

3.2.2. Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas

Altamente Exportadoras (ALTEX).

El ordenamiento que regula la existencia del programa ALTEX es el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990, modificado el 17 de mayo de 1991 y el 11 de mayo de 1995.

El decreto contempla tres tipos de exportadores:

- Empresas Altamente Exportadoras: las personas productoras de mercancías no petroleras de exportación, que participan de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales.
- Exportador directo, a la persona establecida en México, productora de bienes no petroleros que directamente vende en el Exterior dichos productos.
- Exportador indirecto, al productor de bienes no petroleros, proveedor de insumos incorporados a productos vendidos en el exterior por cualquier persona.

Ventajas. Dentro de las ventajas de este programa se encuentran las siguientes:

I. Gozar de los beneficios del programa de devolución "inmediata" (cinco días) cuando obtengan saldo a favor en sus declaraciones provisionales de Impuesto al Valor Agregado (IVA).

II. La exención del requisito de segunda revisión de las mercancías exportadas en la Aduana de salida, siempre y cuando éstas hayan sido despachadas en una Aduana interior.

III. La posibilidad de nombrar a un apoderado aduanal para varias Aduanas y diversos productos, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Requisitos. La SECOFI podrá registrar como empresas ALTEX a aquellas que cumplan con los siguientes requisitos:

I. Para los exportadores directos, demostrar saldo favorable en su balanza comercial y exportaciones directas por valor mínimo anual de 2 millones de dólares o exportar cuando menos el 40% de sus ventas totales.

II. Para los exportadores indirectos, demostrar ventas anuales de mercancías incorporadas a productos de exportación o exportados por terceros, por un valor mínimo equivalente al 50% de sus ventas totales. Para tal efecto, el exportador final deberá presentar carta compromiso mediante la cual se obligue a exportar las mercancías adquiridas en la proporción acordada.

III. Para las ECEX, demostrar que cuentan con registro expedido por la SECOFI, que las acredite como tales.

IV. Presentar solicitud por escrito en el formato único que al efecto proporcione a la SECOFI el cual contendrá la descripción de su programa de Comercio Exterior.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

La constancia que expida la SECOFI tendrá vigencia indefinida, siempre que su titular cumpla con las disposiciones del decreto.

Obligaciones. El titular de la constancia de registro, deberá presentar ante la SECOFI, en el mes de abril, el informe de las operaciones de comercio exterior que haya efectuado en el año calendario anterior, conforme al instructivo que establezca dicha Secretaría.

Además la constancia de registro deberá presentarse ante las dependencias de la Administración Pública Federal para poder gozar de los beneficios contenidos en el decreto.

Por último, creo importante agregar que la SECOFI podrá cancelar el registro correspondiente a las empresas que no cumplan con las obligaciones, compromisos y condiciones que propone el decreto, sin perjuicio de las sanciones que procedan conforme a las disposiciones aplicables.



3.2.3. Decreto para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (ECEX).

El ordenamiento que regula la existencia del programa ECEX es el nuevo Decreto para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, recientemente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997.

Según el “Considerando” expuesto por el Ejecutivo Federal, era necesario actualizar el anterior decreto a fin de fortalecer y complementar el programa de empresas de comercio exterior y para que sus beneficios alcancen a las pequeñas y medianas empresas exportadoras.

El Decreto tiene por objeto promover el establecimiento de ECEX, determinar las características para poder obtener el registro y establecer los beneficios que podrán obtener las mismas. Las ECEX pueden adoptar cualquiera de las modalidades siguientes:

- ECEX consolidadora de exportación.
- ECEX promotora de exportación.

Ventajas. Las empresas de Comercio Exterior, en adición a los beneficios que otorga la ley, tendrán los siguientes beneficios:

- I. Podrá obtener la constancia de ALTEX, con todos sus beneficios.
- II. Inscribirse al programa PITEX y aprovechar sus facilidades.
- III. Los demás que la SECOFI establezca, o los que en el futuro acuerde o convenga con otras entidades y dependencias públicas.
- IV. Expedir constancias de exportación a sus proveedores nacionales para efectos de considerar dichas mercancías como exportadas definitivamente en los términos de la Ley Aduanera y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- V. Recibir apoyo financiero y de desarrollo empresarial de Nacional Financiera así como precios preferenciales de hasta un 50% en el costo de los productos y servicios no financieros ofrecidos por BANCOMEXT.

Requisitos. para poder obtener la constancia de ECEX las sociedades anónimas deberán cumplir con los requisitos siguientes:

I. Para las ECEX consolidadoras de exportación:

- Estar constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Contar con un capital mínimo suscrito y pagado de \$ 2,000,000.
- Comprender dentro de su objeto social la integración y consolidación de manera preponderante de exportaciones. La prestación de servicios integrales para apoyar a las empresas productoras en sus operaciones de comercio exterior.
- Realizar exportaciones de mercancías que provengan de por lo menos cinco empresas productoras nacionales.
- Exhibir copia de la Declaración anual de impuestos de los últimos tres ejercicios.
- Presentar programa de exportación

II. Para las ECEX promotoras de exportación

- Estar constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Contar con un capital mínimo suscrito y pagado de doscientos mil pesos.
- Comprender dentro de su objeto social: La comercialización de mercancías en los mercados internacionales. La identificación y

promoción de mercancías mexicanas en el exterior con el fin de incrementar su demanda.

- Realizar exportaciones de mercancías que provengan de por lo menos tres empresas productoras nacionales.
- Exhibir copia de la declaración anual de impuestos del ejercicio fiscal anterior.
- Presentar el programa de Exportación.

3.2.4. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria

Maquiladora de Exportación.

Con el objeto de promover la instauración de una planta enfocada a la exportación, nuestro gobierno desarrolló un esquema de operación y fomento en aras de elevar la competitividad de la industria nacional, generar mayores empleos, impulsar el desarrollo regional y facilitar la desconcentración industrial.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Con esta perspectiva, el Ejecutivo emitió desde 1989 el “Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación”, el cual, como ya lo hemos reseñado en el capítulo anterior, fue sustituido por el publicado el 1 de junio de 1998.

Las prioridades nacionales que estas empresas deberán cubrir, son entre otras, las siguientes:

- Crear fuentes de empleo.
- Fortalecer la Balanza Comercial a través de una mayor importación neta de divisas.
- Contribuir a una mayor integración interindustrial.
- Elevar la capacitación de la mano de obra nacional.
- Impulsar el desarrollo regional.
- Promover la transferencia de tecnología en el país.

Resulta apropiado definir que por **operaciones de maquila** se entiende al *proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior*. En consecuencia, una "maquiladora de exportación" se refiere a una empresa (*persona física o moral hasta antes del 13 de noviembre de 1998 y solamente personas morales a partir de dicha fecha*), a la que le sea aprobada un programa de operación de maquila por parte de la SECOFI y exporte la totalidad de su producción, sin detrimento de las autorizaciones especiales para realizar ventas en el mercado nacional.

Ventajas. Las empresas que obtengan la autorización de un programa de maquila podrán importar temporalmente:

- Materias primas y auxiliares, así como envases, material de empaque, etiquetas y folletos necesarios para complementar la producción base del programa, cuyo plazo de vigencia máxima será un año a partir de la fecha de importación.
- Herramienta, equipos y accesorios de producción, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planes industriales; así como equipo de telecomunicación y cómputo.
- Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para el desarrollo de la empresa.
- Cajas de trailers y cajas de contenedores.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Todos estos bienes podrán permanecer en el país en tanto continúen vigentes los programas para los que fueron autorizados a excepción de las cajas de trailers y contenedores cuya permanencia máxima será la que dicte la Ley Aduanera (actualmente hasta por un mes).

Las empresas deberán realizar sus importaciones temporales iniciales dentro del plazo de un año, contado a partir de la fecha de aprobación del programa, el cual podrá ser ampliado por la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público (previa conformidad de SECOFI) por una sola vez, por un plazo de tres meses adicionales.

Requisitos. Las empresas a las que se les apruebe el programa de maquila se comprometen a:

- Cumplir con todos los términos estipulados en la autorización del programa de maquila autorizado.
- Destinar los bienes importados al amparo de su programa, a los fines específicos para los que fueron autorizados y en su caso utilizar debidamente las cuotas de exportación asignadas.
- Contratar y capacitar al personal en cada uno de los niveles que correspondan en los términos que establezcan las disposiciones legales vigentes en la materia.
- Estar al corriente en todo tiempo en el pago de sus impuestos y demás obligaciones fiscales, laborales y de información que le sean aplicables.
- En el caso de suspensión de actividades, deberá notificar a la SECOFI, en un término que no excederá de diez días naturales contados a partir de la fecha en que se suspendan sus operaciones.
- Proporcionar información y presentar las declaraciones a que está obligada, tanto a la Secretaría de Hacienda como a la SECOFI sobre el cumplimiento del programa.

1020130105

- Sujetarse a los límites establecidos en el artículo 16 del decreto, para poder vender en el mercado nacional, parte de su producción. Dicho artículo contempla los siguientes porcentajes:

- En 1994, hasta el 55% del VTE del año anterior.
- En 1995, hasta el 60% del VTE del año anterior.
- En 1996, hasta el 65% del VTE del año anterior.
- En 1997, hasta el 70% del VTE del año anterior.
- En 1998, hasta el 75% del VTE del año anterior.
- En 1999, hasta el 80% del VTE del año anterior.
- En 2000, hasta el 85% del VTE del año anterior.
- En 2001, sin límite alguno.

VTE= Valor Total de las Exportaciones.

De importancia resulta conocer el concepto de "mermas" y "desperdicios" contemplados en el decreto, siendo el primero: "los efectos que se consumen en el desarrollo de los procesos productivos y cuya integración a los productos que retornan al exterior no puedan comprobarse; y el segundo: considera los residuos de los bienes resultantes después del proceso al que son sometidos."

Por último el Decreto prevé la existencia de un grupo de trabajo encargado de coordinar las acciones de las diversas dependencias de la Administración

Pública Federal que intervienen para el fomento y operación de las maquiladoras de exportación. Este grupo está integrado por:

- I. El subsecretario que designe el titular de la SECOFI.
- II. Representantes designados de desarrollo urbano; ecología y medio ambiente, recursos naturales y pesca; promotores de la micro, pequeña y mediana empresa, del autotransporte federal.
- III. Los administradores generales de aduanas, jurídicos de ingresos y de política de ingresos del Servicio de Administración Tributaria.

3.2.5. Otros estímulos y subsidios fiscales aplicables

Por no existir un decreto específico o un ordenamiento particular, **Incluimos** por separado la forma en que opera la devolución de impuestos de importación pagado por los exportadores (*Draw Back*), así como algunos aspectos relevantes que sobre estos temas se hablan en el Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos.

Sobre el particular podemos decir que las personas físicas y morales establecidas en México (véase "establecimiento permanente" en el apartado de LISR), que realicen directa o indirectamente exportaciones de mercancías, podrán obtener la devolución de los impuestos de importación causados por los insumos

incorporados a las mercancías exportadas. Se entiende por “insumos importados” las materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales de origen extranjero incorporados a las mercancías de exportación, que hayan sido importados directamente por el solicitante dentro del año anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

Para obtener la devolución señalada se debe presentar la solicitud correspondiente ante la SECOFI de acuerdo con los siguientes plazos:

- Tratándose del exportador final, en plazo no mayor de 60 días hábiles siguientes a la fecha en que se realice la exportación.
- En el caso del exportador indirecto, dentro de los 60 días hábiles siguientes a la fecha de negociación de la carta de crédito doméstica o de la entrega de la mercancía al exportador directo financiada a su amparo o de la factura expedida a favor de la empresa de comercio exterior, siempre y cuando se haya entregado la mercancía o presentando la “Constancia de Exportación” proporcionada por el exportador final.

La última etapa del procedimiento para el Draw Back, se cumple cuando la SECOFI acuerda en un plazo que no excederá de 10 días hábiles, la devolución y remita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la resolución respectiva para que entregue al solicitante el importe del impuesto materia de la devolución.

3.3 Derechos y obligaciones fiscales para las empresas que gozan de algún programa de acuerdo a la legislación mexicana.

Analicemos a continuación los principales ordenamientos relacionados con el comercio exterior que se encuentran en vigor en las principales leyes impositivas mexicanas. Lo que a continuación se expone es tan solo un resumen de las regulaciones de más trascendencia, pues tratar de hacer un estudio detallado de todas las especificaciones legales sería tema de análisis por separado.

La forma en que se presenta este apartado será por cada una de las leyes en relación con su reglamento y las reglas publicadas en la Resolución Miscelánea Fiscal o de Comercio Exterior(en su caso) y se hablará indistintamente de todos los programas.

3.3.1 Ley del Impuesto Sobre la Renta

Ingresos. El concepto fiscal de "enajenación", enmarcado en el artículo 14 del Código Fiscal de la Federación, precisa un punto crucial a considerarse con respecto al comercio exterior al establecer lo siguiente:

“...Se considera que la enajenación se efectúa en territorio nacional, entre otros casos, si el bien se encuentra en dicho territorio al efectuarse el envío al adquirente y cuando no habiendo envío, en el país se realiza la entrega material por el enajenante...”

De este concepto fundamental para los efectos en materia de comercio exterior y tomando en cuenta que los proveedores internacionales de mercancías no desean generar contribuciones a su cargo en otros países, se parte de la base de la posible causación del Impuesto Sobre la Renta.

La inadecuada redacción de los contratos internacionales (en muchas ocasiones elaborados por personal ajeno al área jurídica o fiscal de las empresas), al imponer ciertas condiciones, características o requisitos, puede ocasionar la imposición de impuesto sobre la renta y la empresa nacional tendrá que ser solidariamente responsable.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Pongamos un ejemplo: una empresa mexicana celebra un contrato con un proveedor extranjero para que éste le suministre materia prima. Si en el contrato se estipula que el proveedor internacional se obliga a realizar la entrega de los bienes en territorio nacional, dicha transacción tendría que considerarse como objeto del ISR mexicano pues por la transmisión de propiedad de los bienes en México, la enajenación se consideraría aquí realizada, obligando en consecuencia al proveedor extranjero a constituir un “establecimiento

permanente” para efectos fiscales en nuestro país y pagar el ISR mexicano a la tasa del 35%, con la de que el establecimiento permanente no estaría legalmente facultado para deducir la totalidad de los gastos de la casa matriz proveedora y erogados por ésta en el país de origen de la mercancía, independientemente de que la proveedora lo hubiese erogado con motivo de la manufactura y distribución de las mercancías cuya propiedad transmitió en México. Las bases para la deducción de los establecimientos permanentes (o bases fijas en el caso de prestación de servicios) se enmarcan en el artículo 23 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y las volveré a mencionar en el apartado de Maquiladoras.

Por otro lado, a partir de 1997 la Secretaría de Hacienda pone especial atención en los olvidados artículos 64 y 64-A de la LISR y los “revive” bajo la tendencia internacional de los precios de transferencia (que se analizarán más adelante por considerarse de importancia) pretendiendo ampliar su base tributaria y modificar los ingresos de ciertas compañías.

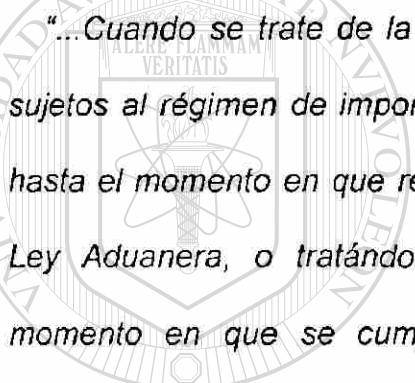
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Sin embargo, más específicamente, existen disposiciones directamente relacionadas con los programas de apoyo al comercio exterior que afectan tanto a las empresas que gozan de alguno como a aquellas que tienen relación directa con ellas.

Deducciones. Todas aquellas empresas que importan temporalmente mercancía al amparo de alguno de los programas, hasta el año pasado, podían

efectuar la deducción de las mismas para efectos de ISR inmediatamente después de su introducción al país.

A partir de 1997, se reforma la fracción XVI de la LISR, limitando la deducción de mercancías importadas temporalmente hasta que se compruebe que se cumplieron los requisitos legales para su importación definitiva o cuando se retornen al extranjero:



"...Cuando se trate de la adquisición de bienes que se encuentren sujetos al régimen de importación temporal, los mismos se deducirán hasta el momento en que retornen al extranjero en los términos de la Ley Aduanera, o tratándose de inversión de activos fijos, en el momento en que se cumplan los requisitos para su importación temporal..."

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Inmediatamente después de la entrada en vigor de ésta reforma, por demás injusta, las empresas afectadas por esta disposición comenzaron a presionar a las autoridades para que cambiara su criterio o lo modificara en ciertos casos. Parece ser que las autoridades se dieron cuenta del problema impositivo que iba a provocar este criterio en las empresas afectadas y deciden emitir ciertas reglas contenidas en la Resolución de Comercio Exterior para 1997 publicada el 24 de marzo de 1997, las cuales continúan vigentes en 1999, en las

que se "suaviza" la restricción de la deducción de importaciones temporales permitiendo, incluso en ciertos casos, efectuar completamente la deducción.

A manera de ejemplo supongamos que una compañía realiza una compra de importación bajo el régimen de temporal al amparo de un programa PITEX, en el mes de octubre de 1998, por un valor de \$ 1,000,000. La compañía tiene pensado retornar al extranjero dicha mercancía en un término de 4 meses. Bajo estos supuestos, en la segunda columna se aprecia el criterio seguido hasta antes de la reforma, es decir, la deducción se efectuaba en el momento de la compra de importación y en la tercer columna se aprecia el efecto de la nueva disposición, que en este caso, perjudica a la empresa que adquiera mercancías en el pago de sus impuestos.

Momento de la Deducción	Ley hasta 1997	1998 en adelante
Octubre de 1998	\$ 1,000,000	0.
Febrero 1999		1,000,000.

Maquiladoras. La mayor parte de las empresas maquiladoras establecidas en territorio nacional son constituidas con capital extranjero. El producto de la maquila está sujeto al ISR mexicano por la utilidad obtenida. Por considerar que este tipo de entidades podrían manejar sus utilidades gravables a conveniencia del residente en el extranjero, las autoridades mexicanas han publicado algunas

reglas que deberán cumplir las empresas que gozan de un programa de maquila para no gravar a dichas empresas bajo los supuestos de precios de transferencia.

En concordancia con lo anterior, a partir de 1997, las empresas que así lo deseen, podrán solicitar una resolución en la que las autoridades ratifiquen los métodos utilizados para la determinación de sus precios.

La Resolución Miscelánea para 1999 publicada en el D.O.F. el 3 de marzo de 1999, bajo su nuevo esquema (sistema de numeración título-capítulo-número) otorga un capítulo especial para este tipo de compañías dentro del título de impuesto sobre la renta, bajo el cual se precisan opciones para cumplir con las disposiciones relativas a precios de transferencia referidas en los artículos 64 y 64-A.

Como detallaremos mas adelante, las maquiladoras estarían sujetas a la estimación de los precios por parte de las autoridades por sus operaciones con residentes en el extranjero.

Como una manera de facilitar el cumplimiento de estas disposiciones la regla 3.33.1. propone dos formas de hacerlo:

1. Que su utilidad fiscal resultante en el ejercicio, represente al menos el 5% del valor de los activos utilizados en la actividad de maquila determinados de acuerdo a la Ley del Impuesto al Activo.
2. Que soliciten y obtengan resolución favorable por parte de las autoridades acerca del método utilizado para la determinación de sus precios.

Las otras reglas relacionadas, otorgan otras facilidades para el cálculo del valor de los activos sujetos a la actividad de maquila y detallan algunos procedimientos en los casos en que el contribuyente obtenga resolución favorable de sus precios.

Volviendo al tema del "establecimiento permanente", considero importante agregar que dentro de la Ley Miscelánea Fiscal para 1999, en donde se publicaron las reformas aplicables a las diferentes leyes impositivas, se incluyó una que es por demás importante para toda la industria maquiladora de exportación en general. Esta reforma está empezando a generar reacciones de todo tipo en el sector exportador.

Todo lo anterior es debido a que las autoridades mexicanas han cambiado las reglas (ya publicadas, en periodo de *vacatio legis*) para determinar cuándo

una compañía extranjera que utiliza los servicios de una maquiladora (o que labore con un programa PITEX), tendrá un establecimiento permanente.

Para explicarlo mejor, actualmente está vigente la fracción IV, del artículo 4 Transitorio de la Ley del Impuesto Sobre la Renta para 1997, el cual textualmente dice lo siguiente:

"VI. No obstante lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 2º de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, no se considerará que un residente en el extranjero tiene un establecimiento permanente o base fija en el país cuando actúe en el país a través de una empresa que realice maquila de exportación en los términos del "Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", a pesar de que se ubique en alguno de los supuestos contenidos en las fracciones I a IV del párrafo citado, si cuenta con la documentación necesaria para demostrar que las operaciones que efectúa con la persona física o moral a través de la cual actúa en territorio nacional, se realizan en términos y condiciones similares a los que hubieran pactado partes independientes en operaciones comparables y proporcione dicha documentación a las autoridades fiscales, en caso de que le sea solicitada." (Énfasis agregado).

Sin embargo, de acuerdo con la Ley Miscelánea para 1999, esta fracción se derogará a partir del 1 de enero del año 2000. Las autoridades fiscales defienden su postura al alegar que la mayor parte de las compañías maquiladoras, aún cuando cumplen con los requerimientos de precios de transferencia, están dejando de pagar impuesto por la riqueza generada en el país, razón por la cual, proponen este nuevo esquema de tributación.

Sin lugar a dudas, estas modificaciones traerán consecuencias importantes en casi todas las maquiladoras, pero más aún en aquellas cuyo capital extranjero proviene de Estados Unidos, ya que, como lo veremos más adelante, México tiene celebrados un buen número de tratados para evitar la doble tributación con otras naciones, y en cada uno de los tratados se contemplan las reglas que se deberán seguir para considerar cuando se tiene establecimiento permanente, mismas que difieren de lo sugerido por nuestras autoridades, razón por la cual, atendiendo a la importancia jurídica de un tratado, no afectarán a dichas maquiladoras.

Sin embargo, las nuevas modificaciones propuestas por las autoridades no se encuentran en conflicto con el tratado entre Mexico-USA, o en otras palabras, no se contraponen, por el contrario, claramente el artículo 5 del tratado contempla la posibilidad de que una maquiladora (por la forma en que se estructuran jurídica y corporativamente) sea considerada como establecimiento permanente, luego entonces, se sujete a las reglas de los mismos.

Consideramos que las autoridades deberán modificar su postura pues de lo contrario, se pudiera dar un freno muy importante a la inversión extranjera por la vía de la maquiladora.

3.3.2 Ley del Impuesto al Activo

La Ley del Impuesto al Activo en su artículo primero, incluye como sujetos del impuesto a los residentes en el extranjero “*por los inventarios que mantengan en territorio nacional...*”. Tal es el caso de los extranjeros que mantienen inventarios de mercancías para ser transformadas por alguna maquiladora de exportación.

El artículo 2 de la misma ley, nos explica cómo deberá ser calculado el valor de los activos de tales empresas para efectos del pago del impuesto. A su vez, la regla 4.1. de la Resolución Miscelánea para 1997 otorga el derecho de considerar dentro del cálculo del impuesto, únicamente el valor de los activos en la proporción que la producción destinada al mercado nacional represente del total de la producción de dichas maquilas.

ECEX. Aparece dentro del artículo 6-A de la ley del impuesto al activo, una opción interesante para las empresas de comercio exterior, estableciendo que aquellos contribuyentes que reciban créditos de una ECEX residente en México,

podrán pagar por cuenta y orden de dicha empresa el impuesto que a ésta última le corresponda por los créditos que les otorguen. Esta opción se detalla con más precisión en el artículo 17 del reglamento de la misma ley.

3.3.3 Ley del Impuesto al Valor Agregado

Por otro lado, en lo relativo al impuesto al valor agregado, su ley considera que entre otros supuestos, están obligados al pago de este gravamen las personas físicas y morales que en territorio nacional importen o exporten bienes o servicios contemplados por la misma. En el artículo 24 para el caso de importación y el 29 para la exportación.

Todo indica que la tasa del 0% a que están sujetas las exportaciones mencionadas en el artículo 29, así como la opción de la importación temporal para no cubrir el IVA en las aduanas citada en el artículo 25, son los principales motivos por los que las empresas solicitan alguno de estos programas.

La aceptación de los programas se acentúa todavía más, cuando el beneficio de la tasa del 0% de IVA se hace extensiva para aquellos proveedores “indirectos” de la industria de la exportación. Aún cuando a partir de 1997, el beneficio no se aplicará a la totalidad de los bienes enajenados por el proveedor nacional a la empresa con programa, aún así el beneficio es importante.

Esto es así, toda vez que la fracción VIII, del artículo 29 (hasta 1998, era el artículo 31, sin embargo, éste último fue derogado para 1999) de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) cita que, se considerarán exportaciones la enajenación de bienes que realicen empresas PITEX o Maquiladoras, con programa autorizado por SECOFI, que haya estado vigente cuando menos un año, a empresas de su misma naturaleza, es decir de maquiladora a PITEX o viceversa, siempre que tal enajenación se considere como exportación indirecta, en los términos de la legislación aduanera.

Dichas enajenaciones se considerarán como exportadas hasta por el monto de aplicar a la totalidad de los mismo, el porcentaje determinado de acuerdo con el mismo artículo.

Dicho porcentaje se determinará, por trimestres vencidos, como sigue:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

TOTAL EXPORTACIONES DEFINITIVAS TRIMESTRE ANTERIOR = % aplicable por proveedor nacional

VENTAS TOTALES TRIMESTRE ANTERIOR

Por último, el citado artículo dispone la obligación, tanto para el adquirente como para el enajenante de tales mercancías de presentar declaraciones informativas que contengan los datos relativos a tales enajenaciones.

Cabe mencionar que la Resolución Miscelánea Fiscal así como la Resolución de Comercio Exterior para 1999, contemplan reglas que facilitan el cálculo de la citada proporción y hacen extensivo el beneficio para los "exportadores indirectos", es decir los proveedores de dichas industrias, siempre que se registre a estos últimos en la SECOFI y se cumplan con los demás requisitos aplicables.

3.3.4. Ley Aduanera

Trataré de no extenderme mucho en mis comentarios de la Ley Aduanera, considerando que el presente estudio no pretende analizar dicha ley, sino su impacto fiscal, impositivo en las operaciones de comercio exterior y en los programas. Por lo tanto solamente comentaré las principales disposiciones relacionadas con los mismos. Como había mencionado en el capítulo anterior, necesariamente se deberá atender a la Ley Aduanera para efectos de establecer las obligaciones fiscales de las empresas con alguno de los programas. Conceptos tales como el régimen aduanero aplicable, las obligaciones no arancelarias, el manejo de las mercancías por los agentes aduanales y algunos otros, son los que comentaré a continuación.

Pedimentos. Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la SHCP.

Para todos los efectos legales y fiscales, el pedimento es el documento oficial que demuestra la estancia legal en el país de las mercancías importadas o exportadas.

En el caso de pedimento de importación, el documento deberá presentarse conjuntamente con la factura comercial, el conocimiento de embarque, los documentos que comprueben el cumplimiento de todas las regulaciones aplicables, un certificado de volumen y peso de las mercancías y los demás documentos aplicables.

En el caso de pedimento de exportación, los documentos que acompañarán al pedimento son muy similares, sin embargo las regulaciones y restricciones no arancelarias si varían.

Para el caso de los exportadores, existe un instrumento que se denomina **PEDIMENTO CONSOLIDADO**, enmarcado en el artículo 37 de la LA, comúnmente utilizado por empresas que cuentan con alguno de los programas que tiene la característica de amparar diversas operaciones de un mismo exportador en un solo pedimento.

Quienes ejerzan dicha opción, deberán cumplir con los requisitos que para tal efecto establezca la SHCP.

Regímenes aduaneros. El artículo 90 de la Ley, dispone que las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros siguientes:

A. Definitivos

I. De Importación

II. De exportación

B. Temporales

I. De Importación

a) Para retornar al extranjero en el mismo estado.

b) Para elaboración transformación o reparación en programas de maquila de exportación.

II. De Exportación

c) Para retornar al país en el mismo estado.

d) Para elaboración transformación o reparación.

C. Depósito Fiscal

D. Tránsito de mercancías

I. Interno

II. Internacional

E. Elaboración, Transformación o reparación en recinto fiscalizado.

Normalmente, el régimen adoptado por las empresas con programas al importar sus mercancías es el de importación temporal, obteniendo los beneficios del mismo. Por lo tanto, es importante conocer los requisitos para poder importar una mercancía bajo este régimen.

El artículo 106 de la Ley Aduanera (LA) menciona que se entiende por régimen de importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que se retornen al extranjero en el mismo estado, dentro de los siguientes plazos:

I. **HASTA POR UN MES**, las de remolques y semirremolques, incluyendo las plataformas adaptadas al medio de transporte diseñadas y utilizadas exclusivamente para el transporte de contenedores, siempre que transporten en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país o las que se conduzcan para su exportación.

II. **HASTA POR SEIS MESES**, en los siguientes casos:

- a) Las que realicen los residentes en el extranjero, siempre que sean utilizados directamente por ellos o por personas con las que tengan relación laboral, excepto tratándose de vehículos.
- b) Las de envases de mercancías, siempre que contengan en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país.

- c) Las de vehículos de misiones diplomáticas y consulares extranjeras y de las oficinas de sede o representación de organismos internacionales, así como de los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano, para su importación en franquicia diplomática.
- d) Las de muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías, siempre que cumplan los requisitos establecidos.
- e) Las de vehículos siempre que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia permanente en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por más de un año. Los vehículos solo podrán ser conducidos por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos, siempre y cuando sean residentes permanentes en el extranjero.

III. HASTA POR UN AÑO, cuando no se trate de las fracciones anteriores, en

los siguientes casos:

- a) Las destinadas a convenciones y congresos internacionales.
- b) Las destinadas a eventos culturales o deportivos, patrocinados por entidades públicas, nacionales o extranjeras, universidades o entidades privadas, autorizadas para recibir donativos deducibles de ISR.
- c) Las de enseres, utilería y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su internación se efectúe por residentes en el extranjero.
- d) Las de vehículos de prueba, importados por fabricantes.

e) Las de mercancías previstas por los convenios internacionales.

IV. POR EL PLAZO QUE DURE SU CALIDAD MIGRATORIA, incluyendo sus prórrogas, en los siguientes casos:

- a) Las de vehículos que sean propiedad de turistas, visitantes, estudiantes, religiosos, siempre que los mismos sean de su propiedad.
- b) Los menajes de casa de mercancía usada propiedad de visitantes, visitantes distinguidos, estudiantes e inmigrantes.

V. HASTA POR DIEZ AÑOS, en los siguientes casos:

- a) Contenedores.
- b) Aviones y helicópteros propiedad de líneas aéreas comerciales, siempre que presenten declaración informativa.
- c) Embarcaciones destinadas al transporte mercante o a la pesca comercial.
- d) Las casas rodantes, cumpliendo con ciertos requisitos.
- e) Los carros de ferrocarril.

Creo necesario recordar que la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, contempla facilidades y ampliaciones de plazo para ciertas mercancías.

Por otro lado, el artículo 108 de la LA, habilita a las empresas que cuenten con un Programa, a efectuar las importaciones temporales de mercancías para

retornar al extranjero después de haber sido destinadas a un proceso de elaboración, transformación o reparación, o en el mismo estado.

Una reforma importante de la Ley Aduanera para 1999 es que la autorización de los programas será válida únicamente para aquellas empresas que tributen bajo el título II de la LISR, o en otras palabras, las personas físicas, cualquiera que sea su actividad, o las personas morales de régimen simplificado (entre otras), estarán impedidas para solicitar la aprobación de alguno de los programas.

Constancias de exportación. La constancia de exportación es el documento que comprueba la legalidad de la transferencia de mercancías entre proveedores nacionales y empresas que cuentan con la aprobación de alguno de los programas (exportación indirecta).

Dicha transferencia se considera una exportación y por tanto el comprador adquiere un bien en importación temporal y el proveedor lo exporta indirectamente.

Las empresas que puedan convertirse en proveedores nacionales de mercancías que serán exportadas directa o indirectamente por las empresas que cuenten con programa *PITEX*, *Maquila* o *ECEX*. Es importante señalar que los proveedores nacionales pueden a su vez contar con un programa *PITEX* o

Maquila, o bien ser proveedores de mercancías 100% nacionales o de aquellas que fueron importadas de forma definitiva.

La constancia sustituye en un solo documento al pedimento de exportación "virtual" y al pedimento de importación temporal "virtual". Es un documento que se emite entre particulares y no requiere de certificación oficial alguna, por lo que no es necesario contratar un agente aduanal o contar con un apoderado aduanal para la elaboración de los pedimentos virtuales, ni acudir ante la aduana para presentar pedimentos de importación y/o exportación temporal.

Además de las facilidades administrativas antes mencionadas, la constancia otorga a sus usuarios diversos beneficios como la posibilidad de gravar las enajenaciones amparadas con tal documentos a la tasa del 0% de IVA.

Los exportadores directos o indirectos que expidan una constancia deberán contar con un registro vigente de su programa, registrar previamente a su proveedor nacional ante la SECOFI y emitir una constancia por proveedor en papel membretado de la empresa respetando el formato establecido por la SHCP mediante reglas.

Cuentas aduaneras. El artículo 85 de la LA establece que los importadores podrán optar por pagar las cuotas compensatorias y las contribuciones, con excepción de los derechos que correspondan, mediante

depósitos que efectúen en las cuentas aduaneras de las instituciones de crédito o casas de bolsa que autorice la SHCP, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

- I. Que se trate de mercancías importadas temporalmente para ser retornadas al extranjero en un proceso no mayor a 18 meses.
- II. Que lleven un sistema de costeo que permita identificar la parte extranjera incorporada en las mercancías que se exporten.
- III. Conservar durante el plazo que establece el CFF para conservar la contabilidad, la información y documentación sobre las mercancías que exporten, la proporción que representen de las importadas previamente, las mermas y desperdicios que no puedan ser exportados, así como aquellas que son destinadas al mercado nacional.

Los contribuyentes que ejerzan esta opción podrán recuperar los depósitos efectuados en las cuentas aduaneras y los rendimientos que generen en la proporción de las mercancías de procedencia extranjera efectivamente exportadas.

Cuentas aduaneras de garantía. Como un nuevo instrumento implementado en la pasada reforma a la LA, se establece la figura de las cuentas aduaneras de garantía, mediante la cual se regula a través de depósitos en instituciones de crédito o casas de bolsa, las importaciones definitivas en las que

se manifiesten valores inferiores a los precios estimados determinados por la SHCP, operaciones efectuadas bajo el régimen de tránsito interno o internacional, y embargos precautorios de mercancías por las que se declare un valor inferior en un 50% ó más del valor de transacción, respecto de mercancías idénticas o similares.

Conforme a la regla 3.13.4. de la Circular Miscelánea de Comercio Exterior para 1999 la "Cuenta Aduanera de Garantía" tiene la naturaleza de una línea de crédito contingente irrevocable que otorgan las instituciones de crédito a favor de la Tesorería de la Federación.

Quienes se encuentren en los supuestos mencionados anteriormente, deberán presentar la "garantía" por un monto igual al de las contribuciones y/o cuotas compensatorias que se causarían por la diferencia por la diferencia entre el valor declarado y el precio estimado. Cabe recordar que conforme a las reglas anteriores, dichas importaciones procedían mediante el otorgamiento de una fianza.

La "garantía" podrá ser cancelada a los seis meses de haberse otorgado, excepto si se hubiese iniciado el ejercicio de las facultades de comprobación por parte de las autoridades fiscales.

Agentes aduanales. El agente aduanal es un profesional que por su formación es legitimado por las autoridades mediante el otorgamiento de una patente para el ejercicio de su actividad.

Todos los actos y formalidades necesarias para el "despacho de mercancías" deberán realizarse en la aduana, participando en ellos por una parte la autoridad aduanera, y por la otra, las personas que se indican:

En el caso de importaciones: los consignatarios, los destinatarios, los propietarios, los poseedores o los tenedores.

En el caso de exportaciones: los remitentes.

Aún cuando los importadores o los exportadores son los promoventes de dichos actos, no se encuentran autorizados conforme a la LA para llevar a cabo personalmente los trámites relacionados con el "despacho de mercancías", debiendo encargarlos, por ministerio de ley (artículo 159), a los agentes o apoderados aduanales.

El artículo 159 citado, define por agente aduanal a la persona física autorizada por la SHCP, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías en los diferentes regímenes previstos en la Ley.

La velocidad con que se manejan los negocios, así como la necesidad de efectuar las operaciones con la mayor rapidez posible, ha hecho que exista un desconocimiento importante acerca de las funciones y responsabilidades del agente aduanal.

Es común observar en las empresas que los departamentos encargados de tales funciones se preocupen tan solo de enviar las facturas al agente aduanal y olvidarse por completo del proceso que se deberá seguir para la importación o exportación de las mercancías y por lo tanto, desconociendo las obligaciones establecidas en las diversas leyes para ellos mismos y, por ende, los alcances de su responsabilidad.

Estando por realizarse la importación o exportación de mercancías, lo correcto será dirigir una *"carta de encomienda"* al agente aduanal, confiriéndole el cargo de consignatario o mandatario respecto de dicha operación, precisando en qué habrán de consistir sus servicios, e indicando el régimen aduanero que deberá solicitar a la aduana.

Casi la totalidad de los importadores desconocen que conforme a la LA (artículo 59, fracción III) tienen la obligación de entregar al agente aduanal una manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad, en donde se contenga la información necesaria para determinar el valor en aduana de las mercancías.

Por último, y derivado de las actividades realizadas por los agentes aduanales, éstos serán responsables de lo siguiente:

- La veracidad de los datos e información suministrados.
- La determinación del régimen aduanero de las mercancías.
- La correcta clasificación arancelaria.
- El cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.

3.4. Otros Tópicos Legales en Materia Internacional

3.4.1. Relación de los Precios de Transferencia con las Operaciones de Comercio Exterior.

La firma del convenio entre Canadá y México para evitar la doble tributación estableció la primera realización concreta que nuestro país efectuó después de casi 20 años de haber iniciado formalmente el análisis de los efectos de este tipo de convenios en nuestro sistema impositivo.

Como lo vimos anteriormente, hay cerca de 35 tratados que ya se han firmado y que están a punto de aprobarse para su entrada en vigor, lo cual indudablemente está arrastrando problemas fiscales desconocidos para nuestra legislación. Uno de los principales efectos que traen consigo, tanto los programas de apoyo al comercio exterior como la inminente entrada en vigor de los tratados, es la determinación de los precios en los que se adquieran o enajenen bienes y

servicios en los mercados del exterior, ya que, de su exacta fijación, dependerá que las empresas obtengan las utilidades adecuadas al esfuerzo que realicen y que las autoridades fiscales de cada país logren recaudar vía impuestos, lo que en justicia les corresponde.

La tendencia a regular internacionalmente las utilidades que le corresponden a determinados países, se inicia en los Estados Unidos de América, a partir de que termina la Segunda Guerra Mundial, debido a que el gobierno norteamericano eleva su carga impositiva para poder recuperarse del costo tan fuerte que resultó para ellos la guerra. Por este motivo, las empresa norteamericanas comienzan a buscar países en donde su carga impositiva sea menor. Pocos años después las autoridades fiscales se dan cuenta de esta situación y así es como nacen las regulaciones de precios de transferencia.

Lo que buscaban en ese entonces las autoridades norteamericanas era establecer un **rango** mediante el cual pudieran estar seguras que la empresa residente en ese país no estuviera manejando a su conveniencia los precios de sus operaciones internacionales con partes relacionadas.

Así pues, nace el principio de "*arm's length*" el cual pretende medir la "longitud exacta" en la cual una parte no alcance a influir en las decisiones de precios de la otra, aún cuando éstas dos sean partes relacionadas, es decir, se

deberá comprobar que los precios de las operaciones entre partes relacionadas son los mismos que tendrían, si no fueran partes relacionadas.

En efecto, para la determinación de lo que comúnmente se le conoce como "precios de transferencia", es necesario llegar al principio "arm's length" el cual es el resultado de la aplicación de alguno de los métodos posibles para su determinación y cálculo.

3.4.1.1. Empresas sujetas a su determinación

En nuestra legislación, aún y cuando ya existían algunas disposiciones aplicables, no es sino hasta 1997 cuando las autoridades fiscales mexicanas ponen especial atención en la determinación de los precios de transferencia.

Dichas disposiciones le otorgan a las autoridades fiscales la facultad de estimar o modificar la utilidad o pérdida fiscal mediante la determinación presuntiva del precio en que los contribuyentes adquieran o enajenen bienes. El mismo ordenamiento define en qué casos, podrá la autoridad ejercer dicha facultad, siendo la fracción III, del artículo 64 la que prevé:

III. Cuando se trate de operaciones de importación o exportación, o en general se trate de pagos al extranjero.

Por otro lado, la fracción XIV, del artículo 58, de la misma ley, establece la obligación a las personas morales que tengan partes relacionadas que sean residentes en el extranjero, de obtener y conservar la documentación comprobatoria (*estudio de precios de transferencia*) con la que se demuestre que el monto de sus ingresos y deducciones se efectuaron de acuerdo a los precios o montos de contraprestaciones que hubieran utilizado partes independientes en operaciones comparables, la cual deberá contener los siguientes datos:

- a) Nombre, denominación o razón social, domicilio y residencia fiscal, de la parte relacionada con la que se celebren operaciones; así como la documentación que demuestre la participación directa o indirecta entre las partes relacionadas.
- b) Información relativa a las funciones o actividades, activos utilizados y riesgos asumidos por el contribuyente.
- c) Información y documentación sobre las principales operaciones con partes relacionadas y sus montos.
- d) El método aplicado conforme al artículo 65 de la ley del impuesto sobre la renta, incluyendo la información y la documentación sobre operaciones o empresas comparables.

Por lo tanto, toda empresa que realice operaciones con "partes relacionadas" que sean residentes en el extranjero, tendrán la obligación de efectuar este estudio. A *contrario sensu*, todas las empresas que no celebren operaciones con partes relacionadas que sean residentes en el extranjero, no tendrán la obligación de efectuar el estudio. Sin embargo, es recomendable contar con este estudio puesto que, como ya lo vimos anteriormente, las autoridades tienen la facultad de modificar los resultados de TODOS los contribuyentes, sin excepción.

3.4.1.2. Métodos para su determinación

Hemos comentado que las regulaciones de precios de transferencia son establecidas y reconocidas internacionalmente. Casi todos los países observan la regulación de los precios bajo los mismos métodos.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Existen dos instrumentos reconocidos internacionalmente como los documentos "de texto" en la determinación de precios de transferencia. Estos son:

1. *Transfer Pricing Regulations, OCDE*. (Regulaciones de los Precios de Transferencia emitidos por la OCDE).

2. *Section 482, Internal Revenue Code.* (Sección 482 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos de América).

Nuestra ley mexicana, a partir de 1997 cuenta con un artículo 65 en donde se establecen los métodos que se podrán aplicar para la determinación de los precios de transferencia. Los cuales, por cierto, son exactamente iguales, incluso en su redacción a los establecidos por la OCDE en su documento "*Transfer Pricing Regulations*".

Brevemente explicaré los seis métodos establecidos en el artículo 65 aplicables para la determinación del resultado "arm's length", que también se encuentra en los otros dos documentos que hemos mencionado.

I. **Precio comparable no controlado.** Conocido internacionalmente como UCPM (*Uncontrolled Comparable Price Method*), que consiste en considerar el precio o el monto de las contraprestaciones que se hubieran pactado con o entre partes independientes en operaciones comparables. Este método es el más comúnmente utilizado por su certeza en el resultado y por su facilidad en la aplicación.

II. **Precio de reventa.** Conocido como RPM (*Resale Price Method*), que consiste en determinar el precio de adquisición de un bien, de la prestación de un

servicio o de la contraprestación de cualquier otra operación entre partes relacionadas, multiplicando el precio de reventa, o de la prestación del servicio, o del contraprestación de que se trate, fijado con o entre partes independientes en operaciones comparables por el resultado de disminuir de la unidad, el porcentaje de utilidad bruta que hubiera sido pactado con o entre partes independientes en operaciones comparables.

Método = Precio de reventa X (1 - % de utilidad bruta (partes independientes))

III. Costo adicionado. Conocido como Cost+ (*Cost Plus Method*), que consiste en multiplicar el costo de los bienes o servicios o cualquier otra operación por el resultado de sumar a la unidad el porcentaje de utilidad bruta que hubiera sido pactada con o entre partes independientes en operaciones comparables. El Servicio de Administración Tributaria, ha recibido hasta este momento más de cuatrocientas cincuenta solicitudes de autorización de precios, de las cuales casi cuatrocientas han sido promovidas bajo este método. Esto es así puesto que éste método es muy utilizado por las maquiladoras.

IV. Partición de Utilidades. Conocido como PSM (*Profit Sharing Method*), que consiste en asignar la utilidad de operación obtenida por partes relacionadas, en la proporción que hubiera sido asignada con o entre partes independientes, conforme a lo siguiente:.

- Se determinará la utilidad de operación global mediante la suma de la utilidad de operación obtenida por cada una de las personas relacionadas involucradas en la operación.
- La utilidad de operación global, se asignará a cada una de las personas relacionadas considerando elementos tales como activos, costos y gastos de cada una de las personas relacionadas con respecto a las operaciones entre dichas partes relacionadas.

V. **Residual de Partición de Utilidades.** Conocido como RPSM (*Resudial Profit Sharing Method*), que al igual que el anterior, consiste en asignar la utilidad de operación obtenida por partes relacionadas en la proporción que hubiera sido asignada con o entre partes independiente, conforme a lo siguiente:

- Se determinará la utilidad de operación global mediante la suma de la utilidad obtenida por cada una de las personas relacionadas involucradas en la operación.
- La utilidad de operación global se asignará de conformidad con lo especificado en el artículo 65 de la LISR.

VI. **Márgenes Transaccionales de Utilidad de Operación.** Conocido como, el cual consiste en determinar en transacciones entre partes relacionadas, la utilidad de operación que hubieran obtenido empresas o partes independientes en operaciones comparables, con base en factores de rentabilidad que toman

en cuenta variables tales como activos, ventas, costos, gastos o flujos de efectivo.

A diferencia de otros países, en México no existe una regla acerca de la obligación de determinar el rango de precios de una parte relacionada bajo cierto método en específico. La selección del método que se va a aplicar va en función de la naturaleza del negocio y de la facilidad para identificar los comparables que se van a utilizar en el método seleccionado.

3.4.2. Injerencia de los tratados para evitar la doble tributación

Introducción. Es conocido por todos que en los últimos años han crecido en el ámbito internacional los procesos de integración de economías que se conoce como "globalización", que en pocas palabras significa la eliminación de fronteras y barreras arancelarias para las transacciones de comercio internacional que llevan a cabo dos o más países. La Comunidad Económica Europea es un buen ejemplo de este proceso, la cual, estuvo en negociaciones por más de diez años para poder adecuar los sistemas aduanales, recaudatorios y jurídicos recientemente adoptados en forma general.

Todo parece indicar que las autoridades mexicanas han decidido firmemente introducir al país en el proceso de la integración mediante la

celebración de tratados, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el cual permitirá eliminar casi por completo las fronteras comerciales que, hoy por hoy, obstaculizan las transacciones internacionales.

Cuando se habla de un tratado a celebrarse entre dos países soberanos, jurídicamente hablando, se deberá hacer referencia al Derecho Internacional; por lo cual es de suma importancia determinar, de donde adquiere, o quién le otorga el carácter jurídico a un tratado internacional.

Las fuentes del derecho internacional se encuentran enumeradas en el estatuto del artículo 38 de la Corte Internacional de Justicia (Órgano Judicial de las Naciones Unidas), y han sido aceptadas por todos los países que ratificaron la carta de las Naciones Unidas (firmada en la ciudad de San Francisco, E.U.A. el 22 de junio de 1945). México ratificó dicha carta el 7 de noviembre de 1945 y como consecuencia de ello, ha aceptado como fuentes de Derecho Internacional las que en el citado precepto se señalan.

Ahora bien, ¿que debemos entender por "tratado"? Al respecto el artículo 2-1-a del documento emitido por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados sostiene lo siguiente:

"Se entiende por tratado, un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste

en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Considero dos aspectos importantes a reflexionar en la definición anterior. El primero es referente a que se contrae voluntariamente una obligación de derecho internacional con el otro país, y el segundo es referente a que el tratado deberá de regirse por las normas del Derecho Internacional y no por el derecho interno de cualquiera de los Estados contratantes.

El problema de la doble tributación. Al interactuar comercialmente dos países, se produce un fenómeno que se conoce como “doble tributación internacional”. Esto ocurre por que los países involucrados, imponen contribuciones a todo aquel que genere riqueza en su territorio, y de igual manera los países en los que radican los individuos que originan dicha interacción comercial gravan la misma transacción por el solo hecho de ser residentes en dicho territorio, con la consecuencia de que una misma persona pueda ser sujeto a un impuesto en su país de residencia y al mismo tiempo ser sujeto en el país en el que radica la otra persona con la que interactúa comercialmente. He ahí la utilidad de los tratados que evitan la doble imposición a un mismo generador de riqueza.

Su influencia en los programas. En relación con el tema principal de mi estudio, creo que la influencia de los tratados para evitar la doble tributación en

los programas, así como su buen conocimiento y entendimiento es fundamental. Trataré de explicarlo mejor.

Cuando una empresa goza de uno de los programas comentados, o en otras palabras, tiene una participación importante en los mercados extranjeros, ingresa al mundo de las operaciones globales e internacionales; los productos y/o servicios que ofrece deberán de ahí en adelante, cumplir con los más altos estándares de calidad y precio para satisfacer a los clientes más exigentes en el ámbito mundial.

Por tal motivo, la empresa con programa se ve obligada a requerir de materias primas, servicios técnicos, administrativos y de diversa índole, del mismo grado de competitividad para poder permanecer dentro de ese mercado internacional.

Desafortunadamente, en un gran número de casos, dichas materias primas o servicios sólo pueden ser suministrados por proveedores residentes en el extranjero, los cuales, por su condición de residencia, y de acuerdo a nuestra legislación fiscal, estarían sujetos al pago del impuesto sobre la renta en el país, en la mayoría de los casos, mediante un porcentaje de retención establecido en la ley, sobre el total de sus ingresos derivados de cada transacción, mismo que deberá de ser enterado posteriormente por la persona quien reciba el servicio.

En la mayoría de las transacciones de esta naturaleza, el residente en el extranjero “no acepta” ningún tipo de retención (por la complejidad que tiene el acreditamiento de tal impuesto en su país de residencia, o simplemente por su arraigada nacionalidad) sobre sus ingresos por lo que comúnmente el residente en México no tiene otra opción mas que absorber el costo del impuesto generado por tal servicio y enterarlo a las autoridades con sus propios recursos.

Lo anterior, sin lugar a dudas, viene a incrementar los costos incurridos en la producción o comercialización de productos que se pretenden exportar.

Este problema se viene a solucionar por medio de los tratados para evitar la doble tributación, los cuales benefician indirectamente a los programas al disminuir (y en muchos casos, anular por completo) la carga de la retención impositiva generada por el servicio recibido y por consiguiente el precio del producto o servicio.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Como se puede apreciar, es de suma importancia que nuestro país celebre tratados de este tipo con los países con los que se tenga más relación comercial para de esta manera apoyar al comercio internacional.

Actualmente, México es el 6º país con más tratados para evitar la doble tributación celebrados en el mundo, lo cual nos dice que nuestra situación al respecto en el ambiente internacional no está del todo mal, sin embargo creo que

deberían promoverse muchos otros tratados de esta naturaleza, ya que si bien, los países con los que la mayoría de las empresas mexicanas contraen relaciones comerciales gozan de los beneficios de un tratado, existe un sinnúmero de empresas mexicanas que celebran operaciones con países menos importantes y que no gozan de ningún tratado en esta materia.

México celebra operaciones comerciales con más de 150 países en el mundo y a la fecha se han negociado tan solo unos 40, de los cuales únicamente unos 20 se han concluido totalmente y los restantes aún están en negociaciones.

En las siguientes páginas se podrá apreciar una lista de la situación que guarda cada uno de los tratados para evitar la doble tributación celebrados por nuestras autoridades con los diversos países, así como las tasas de retención acordadas para cada tipo de transacción y algunos otros comentarios de interés general.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**STATUS DE LAS NEGOCIACIONES HECHAS EN LOS TRATADOS
DE DOBLE TRIBUTACION SUSCRITOS POR MÉXICO**

Información resumida proporcionada por la Dirección General Técnica y de Negociaciones Internacionales del Servicio de Administración Tributaria (SAT) vigente al 14 de diciembre de 1998, aplicable para la determinación del impuesto sobre la renta, por contribuyentes residentes en alguno de los países suscriptores de los tratados.

PAISES	DIVIDENDOS ⁽¹⁾		INTERESES ⁽²⁾			REGALÍAS	
	entre sociedades de portafolio	de 5 años (15%) % general	pagados a bancos en un periodo inicial	pagados a bancos en un periodo posterior	Clausula NMF	tasa del tratado	tasa NMF
ALEMANIA	5% con el 10% de la tenencia accionaria	15%	de 5 años (15%) % general	15 bancos, seguros y fondos de pensiones 10% 15% en general	—	10%	—
BÉLGICA	5% con el 25% de la tenencia accionaria	15%	de 5 años (15%) % general	15 % en general	—	10%	—
CANADÁ	10% con el 25% de la tenencia accionaria	15%	—	15% en general	10% ⁽³⁾	15%	10% ⁽⁴⁾
COREA	exentos con el 10% de tenencia accionaria	15%	de 5 años (10%)	5% % en general	—	10%	—
CHILE	5% con el 20% de la tenencia accionaria	10%	15% en general	5% en general	5% y 10%	15%	10%
DINAMARCA	exentos con el 25% de tenencia accionaria	15%	—	5% % en general	—	10%	—
ECUADOR	5%	5%	de 5 años (15%) en general	10% % en general	—	10%	—
ESPAÑA	5% con el 25% de la tenencia accionaria	15%	de 5 años (15%) en general	10% % en general	—	10%	—
U.S.A.	10% con el 10% de la tenencia accionaria de acciones con derecho a voto ⁽⁵⁾	15% los primeros 5 años, después 10%	de 5 años (10%) también a instituciones de seguros y por títulos negociados en mercados reconocidos.	4.9% también a instituciones de seguros y derivados de bonos negociados en un mercado reconocido. 10% pagados por bancos y a proveedores 15% en general	—	10%	—
FINLANDIA	gravamen exclusivo en la residencia			5% en general		10%	—

STATUS DE LAS NEGOCIACIONES HECHAS EN LOS TRATADOS DE DOBLE TRIBUTACION SUSCRITOS POR MÉXICO

Información resumida proporcionada por la Dirección General Técnica y de Negociaciones Internacionales del Servicio de Administración Tributaria (SAT) vigente al 14 de diciembre de 1998, aplicable para la determinación del impuesto sobre la renta, por contribuyentes residentes en alguno de los países suscriptores de los tratados.

PAISES	DIVIDENDOS ⁽¹⁾		INTERESES ⁽²⁾		REGALÍAS		
	entre sociedades	de portafolio	pagados a bancos en un periodo inicial	pagados a bancos en un periodo posterior	Cláusula NMF	tasa del tratado	tasa NMF
FRANCIA	gravamen exclusivo en el país de residencia 5%, 15% ^(a)	gravamen exclusivo en el país de residencia	—	15% en general	10% ⁽³⁾	15%	10% ⁽⁴⁾
ITALIA	15%	15%	15% en general	15% en general	10%	15%	—
JAPÓN	5% con el 25% de la tenencia accionaria ⁽⁷⁾	15%	—	10% también a instituciones de seguros, por títulos negociados en mercados reconocidos y a proveedores. 15% en general	—	10%	—
NORUEGA	gravamen exclusivo en la residencia con el 25% de tenencia accionaria	15%	de 4 años (15%) en general	10% en general	—	10%	—
PAISES BAJOS	5% con el 10% de tenencia accionaria. gravamen exclusivo en la residencia en el caso de los países bajos	15%	de 5 años. También a instituciones de seguros y para intereses derivados de títulos negociados en mercados reconocidos 10%. 15% en general	También para instituciones de seguros y derivados de títulos negociados en mercados reconocidos 5%. 10% pagados por bancos y proveedores. 15% en general.	—	10%	—
REINO UNIDO	gravamen exclusivo en la residencia	en	10% durante los primeros 3 años. También para instituciones de seguros y para intereses derivados de títulos negociados en mercados reconocidos. 15% en general	También para instituciones de seguros y para intereses derivados de títulos negociados en mercados reconocidos 5%. 10% pagados por bancos y proveedores 15% en general	—	10%	—

**STATUS DE LAS NEGOCIACIONES HECHAS EN LOS TRATADOS
DE DOBLE TRIBUTACION SUSCRITOS POR MÉXICO**

Información resumida proporcionada por la Dirección General Técnica y de Negociaciones Internacionales del Servicio de Administración Tributaria (SAT) vigente al 14 de diciembre de 1998, aplicable para la determinación del impuesto sobre la renta, por contribuyentes residentes en alguno de los países suscriptores de los tratados.

PAISES	DIVIDENDOS (1)		INTERESES (2)			REGALIAS	
	entre sociedades	de portafolio	pagados a bancos en un periodo inicial	pagados a bancos en un periodo posterior	Cláusula NMF	tasa del tratado	tasa NMF
VENEZUELA	5% general		---	4.95% Bancos y aseguradoras. 15% en general	---	10%	---
SINGAPUR	gravamen exclusivo la residencia	en	5%, 15% en general	---	---	10%	---
SUECIA	5% con el 10% de tenencia de acciones con derecho a voto	15%	de 5 años en general	15% 10% a bancos en general	---	10%	---
SUIZA	5% con el 25% de tenencia accionaria	15%	de 5 años en general	15% 10% a bancos en general	---	10%	---

NMF = Nación Más Favorecida

- (1) México no grava los dividendos.
- (2) La tasa general es aplicable a todos los intereses. En algunos casos existen exenciones.
- (3) Se aplica la tasa del 10% del tratado México-Estados Unidos, a partir del 1° de enero de 1994 para intereses pagados a bancos e instituciones de seguros y para los derivados de los bonos tit negociados en un mercado de valores reconocidos.
- (4) Se aplica la tasa del 10% del tratado con Suecia, a partir del 1° de enero de 1993.
- (5) Cláusulas de NMF = Nación Más Favorecida.
- (6) Gravamen exclusivo en el país de residencia para personas físicas y para sociedades, cuando quien recibe dividendos es una sociedad cuyo capita esta deteniada en menos del 50% por resi en terceros Estados, y detenta 10% o más de las sociedades que los distribuye, siempre que la sociedad que recibe los dividendos este deteniada en mas del 50% por residentes en terceros (La tasa de 15% aplica cuando la sociedad que recibe los dividendos es la beneficiaria efectiva de los mismos y detenta menos de, 10% de la sociedad que los distribuye.
- (7) La tasa de 5% aplica si la tenencia accionaria se tuvo al menos 6 meses anteriores al término del ejercicio fiscal. Gravamen exclusivo en el país de residencia en ciertos casos.

3.4.3. Consideraciones del TLCAN

Las maquiladoras establecidas en México, así como muchas de las empresas que cuentan con algún programa, son claramente una parte complementaria de la totalidad de un proceso productivo, es decir, son consideradas desde el punto de vista corporativo como un “centro de costos”, en el que un proceso productivo que se inicia en un país, se termina o complementa en otro. Este esquema permite que las industrias optimicen la producción al aprovechar las ventajas comparativas que ofrece cada país.

Indudablemente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC o TLCAN) abre grandes oportunidades para que este sector se consolide y continúe prosperando a ritmo de crecimiento acelerado. El gobierno mexicano ha manifestado su intención de negociar condiciones favorables para la industria maquiladora, que le permitan, no sólo hacerse acreedor a los beneficios del TLC, sino que además, pueda permanecer el esquema como un mecanismo ágil y eficaz para continuar llevando a cabo la producción compartida.

El TLC, al eliminar las barreras al comercio entre sus signatarios y promover la inversión entre sus miembros, está facilitando las tendencias de globalización y la complementariedad entre las industrias de los tres países. En relación con los programas, la posición del TLC desde su entrada en vigor ha sido

la de preservar las características iniciales de las maquiladoras por así convenir a la industria y al comercio exterior del país.

Respecto a las reglas de origen (que más adelante comentaremos), más del 95% de los productos elaborados por estas industrias no tienen problemas para cumplir con las reglas de origen del tratado. A continuación se presenta un resumen de las disposiciones más significativas y directamente relacionadas con los programas.

El 12 de agosto de 1992, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Sierra; el Ministro de Industria, Ciencia y Tecnología y Comercio Internacional de Canadá, Michael Wilson; y la Representante Comercial de los Estados Unidos de América, Carla Hills, concluyeron las negociaciones del TLC. Fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el 22 de noviembre de 1993 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 20 de diciembre de 1993, con fecha de entrada en vigor el 1 de enero de 1994.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

3.4.3.1. Objetivos y estructura del TLC

Objetivos del TLC. En resumen podríamos decir que la firma del TLC persigue tres grandes objetivos desde el punto de vista mexicano. Incrementar las exportaciones, Coadyuvar al crecimiento económico y crear empleos productivos y bien remunerados.

Para lograr los objetivos anteriores, fue necesario eliminar las barreras al comercio de bienes y servicios entre los tres países, facilitar las condiciones de la competencia justa y equitativa dentro de la zona de libre comercio, así como expandir significativamente, la liberación de las condiciones para la inversión de cada uno de los tres países en el otro.

Estructura del TLC. El TLC consta de 22 capítulos que, en conjunto, suman casi 300 artículos en varios miles de cuartillas. Además existen los anexos de desgravación que especifican los tiempos y ritmos a los que se irán reduciendo las tarifas.

Los capítulos están ordenados en ocho partes, pero existen varios anexos. Existen los anexos arancelarios o de desgravación y además dos grupos de anexos al final del TLC, uno de ellos establece los movimientos de fracciones arancelarias compatibles con el capítulo IV (reglas de origen); el otro grupo contiene siete anexos numerados del I al VII que complementan la quinta parte (inversión y servicios).

A diferencia de la gran mayoría de las leyes que acostumbran numerar el articulado de forma consecutiva, el TLC utiliza una numeración más accesible para el público en general, muy similar al utilizado para la nueva estructura de la Miscelánea Fiscal. Primero se utiliza el número del capítulo (del 1 al 22) y después dos dígitos que indican el número consecutivo del artículo dentro del

capítulo. De tal forma que si queremos saber la ubicación del artículo 305, sabremos que es el artículo 5 del capítulo III, o el artículo 2212, es el artículo 12 del capítulo XXII. Los párrafos dentro de cada artículo también se numeran, y cuando hay subpárrafos se utilizan letras.

3.4.3.2. Contenido del TLC

Como se podrá observar, el contenido del TLC es demasiado amplio y sería imposible e impráctico para nuestros intereses tratar de reseñarlo por completo por lo que me dedicaré a reseñar solo aquellos artículos de importancia para la presente investigación.

Los dos primeros capítulos disponen los objetivos y las definiciones generales y los dos últimos tienen también un efecto general sobre el acuerdo. El capítulo XXI presenta las excepciones generales al TLC, Canadá incluyó el artículo 2106 como protección a su industria cultural, México el 2104 para evitar compromisos excesivos en situación de crisis en la Balanza de Pagos y Estados Unidos el 2102, como medida de protección a la seguridad nacional.

El artículo 2103 lo considero importante ya que es el que establece el trato en cuestiones fiscales entre los países. De hecho en su primer párrafo establece que sólo este artículo puede aplicarse a medidas tributarias. En él se establecen los mecanismos sobre los que se debe analizar la cuestión de trato nacional en

materia fiscal, pero además se determina, en el párrafo 6, quién es el que decide si existe o no una expropiación sobre una inversión extranjera.

Disposiciones generales. Las disposiciones iniciales del TLC establecen formalmente una zona de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, de conformidad con el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Cada país ratifica sus derechos y obligaciones derivados del GATT. En caso de conflicto se establece que prevalecerán las disposiciones del TLC sobre cualquier otro.

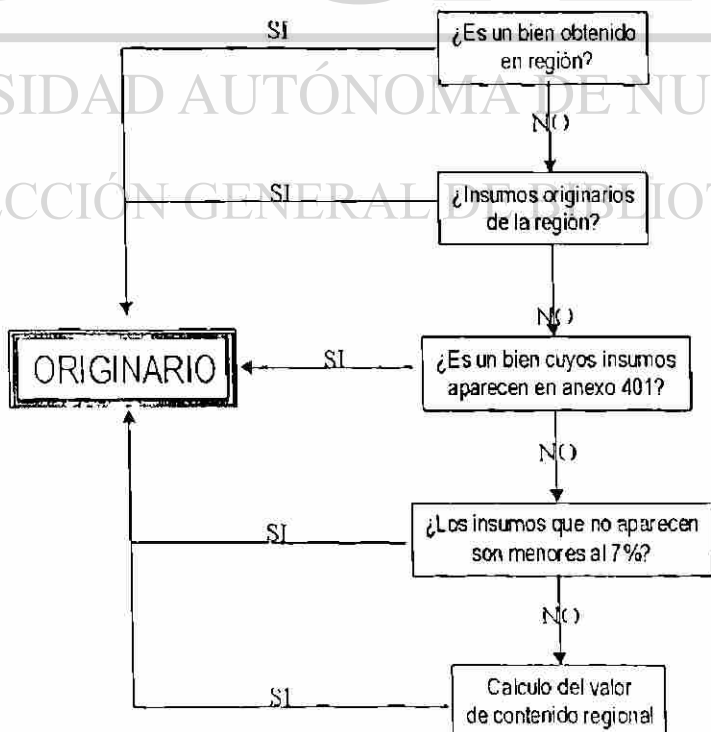
Trato nacional. El TLC incorpora el principio fundamental del trato nacional del GATT. Los bienes importados a un país miembro del TLC, de otro de ellos, no serán objeto de discriminación.

Reglas de origen. El TLC preve la eliminación de todas las tasas arancelarias sobre los bienes que sean originarios de México, Canadá y Estados Unidos en el transcurso de un período de transición. Para determinar cuales bienes son susceptibles de recibir trato arancelario preferencia son necesarias reglas de origen.

Las disposiciones sobre reglas de origen contenidas en el TLC están diseñadas para asegurar que las ventajas del mismo se otorguen sólo a bienes producidos en la región de América del Norte y no a bienes que se elaboren total

o en su mayor parte en otros países; establecer reglas claras y obtener resultados previsibles; y reducir los obstáculos administrativos para los exportadores, importadores y productores que realicen actividades comerciales en el marco del tratado. Las reglas de origen disponen que los bienes se considerarán originarios de la región cuando se produzcan en su totalidad en los países participantes. Los bienes que contengan materiales que no provengan de la zona también se considerarán originarios, siempre y cuando los materiales ajenos a la región sean transformados en cualquier país socio del TLC. Dicha transformación deberá ser suficiente para modificar su clasificación arancelaria y en algunos casos, adicionalmente deberán cumplir con un porcentaje mínimo de contenido regional. El siguiente esquema muestra el procedimiento a seguir en la determinación de las reglas de origen:

PROCEDIMIENTO



Administración aduanera. Con el propósito de asegurar que sólo se otorgue trato arancelario preferencial a los bienes que cumplan con las reglas de origen, y de que los importadores, exportadores y productores de los tres países obtengan certidumbre y simplificación administrativa, el TLC incluye disposiciones aduaneras que establecen reglamentos para asegurar la aplicación, administración e interpretación de las reglas de origen.

Dentro de este reglamento se contempla el certificado de origen uniforme, así como los requisitos de tal certificación y procedimientos a seguir por los importadores y exportadores que reclamen trato arancelario preferencial, los requisitos comunes para la contabilidad de dichos bienes y las reglas, tanto para los importadores como para los exportadores y las autoridades aduaneras.

Antidumping y cuotas compensatorias. En el tratado se establece un mecanismo para que tribunales arbitrales independientes, de integración binacional, revisen las resoluciones definitivas en esta materia que hayan dictado las autoridades competentes de cada país. Cada país llevará a cabo las reformas legales necesarias para asegurar la revisión efectiva por parte de estos tribunales arbitrales.

En esta sección se disponen procedimientos para revisiones por tribunales arbitrales de futuras reformas a las legislaciones en materia de antidumping y cuotas compensatorias de cada país. Por otro lado, se crea un mecanismo de

salvaguarda diseñado para solucionar aquellas situaciones en que la aplicación de la legislación interna menoscaba el funcionamiento del proceso arbitral.

3.4.3.3. Artículos específicos del tratado en materia de impuestos al comercio exterior

Como ya lo comentamos, el artículo 401 del TLC dispone que un bien es originario de la región cuando:

- a) Se obtiene o produce enteramente en la región.
- b) Todos los materiales utilizados en su producción son originarios.
- c) Todos los materiales utilizados en su producción cambian de clasificación de acuerdo al anexo 401.
- d) Se cuente con un contenido regional superior al 60% de acuerdo al valor de transacción o superior al 50% de acuerdo con el costo neto.

Hay que considerar que para cualquier cálculo de contenido regional, sólo los materiales incorporados directamente en la producción son susceptibles de aceptar dicho contenido; ni la energía, ni los gastos de administración, ni cualquier otro gasto o inversión de la empresa que no esté dentro del producto afecta el valor del contenido regional.

Este artículo menciona que si un bien se obtuvo en la región, es originario. Si todos los materiales que se utilizaron en la producción son originarios, el bien

es originario. Si ninguna de las dos cosas anteriores ocurre, se presume que parte de los insumos directos son importados de países que no han firmado el TLC y en estos casos es cuando se deberá verificar que no haya la intención de recibir los beneficios del mismo sin tener derecho. Por lo anterior, el TLC especifica dos métodos para calcular el contenido de origen.

El primer camino es revisar si se permite el cambio de clasificación arancelaria de los insumos, llamado **salto arancelario**, para lo cual tan sólo basta con ver una lista contenida en el anexo 401 (que incluye poco más de 100 páginas describiendo los saltos aceptables) y comprobar si se pueden o no cambiar.

Si el bien no es obtenido en la región, no se produjo con insumos regionales, ni logró pasar la regla del artículo 405, queda solamente la opción del cálculo del valor de contenido regional. Para este cálculo el artículo 402 especifica los métodos aceptables: Valor de transacción y Costo neto.

El cálculo del valor de transacción se deberá efectuar de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$VCR = \frac{VT - VMN}{VT} \times 100\%$$

Donde:

VCR= Valor de Contenido Regional

VT = Valor de transacción

VMN= Valor de los insumos importados (o sea los no originarios).

Este método es mucho más fácil de utilizar que el del costo neto, sin embargo, en algunos casos no es posible utilizarlos, simplemente porque no existe un valor establecido de transacción del bien (por ejemplo en operaciones entre compañías afiliadas) o porque el mismo artículo 402, no lo permite, como es el caso de los siguientes bienes, que es obligatorio el uso del método de Costo neto:

- a) Sector automotriz.
- b) Cuando no exista valor de transacción o no sea admisible de acuerdo al código de valoración aduanera.
- c) Cuando exista relación entre vendedor y comprador y las transacciones alcancen más del 85% de las ventas totales del productor.
- d) Sector calzado (6401.10 a 6406.10)
- e) Maquinas para procesado de texto (8469.10aa)
- f) Cuando se utilice la acumulación a que se refiere el artículo 404.
- g) Cuando el bien sea material intermedio.

El cálculo del Costo neto se deberá efectuar con la siguiente formula:

$$VCR = \frac{CN - VMN}{CN} \times 100\%$$

Donde:

CN= Costo total de la producción de todos los bienes menos costos de promoción de ventas, comercialización, servicios post-venta, regalías, embarques y otros de la misma naturaleza.

Por lo tanto, si se quiere exportar un bien de México, hacia Canadá o Estados Unidos y gozar de los beneficios del TLC, es necesario primero establecer si dicho bien puede considerarse como originario de la región (de Norteamérica), a través del procedimiento establecido para reglas de origen graficado en las páginas anteriores.

Comercio de bienes. El capítulo III inicia con el artículo 300, donde habla sobre el comercio de bienes incluyendo los anexos 300-A, automotriz y 300-B, bienes textiles y del vestido.

La **sección A** del capítulo, con un solo artículo, se dedica al problema principal del comercio internacional: el trato nacional. Este concepto significa que se le debe de dar al extranjero el mismo tratamiento que a cualquier nacional en lo que se refiere al comercio de bienes.

El cuerpo de este capítulo son las secciones B y C donde se especifican las cuestiones relativas a los aranceles y a las medidas no arancelarias. El artículo 302 es el que determina los esfuerzos que las partes harán por desgravar todos los bienes y nos remite al anexo 302.2. Este anexo tiene 13 párrafos y 3 secciones. Las tres secciones son las listas de desgravación de cada país que se encuentran separadas del texto del TLC.

En cuanto a los párrafos, el primero define las categorías de degravación, señalando las velocidades de desgravación en la siguiente forma:

CATEGORÍA	ARANCEL CERO A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE:	REDUCCION ARANCELARIA ANUAL DE
A	1994	-----
B	1998	20% en 5 años
C	2003	10% en 10 años
C+	2008	6.67% en 15 años
D	Trato libre de impuestos	Antes de la Entrada en vigor

Dentro de los sectores más importantes negociados, se encuentra la industria automotriz, en la que México liberará por completo la importación de autos en 10 años, los camiones ligeros a 5 años y los camiones pesados a 10 años.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



En el sector textil, el 45% de las exportaciones de México a Estados Unidos quedaron libres de arancel de inmediato a la entrada en vigor del TLC, mientras que sólo el 20% de las exportaciones estadounidenses a México se desgravaron en forma inmediata.

Devolución de impuestos. El artículo 303 es el que determina bajo qué condiciones se devuelven los impuestos pagados por importación de bienes. Este artículo es la base del capítulo V, donde se especifican los procedimientos

aduanales. La idea de este artículo es establecer las condiciones en las que se estaría incurriendo en prácticas pretenciosas contra el TLC, como cuando se re-exporta sin modificarse el bien, cuando hay cuotas compensatorias, etc. El artículo 304 impide que se condicione la exención de aranceles a requisitos de desempeño, así como trata de evitar los efectos desfavorables de la exención limitada a un número reducido de personas.

Un artículo muy relacionado con el tema del presente estudio es el 305. En él se especifica la reglamentación sobre la importación temporal de bienes. No debe entenderse como el tipo de importación que realizan las maquiladoras, sino más bien se refiere exclusivamente al movimiento temporal de bienes que no sufren transformaciones ni incrementos en su valor agregado.

Certificado de origen. También muy relacionado con nuestro estudio es lo relativo al certificado de origen. Las disposiciones conducentes se expresan en el ya citado capítulo V, de procedimientos aduaneros.

Se establece la existencia de un Certificado de Origen a partir del 1º de enero de 1994 para certificar que un bien que se exporte de un territorio de una Parte a territorio de otra Parte, califica como originario. Cada una de las Partes podrá exigir que el certificado que ampare un bien importado a su territorio sea llenado en el idioma que determine su legislación.

CAPITULO IV

¿QUE ESTÁ PASANDO A NIVEL INTERNACIONAL?

4.1 Programas similares promovido por los gobiernos de otros países.

En los últimos tiempos, atraer la inversión extranjera en cualquier país ha sido un aspecto muy importante dentro de sus políticas económica. Convencidos de los beneficios que traen consigo este tipo de programas, se han decidido apoyar verdaderamente la implantación de empresas extranjeras dentro de sus territorios otorgándoles ciertos beneficios.

Sin embargo, debemos reconocer que pocos países cuentan con la amplia gama de diferentes programas de apoyo al comercio exterior con la que cuenta México, en relación a programas específicos. Todo parece indicar que hemos encontrado la forma ideal que muchos países desean aplicar en sus propias economías. Esto es así puesto que una de las fórmulas implantadas por México (PITEX) ha sido prácticamente "copiada" por los Estados Unidos al haber promovido un programa de apoyo basándose en los principios del nuestro.

Si bien nuestro país cuenta con programas bien diseñados, los requisitos para poder gozar de los mismos son, en algunos casos, bastante complejos lo cual le resta atractivo a sus bondades.

A lo largo de esta investigación, he encontrado que la única medida que se otorga a nivel mundial y de manera similar, es el mecanismo de devolución de impuestos aduanales denominado "Drawback", al que ya nos referimos en el capítulo pasado y que por cierto, encontramos muy limitado en comparación con los programas específicos.

Pocos países son los que otorgan mecanismos directos de apoyos como los que otorga México. Estados Unidos y Canadá recientemente han creado programas muy similares a los de México. A continuación presentamos algunos de los programas o beneficios que algunos países contemplan dentro de sus "paquetes" de apoyo a la inversión extranjera, así como sus ventajas. Por razones de importancia, mi estudio será mas extenso en los países de Estados Unidos y Canadá y usaré los términos en su idioma oficial para evitar traducciones incorrectas o incompletas.

4.1.1. Estados Unidos De América

Dentro de la sección 5062. del Código de Rentas Internas "*Internal Revenue Code*" (IRC) llamada "*Refund and Drawback in case of exportation*" se

contempla la posibilidad de devolver ciertos impuestos pagados por la importación de insumos que posteriormente se exportarán. El mecanismo es muy parecido al establecido en nuestro país, con ciertas variantes. La sección 5062 otorga tres posibilidades de solicitar la devolución de impuestos.

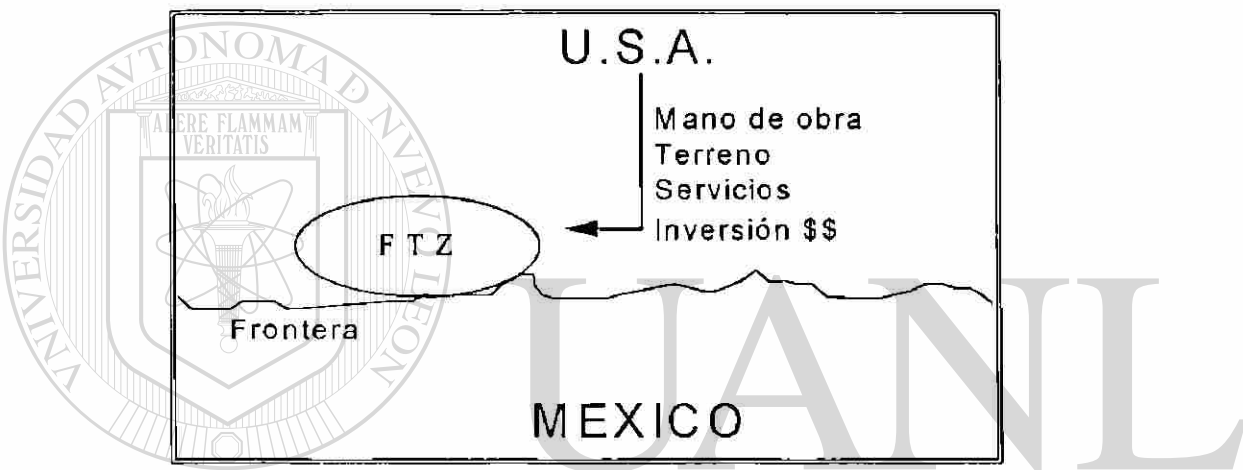
- Refund.
- Drawback.
- Exportation of imported goods.

Sin embargo, existen programas específicos promovidos por autoridades estadounidenses con el único fin de promover las exportaciones, los que a continuación señalo.

Foreign Trade Zone. (FTZ) La FTZ (Zona de Comercio Exterior) es un área normalmente ubicada dentro o junto a la línea fronteriza norteamericana, en la cual los bienes extranjeros pueden ser descargados, almacenados y transformados-ensamblados sin que sea necesario pagar los aranceles por la importación de los mismos, sino hasta que dichos bienes sean sustraídos de la FTZ para ser utilizados o enajenados dentro del territorio estadounidense.

Los componentes o insumos extranjeros pueden ser ensamblados, utilizando únicamente mano de obra estadounidense, antes de que sean considerados como importados oficialmente. Como un incentivo adicional, si en el

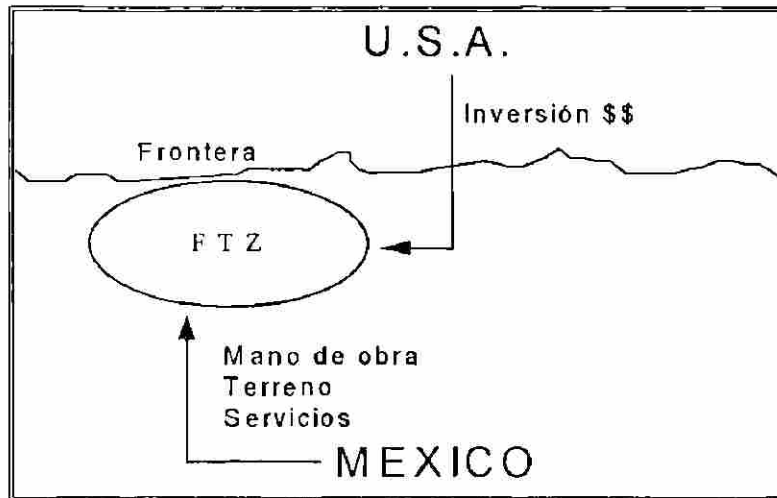
valor final del producto se involucra más del 51% del mismo por concepto de mano de obra o insumos domésticos (estadounidenses), las autoridades aduaneras norteamericanas permiten la posibilidad de reclasificar los bienes importados para considerarlos como "hechos en USA" logrando con esto evitarse la necesidad de pagar ningún impuesto por concepto de importación.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Sin embargo, existe la posibilidad de que para todos los efectos legales, el *Internal Revenue Service* a través de las autoridades aduaneras, en ciertos casos pueda considerar a las empresas que se encuentren bajo el esquema FTZ como si fueran empresas extranjeras de las denominadas "off-shore", con lo cual recibirían el tratamiento específico para este tipo de compañías.

FTZ CONSIDERADA "OFF-SHORE"



Temporary Importation Bond. (TIB) Esta opción es muy similar al programa PITEX que se ofrece en nuestro país y es utilizada cuando se tiene completa certeza de que los bienes importados van a ser re-exportados o destruidos en su totalidad posteriormente dentro del período permitido para este efecto el cual es de uno a tres años, a diferencia de las FTZ, las cuales no tienen restricción de tiempo.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Las mercancías y bienes importados bajo el esquema de TIB pueden circular libremente en toda la franja fronteriza (sin necesidad de contar con autorización para operar como empresa FTZ) y el procedimiento para la devolución de los impuestos pagados por la importación de los mismos, es mucho más simple que el procedimiento normal del "Drawback" estadounidense.

Sin embargo, las reparaciones, alteraciones o procesamiento de las mercancías que se introduzcan en el país (USA) bajo esta opción, están muy

restringidas y limitadas a la presentación de distintos formatos y requisiciones, antes de poderlas realizar, con el fin de asegurarse que dichas mercancías cumplan los requisitos.

4.1.2. Canadá

De acuerdo con el *"Department of National Revenue of Canada"*, mejor conocido únicamente como *"Revenue Canada"* (RC) Existe un programa llamado *"Canada Duty Drawback Program"* (CDDP) el cual ayuda a las compañías canadienses a competir en los mercados de exportación y en ciertos mercados domésticos, permitiéndoles, bajo ciertas circunstancias, recuperar los impuestos a la exportación pagados en la importación de algunos bienes.

Sujetos del programa. Podrán gozar de los beneficios de este programa todos los que así lo soliciten y que sean importadores, manufactureros y exportadores.

Las compañías canadienses podrán recuperar dichos impuestos, siempre que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias (y que cumplan con los requisitos aduanales locales):

- Exportación de productos manufacturados canadienses.
- Importación y posteriormente exportación de los mismos bienes.

- Utilización de insumos o materiales importados.
- Destrucción de inventarios obsoletos.

Los importadores de bienes y mercancías utilizadas en el procesamiento o manufactura de productos que posteriormente fueron exportados, pueden recuperar los aranceles pagados en la importación de los mismos. Después de que los bienes han sido exportados el productor o el exportador puede solicitar la devolución de los aranceles siempre que dichos bienes no hayan sido utilizados o dañados antes de ser exportados. El reclamante deberá llenar una solicitud y entregarla en la oficina aduanal correspondiente, dentro de los cuatro años siguientes a la fecha en que se introdujo la mercancía sujeto de la devolución. En los casos en que los bienes hayan sido exportados a Estados Unidos o México (después del 1o. de enero de 1996) se deberá sujetar a lo contenido en el TLC.

Importación y posteriormente exportación de los mismos bienes. El impuesto pagado por la importación de bienes que serán utilizados en el proceso o manufactura de bienes que posteriormente se exportarán, puede ser recuperado.

Después de que los bienes hayan sido exportados, el exportador o fabricante puede solicitar una devolución de impuestos pagados siempre que el producto terminado no haya sido utilizado o dañado antes de ser exportado. Quien así lo desee, deberá llenar una solicitud y presentarla ante la oficina de

aduana dentro de los cuatro años siguientes al día en que se pagaron los impuestos reclamados. El RC considera que una mercancía ha sido exportada cuando ésta se deposita en una bodega de exportación o en una tienda de las denominadas "duty-free" (libre de impuestos).

Home Consumption Drawback. Existe la posibilidad de solicitar devolución sobre los bienes consumidos que previamente se enlisten y se informen que, si bien, no serán exportados directamente, si formarán parte del bien final que será exportado.

En algunas industrias, los productores se enfrentan a precios domésticos muy caros por los insumos utilizados en la producción, por lo que se ven obligados a importar ciertos productos para seguir siendo competitivos. En estos casos, se puede solicitar la devolución de los impuestos de importación pagados por esos insumos importados.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
Obsolete or Surplus Goods Drawbacks. Los productores pueden

también recuperar impuestos de importación pagados por aquellos bienes que no fueron utilizados o que se dañaron en el proceso lo cual los convierte en obsoletos o de baja calidad.

En este caso, la compañía debe destruir dicha mercancía en territorio canadiense y bajo la supervisión del RC, para que puedan ser sujetos a la

devolución de impuestos. Los solicitantes tendrán cinco años a partir del día en que se pagaron los impuestos

Todos estos beneficios están restringidos para ciertos territorios canadienses. A continuación se presenta una lista de las provincias canadienses que podrán gozar de los anteriores programas:

- Alberta
- British Columbia
- Manitoba
- New Brunswick
- Newfoundland
- Northwest Territories
- Nova Scotia
- Ontario
- Prince Edward Island
- Québec
- Saskatchewan
- Yukon



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El documento que se tendrá que llenar (forma # 4515) podrá ser solicitado por fax en la Administración de Servicios Comerciales de su Localidad.

4.1.3. Otros Países

Como ya comenté, casi en todo el mundo es reconocido el mecanismo del “drawback” sin embargo existen también apoyos específicos en otros países del mundo para el comercio exterior de los mismos.

Un caso muy especial es el de la Comunidad Económica Europea. La mayoría del comercio exterior que realizan en Europa es entre los países miembros, razón por la cual no existen programas importantes o específicos de apoyo al comercio exterior en dicho continente. Los países que se encuentran unidos a esta comunidad (casi todos) gozan de tratos preferenciales en materia aduanera sin necesidad de solicitar ningún programa o trato especial. Los acuerdos resueltos en el llamado “parlamento europeo”, bastan para poder gozar de tales beneficios.

Además de los países que conforman la comunidad europea, en los demás países de América y Asia sobre todo también existen programas de apoyo. A continuación se presenta una lista de algunos de los países que cuentan con este tipo de programas, así como una pequeña descripción del mismo.

PAÍS	PROGRAMA
Perú	PIMA. <i>“Programa de Importación Mediante</i>

Acuerdo”, en el cual se permite la importación de insumos libres de impuestos de importación, siempre que éstos sean exportados posteriormente.

Kuala Lumpur

LMW. *“Licenced manufacturer Warehouse”*, esquema muy similar al de maquila mexicano. Cuenta con la exención de impuestos a la importación de sus insumos.

FIZ. *“Free Industrial Zone”*. Similar al anterior pero con la restricción de exportar mínimo el 90% de su producción total y con la diferencia de que no es maquiladora.



Uruguay

PATE. *“Programa de Admisión Temporaria”* permite comprar sin tributos a la importación y vendiendo de igual a igual en mercados más exigentes.

Venezuela

Recuperación del Impuesto al Consumo Suntuario y las Ventas al Mayor.

A toda exportación se le aplicará una alícuota impositiva de cero por ciento (0%) sobre el valor de la exportación de bienes muebles y de prestaciones de servicios, entendiéndose por estas últimas aquellas donde los beneficiarios o receptores de los servicios no tienen domicilio o

residencia en el país, siempre que dichos servicios sean exclusivamente utilizados en el extranjero, (segundo aparte del Artículo 25 de la Ley de Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor de Venezuela). Cuando el exportador hubiera soportado impuestos por los insumos representados en bienes y servicios importados, adquiridos o recibidos con ocasión de su actividad de exportación, tendrá derecho a recuperar el pago realizado. (Artículo 37 de dicha Ley).



4.2. Tendencias mundiales de los impuestos al comercio exterior

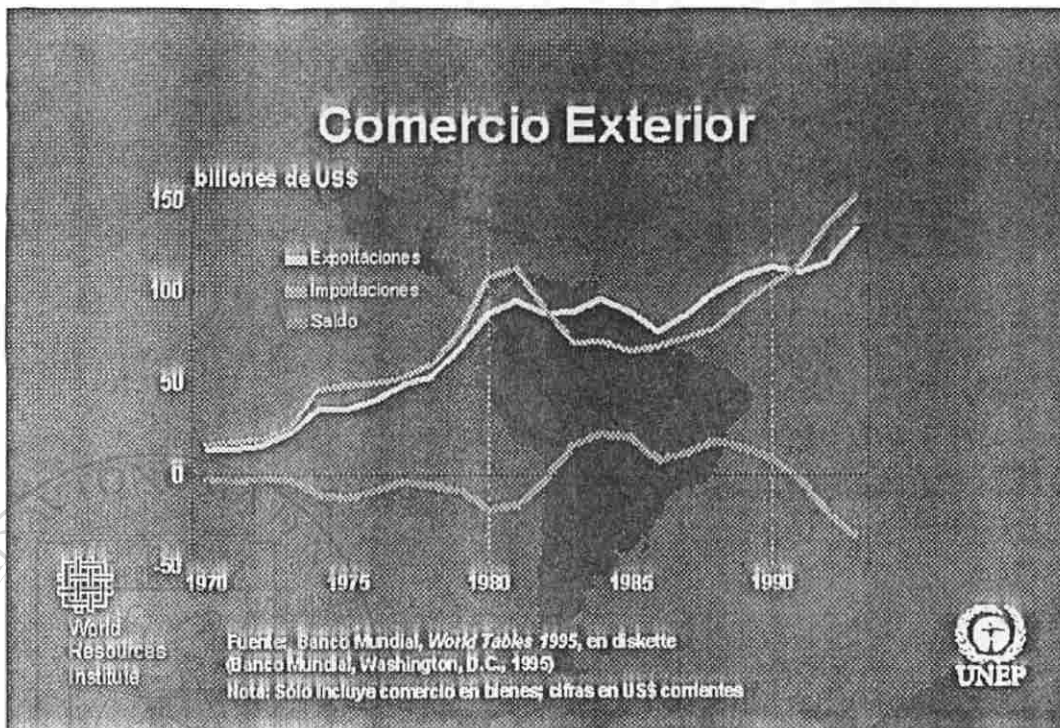
Los países con altos niveles de exportaciones ganan dinero que pueden dedicar a adquirir bienes de importación, invertir en el desarrollo nacional, o usar para ir amortizando la deuda exterior; a estos efectos, los países tienen la posibilidad de modificar sus políticas para fomentar la exportación por encima de la importación.

Latinoamérica (incluyendo a México), ha venido cambiando sus tendencias respecto al comercio exterior. De acuerdo con información publicada por el Banco Mundial, en el período comprendido entre 1970 y 1993, tanto las exportaciones

como las importaciones de los países latinoamericanos y del Caribe (LAC) experimentaron un notable crecimiento. Durante la década de 1970 las importaciones de esta región superaron a las exportaciones. Esta situación se invirtió durante la década 1981-91, pero volvió a producirse a principios de la década de los noventa. La demanda de importaciones depende de la actividad económica nacional de cada país, la cual durante la década de 1980 fue inferior en América Latina. La demanda de exportaciones está en función de la actividad económica del exterior y en gran parte, como lo dijimos en la introducción, del apoyo que reciban los productores nacionales de sus gobiernos a través de mecanismos de apoyo.

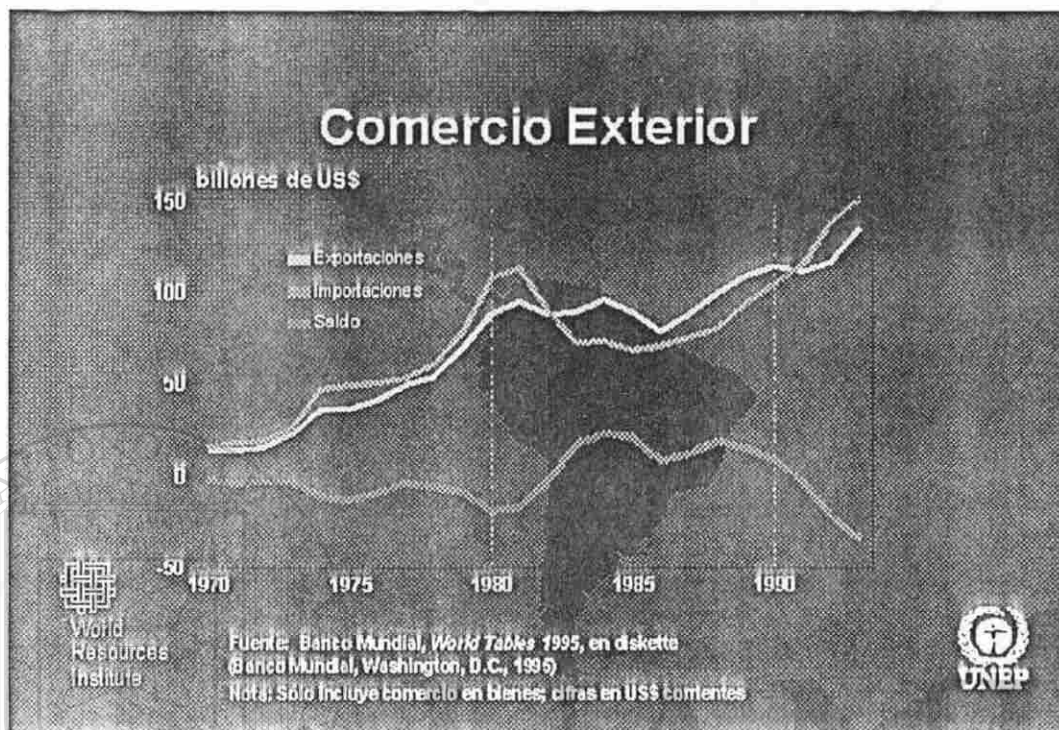
Estas cifras no muestran los cambios en el conjunto de productos exportados. En algunos países, el tipo de productos exportados evolucionó de los materiales primarios a productos manufacturados, según fue madurando la industria. En Brasil, por ejemplo, desde 1970 a 1993 el porcentaje de exportaciones que correspondían a combustibles, minerales, metales u otros productos primarios, descendió desde el 85% al 40%, mientras que el porcentaje de maquinaria, artículos de transporte y otros bienes manufacturados que se exportaron aumentó de 15% al 60%.

Nota: Las cifras están en dólares EE.UU. corrientes, con lo que se eliminan los efectos de las distintas tasas de inflación de los países latinoamericanos pero no el del dólar EE. UU. en si mismo. Aquí se incluyen los totales de los 33 países.



46 Comercio Exterior

Aunque la firma de un convenio internacional o la redacción de una estrategia ambiental nacional puede no dar lugar a cambios sensibles, al menos es un primer paso. En el siguiente mapa se muestran los países que han asumido algún compromiso con tratados internacionales sobre medio ambiente, y el grado de ese compromiso. El color verde denota el nivel más alto de compromiso y rojo el más bajo. Para cada tratado, los países se dividieron en signatarios (con el compromiso más alto) o partes contratantes. No hay clasificación disponible sobre el grado de implementación real de los contenidos del tratado.



46 Comercio Exterior

En este mapa se incluyen tratados sobre: La Antártida (1959, 80); Tierras húmedas (1971); Lugares del Patrimonio Mundial (1972); Especies en peligro (1979); Especies migratorias (1979); Biodiversidad (1992); Contaminación de los océanos (1972); Contaminación por buques (1978); Derecho Marítimo (1982); Ozono (1985); CFC (Clorofluorocarbonos) (1987); Cambio climático (1992); Armas Biológicas (1972); Notificación Nuclear (1986); Ayuda Nuclear (1986); y Vertidos tóxicos (1989).

Las perspectivas del comercio y la producción mundiales en 1998 se han visto oscurecidas en cierto grado por la crisis financiera asiática. Las proyecciones del crecimiento económico han sido rebajadas de manera acentuada en Asia. Se prevé que los cinco países que se sitúan en el centro de la crisis registren un crecimiento medio del PIB del 3 por ciento o inferior en 1998. Como los vínculos intra-asiáticos del comercio y las inversiones se han desarrollado de manera dinámica en los últimos decenios (más de la mitad del comercio de Asia era intrarregional en 1996) las repercusiones de la crisis se hacen sentir sobre todo dentro de la región. El comercio intrarregional, que se ha triplicado con creces desde 1990, podría llegar a disminuir.

La crisis asiática tendrá asimismo algunas repercusiones en el comercio y la producción de otras regiones. En el decenio de 1990 Asia pasó a ser la mayor región importadora neta de combustibles, y se prevé que la pérdida de ritmo del crecimiento en Asia someterá a presión los volúmenes del comercio y los precios del petróleo. En los dos primeros meses de 1998, los precios del petróleo ya habían disminuido un 20 por ciento con respecto al promedio de 1997. Esta evolución influirá claramente en los países exportadores de petróleo. La mayor competitividad de las exportaciones en los países afectados podría también influir en las perspectivas de exportación de los países cuyos tipos de cambio han mantenido una estrecha relación de valor con el dólar, entre ellos algunos países de Asia, de América Latina y economías en transición.

Aumentan los indicios de que en Europa Occidental Continental está recuperándose la demanda interna, que se refleja especialmente en las inversiones fijas no destinadas a la vivienda. La baja de los tipos de interés y la probabilidad de un descenso de los precios del petróleo deben contribuir a fortalecer el crecimiento del PIB de Europa Occidental, a pesar de la crisis asiática. La crisis financiera asiática probablemente reduzca las corrientes de capitales, en particular, las procedentes de Europa Occidental. La disminución de las salidas de capital privado, unida a la reducción de los déficit públicos, tenderá a hacer bajar aún más los tipos de interés y a fomentar las inversiones y el consumo. Esto a su vez estimulará la demanda de importaciones y mantendrá el comercio y la producción en sus principales interlocutores comerciales. Por otra parte, se prevé que el crecimiento de la producción en los Estados Unidos disminuirá en 1998, pero la medida de esa disminución es muy incierta. Según las proyecciones, también el crecimiento económico de América Latina será inferior a la cifra récord alcanzada en 1997 y volverá a la tasa media correspondiente al período de 1990 a 1995.

Si la crisis financiera puede en gran medida delimitarse a los cinco países gravemente afectados, sus repercusiones no deben hacer más que una pequeña mella en el crecimiento económico mundial. Como se prevé que la producción mundial aumente de manera moderada, y como se prevé también que el crecimiento menor en las Américas y en Asia se vea compensado en parte por el

mayor crecimiento en Europa, cabe esperar un descenso de 2 ó 3 puntos porcentuales en el comercio mundial. Sin embargo, la tasa de expansión del comercio mundial seguirá siendo superior a la registrada en la primera mitad del presente año.

El futuro del comercio en América Latina y el mundo se definirá cuando se expresen los resultados de la reunión que sostuvieron los ministros de comercio de Latinoamérica, Canadá y Estados Unidos el 19 de marzo en San José, Costa Rica, para elaborar recomendaciones sobre la forma en que se debe negociar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Las recomendaciones servirán de borrador para la Segunda Cumbre de las Américas, que se celebró en Santiago, Chile, a mediados de abril. La cumbre de Santiago fué la primera reunión de jefes de Estado del hemisferio desde la histórica Cumbre de las Américas de 1994 en Miami. En esa cumbre, los 34 líderes del continente acordaron la creación del ALCA para el año 2005.

Los ministros de Comercio formularán una propuesta sobre los principios, objetivos y estructura de las negociaciones, y sobre la sede donde radicará una secretaría permanente para las negociaciones y el tratado final. Cuando los jefes de Estado reunidos en la cumbre de Santiago firmen la propuesta de los ministros de comercio, las negociaciones comenzarán oficialmente y durarán hasta el 2005,

cuando se firme un acuerdo final sobre el ALCA y se ponga en vigor en un plazo de varios años, dependiendo de los sectores y los países.

Ha habido desacuerdos entre Estados Unidos y Brasil sobre el ritmo de las negociaciones. Mientras los funcionarios norteamericanos han estado a favor de iniciar conversaciones sobre todos los aspectos y acelerar tanto las negociaciones como los cronogramas de su puesta en práctica, los funcionarios brasileños han preferido un enfoque más gradual. Sin embargo, funcionarios cercanos al proceso de negociaciones previas dicen que se espera que las dos partes lleguen a un acuerdo en San José.

Otra discrepancia gira en torno a la propuesta norteamericana de incluir derechos laborales y ambientales en las negociaciones, recomendación a la que se opone la mayoría de los gobiernos latinoamericanos.

"La mayoría de los países están preparados para discutir los problemas laborales y ecológicos, pero han adoptado la firme postura de rechazar cualquier vínculo con el acceso los mercados", dice Salazar. "No porque no reconozcan la importancia de los derechos laborales y ambientales, sino porque están convencidos de que podrían usarse fácilmente como medidas proteccionistas y complicar las negociaciones. En vez de ser un factor que facilite las cosas, podría convertirse en un obstáculo".

Un tercer punto puede crear desacuerdos: los términos del ALCA para las economías menores. Muchos países pequeños alegan que sus economías deben contar con períodos más largos de implementación para hacer frente a la esperada competencia de las economías mayores.

Aunque el Congreso estadounidense aún no le ha dado al presidente Clinton la autoridad de vía rápida, tanto los funcionarios norteamericanos como los latinoamericanos dicen que el proceso del ALCA marcha a toda velocidad. La vía rápida significa que el Congreso no puede modificar un tratado comercial firmado por el presidente, sólo aprobarlo o rechazarlo. Muchos líderes del sector privado han dicho que el gobierno de Estados Unidos pierde autoridad sin la vía rápida.

"Hace unos meses, se temía que algunos países no estuvieran dispuestos a negociar sin la vía rápida", dice Salazar. "La visión [hoy] es seguir adelante aun sin la vía rápida".

En resumen, el futuro del comercio exterior, dependerá, como lo hemos venido exponiendo, del esfuerzo conjunto que realicen los representantes comerciales de los diferentes países que pretendan fortalecer sus economías mediante en incremento de las exportaciones.

CAPITULO V

PROPUESTAS A LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Después de haber hecho un análisis integral de los programas de apoyo al comercio exterior, revisar sus obligaciones fiscales y compararlos con los existentes en otros países, toca el turno a la evaluación de los mismos.

A continuación presento una serie de comentarios que pretenden (como lo dice el título del siguiente apartado) expresar el sentir de los usuarios directos de los programas, y aisladamente incluyo comentarios propios, en donde se podrán apreciar las virtudes y los defectos de los mismos, los cuales están subdivididos en subtemas.

5.1 Opinión de las empresas que actualmente gozan de los beneficios de un programa

El pasado 29 de diciembre de 1998, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a las leyes de los impuestos sobre la renta y al valor agregado, las cuales tuvieron un impacto muy significativo en las operaciones efectuadas por empresas que cuentan con un programa autorizado por la SECOFI, pues por una parte, su entrada en vigor dificulta el libre flujo de las mercancías que existía hasta el año de 1998 y por otra, provoca confusión en

su correcta aplicación y por consiguiente inseguridad jurídica para los contribuyentes.

Bajo esta perspectiva, he querido dedicar este apartado a las opiniones y propuestas de las empresas importadoras y exportadoras que operan bajo algún programa respecto de las ventajas y desventajas, de la funcionalidad de los mismos, de los problemas más frecuentes que se les presentan en la aplicación, de los requerimientos de información de las autoridades y de cualquier otro tópico que este relacionado con la legislación actual de los programas.

Antes de comenzar mis comentarios, deseo también mencionar las empresas que me brindaron su atención y tiempo para la realización de este apartado, así como los programas que tienen establecidos. En mis visitas y entrevistas, traté de cubrir al menos una empresa de cada uno de los programas, como se verá a continuación.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Nombre de la compañía	Programa
Pyosa, S.A. de C.V.	PITEX ALTEX
Inoac Polytec de México, S.A. de C.V.	Maquiladora shelter
Smartflex Systems de Mexico, S.A. de C.V.	Maquiladora de exportación
VTM Industries de México, S.A. de C.V.	ECEX
Linpac de México, S.A. de C.V.	Maquiladora de servicios
Benham International México, S.A. de C.V.	ECEX

Autoridad competente. Todos sabemos que entre los principales beneficios de los programas se encuentra el de la gravación de las mercancías al amparo del programa a la tasa del 0%, con lo cual se abre la posibilidad de solicitar la devolución del IVA que sea pagado por el contribuyente a proveedores nacionales de bienes y servicios, o bien, compensarlo contra otros impuestos (cumpliendo con los requisitos estipulados en la Resolución Miscelánea para tal efecto).

Tanto la devolución como la compensación son derechos que el contribuyente deberá hacer valer mediante solicitud expresa ante la *autoridad competente* para recibir dichos trámites.

Conforme al artículo 41, apartado "D", fracción X, segundo párrafo, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado el 30 de junio de 1997, las Administraciones Locales de Recaudación no tendrán competencia para resolver las **solicitudes de devolución de IVA**, disminución de pagos provisionales y pagos en parcialidades, promovidas por los contribuyentes que en el ejercicio inmediato anterior hubieran determinado impuesto sobre la renta a su cargo igual o mayor a 100 veces el salario mínimo general del D.F. elevado al año (\$1,131,500 para 1998). En este caso, las promociones que se efectuen, respecto de los trámites mencionados, se deberán presentar ante la Administración Especial de Recaudación, ubicada en el D.F.

Toda vez que la mayoría de las empresas que gozan de algún programa, fácilmente rebasan el límite establecido, esta disposición representa un costo muy importante para las mismas, ya que deberán trasladarse hasta la ciudad de México una vez por mes para efectuar el trámite de devolución de IVA, así como la pérdida de al menos un día completo de una persona que pudiera estar atendiendo otros aspectos. Además hay otros trámites que también deberán ser vistos por esta administración especial, como lo son:

- Autorización de pagos en parcialidades.
- Disminución de pagos provisionales.
- Trámites de compensaciones de impuestos.
- Aclaración de requerimientos.

Por lo anterior, muchas empresas que gozan de este programa se quejan continuamente de esta medida de fiscalización implantada por las autoridades, sin existir, aparentemente una razón fundamental para obligarlas a proceder de esta manera.

Sujetos de los programas. Creo que una de las modificaciones más criticables de la LA, recientemente publicadas lo es sin lugar a dudas la limitante establecida en el artículo 108, vigente a partir del 1º de enero de 1999.

El artículo 108, establece entre otras cosas, los requisitos para poder gozar de los beneficios de alguno de los programas. Dichos requisitos se modificaron para condicionar la habilitación de alguno de los programas a que la compañía que lo solicite, deberá ser persona moral y tendrá que tributar bajo el régimen general de ley establecido en el título II de la LISR.

Por la condición actual del país, y por la importancia que tiene el apoyo a las actividades primarias (como lo son la agricultura y la ganadería, entre otras) considero incertada la modificación al citado artículo. Por un lado, al realizar alguna de estas actividades, la LISR obliga a tributar bajo el régimen simplificado a quienes realicen estas actividades, pero por otro lado, está restringiendo la actividad exportadora de estos sectores de la economía, pues sin lugar a dudas, un agricultor, que desee incursionar en mercados extranjeros, tendrá una desventaja importante al no poder solicitar alguno de los programas.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Incertidumbre Jurídica en definiciones. El artículo 31 de la LIVA, además de establecer el procedimiento a seguir para aquellos que enajenen sus productos a empresas que cuenten con programas de exportación autorizados por la SECOFI, incluye algunas definiciones que generan algunas confusiones para los usuarios.

En este ordenamiento se define que las enajenaciones de bienes efectuadas a una empresa ECEX se deberán considerar como exportadas en su

totalidad para efectos de la LIVA; por consiguiente deberán ser gravadas a la tasa del 0%. Más adelante, el mismo artículo define a dichas empresas como, *aquellas cuyos bienes terminados que enajenen en territorio nacional sean en su totalidad importados o los que adquieran en el país se destinen en su totalidad a la exportación.*

El problema de esta definición legal es que no corresponde al concepto contenido en el Decreto para Regular el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, que otorga dicho carácter a las sociedades mercantiles a quienes las SECOFI les hubiera extendido la constancia respectiva por cumplir los requisitos marcado en el propio decreto (los cuales no mencionan nada acerca de exportar la totalidad de los productos).

Como se observa, la existencia de dos disposiciones de naturaleza diferente, pero regulando la misma situación, provocan conflicto en cuanto a su aplicación, toda vez que ambas son plenamente vigentes, aún cuando una de ellas da el carácter de ECEX, sin mayores requisitos.

Las empresas que gozan de un programa autorizado se enfrentan a esta dualidad de disposiciones vigentes que le resta atractivo al mismo, ya que los particulares están en posibilidad de exigir el cumplimiento del beneficio establecido, sin considerar sin embargo las disposiciones del Decreto (evitando tiempo y esfuerzo en la realización del trámite), empero, para ello, es necesario

que la autoridad dicte el mecanismo para comprobar que toda la mercancía que importan se vende en territorio nacional, o que toda la mercancía adquirida en el país se exporta, estando así en posibilidad de exigir de sus proveedores nacionales la aplicación de la tasa del 0% del IVA.

Por otro lado, es posible que una empresa que cuente con un programa ECEX, debidamente autorizado por la SECOFI (el cual fué solicitado precisamente para aprovechar los beneficios de la tasa del 0% en sus proveedores nacionales) se encuentre fuera de los supuestos enmarcados en la definición de la misma LIVA y por lo tanto no pueda utilizar los beneficios de la tasa del 0% con sus proveedores.

De lo anterior, claramente se observa que tanto las autoridades hacendarias como las de comercio (SHCP y SECOFI) debieran de unificar criterios para evitar este tipo de problemas que desincentivan el comercio exterior.

Programa PITEX servicios: beneficios limitados. Uno de los principales comentarios hechos por las empresas que son usuarios de alguno de los programas es el que se hace respecto a el programa PITEX servicios el cual se instrumentó como una opción diferente al fomento de la producción de mercancías de exportación, con el objeto de modernizar la infraestructura de los servicios asociados a la exportación. Como ya lo mencioné, el 11 de diciembre

de 1996 se publicaron las bases sobre las cuales funcionaría este programa (que por cierto, entró en vigor hasta el día 12 de abril de 1997).

La razón principal por la que fué estructurado este programa fué precisamente por la gran insistencia del sector empresarial privado, que necesitaba mejorar la infraestructura requerida para otorgar un servicio de calidad a empresas exportadoras de mercancías, consiguiendo que las beneficiarias de este programa puedan exportar temporalmente maquinaria, instrumentos y equipo para el manejo de mercancías y aparatos, equipos de investigación, entre otros.

Por otro lado, es importante señalar que se aceptaron las importaciones temporales de los bienes mencionados *hasta por un valor que no exceda del monto del capital social aportado y pagado con que cuente la empresa al momento de la importación, no siendo aplicable a bienes exentos del impuesto general de importación.*

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Por todo lo anterior, se pudiera concluir que las empresas con este programa tienen el derecho de importar temporalmente las mercancías, gozando de todos los beneficios de la importación temporal, como son:

- Exención del impuesto general de importación.
- Exención del impuesto al valor agregado por la importación del bien, en su caso.

- Exención de cuotas compensatoria aplicables al bien importado, en su caso.

Sin embargo, es aquí donde el beneficio se limita, ya que si bien, no pagan IVA por las importaciones, **estas empresas no tendrán derecho a facturar el impuesto al valor agregado por los servicios que presten**, aún y cuando se entiende que los servicios son prestados a empresas exportadoras.

Dificultad en la incorporación a los sectores específicos. Es bien sabido que uno de los beneficios para las empresas con programas es precisamente el de no tener que solicitar su inscripción al padrón de importadores, en virtud de que ésta se da en automático al ser autorizado por la SECOFI algún programa de exportación para la misma. A partir de la entrada en vigor de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1997, existe la obligación para ciertos contribuyentes de solicitar su inscripción a un nuevo padrón llamado "de los sectores específicos", siempre que las mercancías importadas estén señaladas en la misma miscelánea (anexo 10) como sujetas a esta nueva obligación.

La regla 3.6.5. es la que establece este nuevo requisito para todas las empresas que importen dichas mercancías, **sin importar que seas una empresa autorizada por SECOFI para operar como exportadora**, lo cual, evidentemente contrae un problema para las empresas con programa, ya que el procedimiento

establecido en la regla presume que todos los contribuyentes están inscritos en el padrón de importadores.

Todos los anteriores comentarios hechos por los usuarios de los programas, me hacen pensar que las disposiciones legales que regulan la operación de los programas pueden y deben ser mejoradas para contribuir al incremento de sus beneficios.

5.2 Modificaciones sugeridas a los programas actuales

A lo largo de este estudio, he encontrado que los programas actuales de apoyo a las empresas exportadoras son un buen intento para el fomento a la exportación, que los beneficios que ofrecen son suficientes para atraer las inversiones extranjeras y que están funcionando hasta cierto punto, adecuadamente.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Sin embargo, la aceptación en el sector empresarial no ha sido por mucho, lo que se esperaba.

En base al análisis efectuado y a la retroalimentación hecha por las empresas usuarias de un programa, expondré lo que a mi juicio, se debería modificar para obtener mejores resultados de la aplicación de los programas.

Difusión. Viendolo desde una perspectiva económica nacional, el primer defecto que creo que tienen los programas es el de la falta de una comunicación adecuada para poder llegar al posible beneficiario del programa, afectando de esta manera a la economía nacional al no explotar todo el potencial exportador que el país tiene.

Mediante un estudio realizado por el mismo Banco de Comercio Exterior (Bancomex) con datos de 1996 se encontró que del total de posibles beneficiarios de alguno de los programas actuales (es decir, del total de empresas que podrían cumplir con todos los requisitos para obtener la autorización), tan sólo el 15% ha solicitado o está solicitando la incorporación a algún programa y peor aún, tan sólo el 5% del total, está enterado de que existen programas que le ayudarían a mejorar sus operaciones.

Ante esta situación, las autoridades contestan que han hecho verdaderos esfuerzos para aumentar su padrón de exportadores sin conseguir resultados muy alentadores; los porcentajes de participación siguen siendo casi los mismos. Parece ser que los esfuerzos realizados no han sido enfocados correctamente o que las autoridades se han preocupado más por regular y mejorar a sus "clientes cautivos" que por aumentar su base de empresas exportadoras.

Lo anterior nos muestra la gran falta de difusión que tienen los programas y a su vez, la gran ayuda que significaría para la economía nacional el que más empresas se incorporaran a alguno de los programas.

No pretendo tratar de establecer estrategias para mejorar la difusión o mencionar la mejor manera de hacerlo porque, seguramente no sería la más adecuada. Esta tarea es responsabilidad de las autoridades encargadas de que esto sea conocido, sin embargo creo que deberían hacer algo más profundo y práctico para mejorar la falta de información en el sector empresarial respecto de los programas existentes.

Complejidad en la solicitud. Una vez que alguna empresa ha logrado sobrepasar la barrera de la desinformación y enterarse, e incluso solicitar alguno de los programas, se encuentra con un nuevo reto: la dificultad en la solicitud de alguno de los programas. Si bien, la incorporación de la tecnología de la red mundial (internet) en las funciones públicas persigue un objetivo plausible, es bien sabido por todos que es muy poca la gente que tiene acceso (y tiempo) para “navegar” por la red para buscar la información que se necesita. Esto provoca la necesidad de contratar los servicios de algún bufete u oficina de profesionales de la materia para que auxilién en la tarea de conseguir la solicitud y darle seguimiento al trámite.

Lo anterior, indiscutiblemente desincentiva al posible exportador al encontrarse obligados a requerir los servicios de tales profesionales con los correspondientes costos que se generan.

Beneficios limitados en el nuevo ECEX: Como lo he señalado, el 11 de abril de 1997 se publicó en el instrumento informativo del gobierno federal el nuevo Decreto para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, el cual abroga a los publicados el 3 de mayo de 1990 y 11 de mayo de 1995. El motivo central de este nuevo ordenamiento obedece al compromiso adquirido con la comunidad dedicada al comercio exterior de nuestro país, para facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones, además de ofrecer financiamiento en condiciones de competencia internacional, en especial a las pequeñas y medianas empresas.

El marco legal que actualmente rige esta actividad es el citado decreto y complementando su base normativa en las siguientes legislaciones: la *Ley Aduanera* como principal ordenamiento en materia de comercio exterior, las *Reglas Fiscales de Carácter General en Materia de Comercio Exterior*, la *Ley del IVA*, la *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*, la *Ley de Comercio Exterior*, el *Código Fiscal de la Federación*, las *Tarifas de los Impuestos Generales de Importación y Exportación*, los *Tratados y Acuerdos Internacionales de comercio*, entre otros. La principal novedad que presenta este nuevo decreto

es que se dividirá a las empresas ECEX en dos modalidades las cuales son ECEX Promotora de Exportación y ECEX Consolidadora de Exportación.

Los beneficios que se brindarán a ambas modalidades son la expedición automática de una Constancia de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), la autorización en su caso de un Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación (PITEX) y los demás que la SECOFI establezca o los que en un futuro acuerde o convenga con otras entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Cabe hacer notar que en el nuevo Decreto no se hace mención al acceso gratuito al Sistema de Información Comercial Mexicana (SICM) administrado por SECOFI y BANCOMEXT, el cual es bastante utilizado por las empresas, así también no se hace mención a la facultad de nombrar a un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos, beneficios que si estaban contemplados en el decreto anterior. Esta omisión reduce los beneficios de las ECEX por lo que confiamos en que las autoridades gubernamentales analizarán de nueva cuenta estos puntos y reintegrarán estos beneficios al texto del decreto.

Las obligaciones de las nuevas empresas ECEX Promotoras de Exportación serán el contar con lo siguiente:

- un capital social mínimo suscrito y pagado de doscientos mil pesos;

- realizar exportaciones de mercancías de un mínimo de tres empresas productoras;
- presentar copia de la declaración anual de impuestos del ejercicio fiscal inmediato anterior, llevar un control de inventarios, conforme lo previsto en la *Ley Aduanera*;
- realizar exportaciones anuales facturadas por cuenta propia de mercancías no petroleras, a más tardar en el primer año fiscal regular siguiente a la fecha de su registro, por un importe mínimo de doscientos cincuenta mil dólares;
- presentar por medios magnéticos ante la Secretaría con copia a la *Administración Local de Auditoría Fiscal* que corresponda, un reporte anual de las operaciones realizadas al amparo del programa a más tardar el último día hábil del mes de abril y presentar a la SECOFI al momento de solicitar su categoría, así como en enero de cada año, un programa en el que se establezcan los mecanismos y condiciones conforme a los cuales se realizarán las siguientes actividades:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1. Brindar asesoría a las empresas productoras en materia aduanal y trámites de comercio exterior.
2. Calendarizar sus exportaciones.

En el caso de las ECEX Consolidadoras de Exportación, las obligaciones son:

- contar con un capital social mínimo suscrito y pagado de dos millones de pesos;
- realizar exportaciones de mercancías de un mínimo de cinco empresas productoras nacionales;
- presentar copia de la declaración anual de impuestos de los últimos tres ejercicios fiscales;
- abastecer de partes y componentes fabricados por proveedores nacionales a empresas Maquiladoras, con Programa de Importación Temporal o exportadores finales;
- llevar un control de inventarios, conforme lo previsto en la *Ley Aduanera*;
- realizar exportaciones anuales facturadas por cuenta propia de mercancías no petroleras, a más tardar en el primer año fiscal regular siguiente a la fecha de su registro, por un importe mínimo de tres millones de dólares; presentar por medios magnéticos ante la Secretaría con copia a la *Administración Fiscal* que corresponda.
- Un reporte anual de las operaciones realizadas al amparo del programa a más tardar el último día hábil del mes de abril y presentar ante la SECOFI cuando se solicite el registro y en enero de cada año un programa en el que se establezcan los mecanismos y condiciones conforme a los cuales se realizarán las siguientes actividades:

1. Elaborar estudios de mercado y catálogos o participar en ferias y eventos promocionales.

2. Establecer y desarrollar la infraestructura de comercialización internacional de sus productos.
3. Diversificar sus actividades hacia sus aspectos como empaque, transporte y en general, logística de comercialización internacional.
4. Brindar asesoría a empresas en la realización de trámites de carácter administrativo, aduanal y de comercio exterior, relacionados con las actividades que desempeñen.

Por otro lado, los derechos que tendrán ambas modalidades serán: Un 50% de descuento en apoyos no financieros de parte de BANCOMEXT y asistencia técnica a través del Programa de Desarrollo Empresarial de NAFINSA, Así mismo las ECEX podrán expedir Constancias de Exportación. Las ventas de mercancías al titular con registro ECEX se consideran como exportadoras definitivamente y por ello se verán beneficiadas con la tasa cero del IVA con la sola presentación de dicha Constancia.

En el caso de la ECEX Consolidadora de Exportación BANCOMEXT establecerá un programa de apoyo financiero que contemple la operación como banca de primer piso, otorgamiento de créditos conforme a productos financieros vigentes, apoyo para la participación de ferias y misiones organizadas por dicha

institución, en las que absorberá un porcentaje de los costos en los términos que acuerde con la empresa.

En este resumen podemos observar que al dividir la acción de las ECEX en modalidades, se brindan mayores derechos y beneficios a las ECEX Consolidadoras de Exportación, sin embargo estos beneficios son subjetivos al considerar que ahora deberán mantener un capital social de dos millones de pesos en lugar de los USD 100,000 que establecía el decreto anterior, los cuales equivalían aproximadamente a 950,000 pesos (a julio de 1999) dependiendo del tipo de cambio vigente. Desde mi óptica esta disposición, provocará la desaparición de un importante número de empresas que hasta tiempos recientes desarrollaban operaciones de promoción al comercio exterior con éxito.

Mientras el mercado doméstico siga deprimido, el comercio exterior es la llave que nos brindará las puertas del siglo por venir, por ello el impulso a este sector no solo es necesario sino ineludible ya que la política industrial de nuestro país debe encaminarse a aprovechar en su plenitud el potencial de competitividad y de creación de empleos que empresas como las ECEX han generado.

Por último, creo importante señalar que la adecuación de los programas y mecanismos de fomento a las exportaciones a la dinámica internacional no es sencillo, sin embargo es un compromiso irreducible con los empresarios, que

requerirán una nueva visión gubernamental para desarrollar negocios internacionales.

5.3 Alternativas o expectativas de nuevos programas

Ante el inminente final del siglo XX, resulta interesante preguntarnos cuál habrá de ser el camino que los empresarios mexicanos deberán seguir para concretar su desarrollo en el siglo venidero. La respuesta a esta interrogante se ha cifrado en gran medida al comercio exterior, específicamente en la expansión de nuestras exportaciones no petroleras. Es por ello, que en este tiempo, propio para la reflexión, es importante analizar como se podrían estructurar los programas y mecanismos de fomento a las exportaciones en México y cuáles podrían ser los avances que se logren.

México transitó en los últimos años de una economía cerrada a una abierta, en respuesta a un proceso mundial que tiende a estrechar las relaciones económico-comerciales, denominada globalización. Dicho proceso sustenta su crecimiento en la dinamización de los procesos productivos mediante la implementación de tecnología de punta. La nueva división internacional de trabajo está basada en la informática, la robótica y de la rapidez del transporte y de las comunicaciones, así como del apoyo que brinden los gobiernos para promover este intenso intercambio económico.

A últimas fechas, con la publicación del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior se dieron a conocer las nuevas estrategias que seguirá el gobierno federal en ambas materias entre las que se encuentra la desregularización económica; las promociones de las exportaciones, las negociaciones comerciales internacionales, entre otras.

Por ello, no resulta extraño que algunos programas y mecanismos de fomento a la exportaciones se hayan modificado (programa ECEX y nuevos programas PITEX y PITEX servicios) o estén en este proceso, que persigue su perfeccionamiento en pro de alcanzar los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En esta ocasión y a raíz del interés que ha despertado entre la comunidad empresarial el sector maquiladora creo pertinente tomar parte de un estudio desarrollado por un par de investigadores invitados por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y por el Colegio de la Frontera Norte sobre una maquiladora ubicada en Ciudad Juárez (*El caso Delphi-General*), mediante el cual trataré de hacer algunas propuestas de nuevos programas para demostrar no sólo la emergencia de un nuevo tipo de empresa maquiladora sino una nueva relación entre empresas.

La industria maquiladora de exportación tiene 32 años de haberse establecido en México. En el último decenio se convirtió en la principal fuente de divisas, después del petróleo, y en la generadora de empleos más importante del sector manufacturero. Desde los años ochenta mantiene tasas de crecimiento anuales de dos dígitos, en tanto que la manufactura no maquiladora registra aumentos muy reducidos. Así, la evidencia empírica muestra con claridad que la maquila es una industria dinámica, moderna y heterogénea.

A pesar de su notable crecimiento, importancia relativa, modernización y efectos multiplicadores, la maquiladora siempre ha encarado fuertes críticas, entre las que destacan la falta de integración nacional (al señalarse como una debilidad para lograr un desarrollo más equilibrado), la escasa inversión en capital y tecnología, así como la alta dependencia de personal de escasa calificación (como una muestra de su característica de ser intensiva en mano de obra barata) y el deterioro ecológico que, muchas veces, ocasiona.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En tanto la investigación muestra que la industria maquiladora de exportación (IME) es un sector heterogéneo en el que coexisten actividades económicas tradicionales y otras más complejas, sectores productivos muy diversos y empresas de origen de capital muy distinto, las críticas se orientan más hacia un estereotipo de maquiladora inspirado en la primeras plantas que a la realidad industrial-productiva de la IME.

Para un mejor análisis de la problemática, haré una clasificación del tipo de empresas maquiladoras para entender ciertas pautas de comportamiento en esta industria diversa con rasgos comunes que al parecer está frente a una nueva encrucijada, determinada por el surgimiento de un nuevo tipo de empresa.

- **Maquiladora 1**, actualmente muy utilizada en México, se basa en la mano de obra barata (unicamente ensambladoras) y en la no incorporación de tecnología.
- **Maquiladora 2**, se está comenzando a utilizar en nuestro país, asignando mas responsabilidad en los procesos y en la utilización cada vez mayor de tecnología.
- **Maquiladora 3**, según demuestra el estudio base, solo hay una sola en el país, constituida por centros de investigación, diseño y desarrollo (IDD) a partir del aprendizaje logrado particularmente en la segunda generación de maquiladoras. El escaso número de maquiladoras de este tipo se debe a la falta de apoyo gubernamental.

Esta separación permite comprender con mayor claridad las trayectorias del modelo mexicano de industrialización para la exportación.

Como primera consideración es preciso aclarar que la IME no es una industria en el sentido literal, ni tiene un significado productivo, tecnológico o laboral. Se trata de un régimen arancelario en el cual se inscriben las empresas para importar temporalmente, libres de impuestos, los insumos, componentes, maquinaria y equipo necesarios (así como el traslado del personal técnico extranjero) para producir un bien o servicio en México y reexportarlo hacia Estados Unidos. Empresas de muy diversos sectores económicos se inscriben en este régimen con el fin de aprovechar las diferentes ventajas comparativas y competitivas que ofrece sobre todo la región fronteriza, entre las que destacan las cualidades de su mano de obra (disponibilidad, bajo costo, calidad y flexibilidad). De esta diversidad resalta una importante heterogeneidad estructural de las empresas, por lo que es muy limitado colocar a todas las maquiladoras o un conjunto de ellas "en el mismo saco" para caracterizarlas productiva, laboral, tecnológica o ecológicamente.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Si existen rasgos comunes significativos dentro de la heterogeneidad estructural de las empresas maquiladoras, en particular:

- a) su orientación al mercado de Estados Unidos (casi por definición);
- b) su localización primordial en el segundo eje de industrialización "norteño-fronterizo", con centros especializados como Ciudad Juárez, Tijuana, y Monterrey (area conurbada), y
- c) el empleo intensivo de los recursos humanos como competencia central.

Evidentemente la principal característica que las une, sin lugar a dudas, es su pertenencia al régimen de maquiladoras. Por tanto, analizar las empresas maquiladoras como si pertenecieran a una sola industria sí es de gran utilidad, pero no por la fuerza explicativa del concepto, sino porque permite contrastarlas con empresas surgidas bajo un modelo de industrialización distinto: el de la sustitución de importaciones, caracterizado por la orientación al mercado interno, la ubicación de las empresas alrededor de tres principales áreas metropolitanas (Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara) y la mayor combinación de los factores tecnología, capital y trabajo.

Si es factible y útil identificar grandes conglomerados de empresas conforme a rasgos comunes relacionados con la actividad económica, la tecnología y la organización de la producción y del trabajo. La construcción de tipologías de empresas maquiladoras ha sido una fuente de riqueza empírica y ha desencadenado una mayor rigurosidad analítica. Divisiones construidas como empresas tradicionales y modernas, viejas y nuevas, y de escasa o avanzada tecnología, han mostrado sólidamente la existencia de al menos dos grandes tipos de maquiladora: ensamble tradicional y manufactura.

Con base en la construcción de tipologías se logra, por un lado, mostrar la gran heterogeneidad de la IME en períodos específicos y, por otro, examinar las empresas de distintas actividades económicas desde la óptica del modelo

predominante de industrialización exportadora. Por tanto, la elaboración de tipologías permite analizar la diversidad fabril, no al interior de "una industria" o sector, sino de un modelo de industrialización. Es en este sentido en el que se propone examinar la existencia de tres tipos de empresa en la industria maquiladora con base en lo que se considera la característica central de ésta: el uso intensivo de la mano de obra. Las empresas de primera generación se pueden caracterizar como "basadas en la intensificación del trabajo manual", las de segunda como "basadas en la racionalización del trabajo" y las emergentes o de tercera generación "basadas en competencias intensivas en conocimiento".

Por generación se entiende un tipo ideal de empresas con rasgos comunes y con tendencia a predominar durante un período específico. Sin embargo, en un mismo lapso se encuentran distintos tipos de empresa; incluso, un mismo establecimiento puede contar con rasgos de diferentes generaciones (proceso que se puede denominar de hibridación). Es importante resaltar que no se están definiendo etapas o fases históricas, sino que en ciertos períodos (por ejemplo 1965-1984 y 1985-1996) tiende a predominar un cierto tipo de empresas, aunque coexisten las de varias generaciones. En la actualidad, por ejemplo, hay varios tipos de empresa con diferentes grados de tecnología, calificación del trabajo y formas de uso de la mano de obra, aunque, como se verá más adelante, son todas ellas intensivas en mano de obra. Es decir, coexisten las tres generaciones. Por tanto, al hablar de generaciones no se hace en el sentido evolucionista, sino en el del alcance del aprendizaje logrado por empresas particulares a partir de

sus propias trayectorias tecnológicas y organizacionales. En lo que sigue se caracterizan las tres generaciones de maquiladoras.

Empresas maquiladoras tipo 1

Las maquiladoras del tipo 1 se basan en la intensificación del trabajo manual o de primera generación. Se caracterizan por la presencia de plantas extranjeras de ensamble tradicional, desvinculadas productivamente de la industria nacional, con escaso nivel tecnológico, muy dependientes de las decisiones de las matrices y de los clientes principales, y de manera central basadas en trabajo manual intensivo a cargo de mujeres jóvenes, con puestos de trabajos rígidos y actividades repetitivas y monótonas. Esto es, se trata de plantas tradicionales que no manufacturan sino que ensamblan, con mano de obra poco calificada y más preocupadas por los volúmenes de producción que por la calidad. La base de su competitividad son precisamente los bajos salarios relativos y la intensificación del trabajo, lo que deriva en un tipo de empresa con empleos pobres.

La principal hipótesis que persiste en la mayoría de los trabajos que intentan describir este tipo de empresas es que se trata de compañías extranjeras golondrinas que se ubican en países como México para explotar el trabajo. El período de referencia del predominio de esta primera generación de empresas maquiladoras se puede situar en los años setenta.

Las principales debilidades de este tipo de empresa de primera generación se refieren a la falta de tecnología, manufactura, mano de obra calificada, así como la escasa integración productiva nacional y regional. Cabe destacar que los primeros estudios sobre la IME en los setenta no caracterizaron a profundidad esa generación, pues lo que preocupaba no era tanto la organización del trabajo y la tecnología, sino más bien verificar la tesis de Fröbel, Jürgens y Kreye sobre la nueva división internacional del trabajo, la tesis de la degradación del trabajo, y por mostrar el retroceso de una industrialización dependiente con respecto al modelo aún predominante de sustitución de importaciones. No obstante, existe la idea generalizada de que las maquiladoras "viejas" o de "primera fase" son plantas tradicionales de ensamble, intensivas en mano de obra y con relativamente malas condiciones de trabajo.

Empresas maquiladoras tipo 2

El siguiente tipo de maquiladora se basa en la racionalización del trabajo; son las de segunda generación. En este caso se advierte una mayor diversidad de empresas, originarias de varios países. Ya no sólo prevalecen las de capital estadounidense, pues también se han instalado asiáticas y muchas mexicanas.

Son plantas menos orientadas al ensamble y más a los procesos de manufactura y aunque mantienen un reducido grado de integración nacional, comienzan a desarrollarse pocos pero importantes proveedores cercanos, no sólo de insumos sino de servicios directos e indirectos a la producción, particularmente

en las empresas asiáticas. Se trata de establecimientos con un mayor nivel tecnológico, puesto que ya se emplean máquinas-herramienta de control numérico y robots, con un gradual aunque aún escaso proceso de autonomía de las decisiones de las matrices y clientes principales, y basadas en un amplio movimiento para racionalizar la producción y el trabajo.

Aunque persisten los trabajos intensivos, el foco central se mueve hacia la proliferación de puestos de trabajo en líneas automatizadas o semiautomatizadas, con la incorporación cada vez mayor de hombres, con una participación más amplia de técnicos e ingenieros, y con el establecimiento de un proceso de flexibilidad y de multiáreas. Con esta aplicación-adaptación del "sistema de producción japonés" se busca otorgar más responsabilidades a los trabajadores en el piso (shop floor) con base en una profundización del compromiso en el trabajo. Aunque la mayoría de los puestos de trabajo siguen estando parcializados, el trabajo en equipo, la participación grupal y la flexibilidad funcional comienzan a extenderse en un buen número de empresas maquiladoras. Esto es, se trata de plantas modernas que manufacturan, que cuentan con núcleos estables de trabajadores calificados, que tienen como preocupación central el mejoramiento de los estándares de calidad, así como la reducción de tiempos de entrega, retrasos, tiempos muertos, inventarios, etcétera, así como el entrenamiento constante y la mejora de sus empleados (la mayoría de ellos mexicanos).

Los factores de competitividad están dados ahora por la combinación de calidad, entrega, costos unitarios y uso flexible de la mano de obra. Los salarios tienen un peso importante pero relativamente menor que en la primera generación. En fin, se trata de un proceso de reestructuración organizacional con fundamento en los principios de flexibilidad que refuncionalizan la mano de obra para intensificar aún más el trabajo, pero al mismo tiempo lo enriquecen en cuanto a funciones, tareas y conocimientos. La hipótesis central más generalizada es que este tipo 2 de empresas incorpora tecnología dura, pero sobre todo se privilegian los aspectos de gestión de la mano de obra, mejor trato con el personal, control indirecto del trabajo y creación de mercados de trabajo internos.

Con respecto a las empresas de primera generación, las de la segunda registran un verdadero salto tecnológico y organizacional, no sólo por la adaptación del "sistema de producción japonés", sino por el aprendizaje organizacional y los constantes ensayos de innovación organizacional, tecnológica, etc.

Se mantiene aquí una mayor capacidad de proyección, pero sobre todo de respuesta rápida a las mayores fluctuaciones de la demanda. Un claro ejemplo de su estabilidad y capacidad adaptativa ante problemas importantes, como la movilidad laboral, es que logran aumentar sistemáticamente los indicadores de competitividad a la par que atienden una excesiva rotación voluntaria de personal (con tasas superiores a 100% anual desde 1985 y hasta 1992). Se trata, por

tanto, de aplicaciones diversas de los principios justo a tiempo y control total de calidad, encaminados al mejoramiento organizacional (de la producción y del trabajo) y a la normalización internacional de la calidad (ISO-9000). El predominio de esta segunda generación de empresas maquiladoras se puede situar de 1985, cuando se inicia este movimiento por la calidad, a 1994-1995, cuando entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Destacan en esta segunda generación la escasa incorporación de mano de obra altamente calificada -como los ingenieros-, los tímidos procesos de diseño y el insuficiente desarrollo de clusters (encadenamientos de empresas de un mismo sector y de una misma región). A pesar de ello, los jóvenes ingenieros del país encuentran en las empresas maquiladoras un espacio donde acumular conocimientos y consolidarse profesionalmente.

Empresas maquiladoras tipo 3

El último tipo de maquiladora se basa en competencias intensivas en conocimiento o de tercera generación. Hay muy poca evidencia empírica para caracterizar a estas plantas, aunque aquí se considera que Delphi-Juárez (o el complejo que desarrolla Samsung en Tijuana) es suficiente para formular la hipótesis de la emergencia de una tercera generación de maquiladoras. Ésta revela mayores diferencias con respecto a la anterior debido a que se trata de un tipo de establecimiento totalmente nuevo basado en formas distintas de relación con las empresas y con el trabajo de ingenieros.

Las maquiladoras de tercera generación se distinguen por una presencia mayor de corporaciones transnacionales. Ya no se trata de plantas orientadas al ensamble o a la manufactura, sino a la investigación y desarrollo y al diseño (IDD). Las empresas mantienen escasos proveedores regionales, pero desarrollan importantes encadenamientos (clusters) intraempresa y potencian las cadenas (commodity chains) interempresa. Esto es, se emprende un proceso de integración vertical centralizada mediante la conformación de complejos industriales del lado mexicano, lo que a su vez potencia los vínculos con proveedores nacionales. Los complejos eslabonan, dentro del mismo territorio, centros de ingeniería que proveen a maquiladoras de manufacturas, las cuales, a su vez, integran proveedores directos e indirectos especializados, como talleres de maquinado o de inyección de plástico, además de importantes proveedores de "responsabilidad total" en varias regiones de Estados Unidos.

En estos centros de IDD el nivel tecnológico aumenta en forma notable, aunque no precisamente por la adaptación de procesos automatizados, sino por la compleja y diversa maquinaria y en particular por los sistemas electrónicos para el diseño de prototipos. La dependencia tecnológica de los centros hacia la matriz prácticamente desaparece y la toma de decisiones es autónoma, aunque evidentemente siempre evaluada y certificada por los clientes. Estas empresas de tercer tipo se caracterizan principalmente por contar con trabajo altamente calificado, esto es, constituido por ingenieros y técnicos de alto nivel. Ya no existe

el trabajo intensivo y se privilegia el conocimiento y la creatividad tanto en el diseño y en la manufactura como en la manufacturabilidad de los productos y procesos. La responsabilidad, discreción y conocimiento que exigen estos nuevos trabajos es de muy alto nivel. Se trata de proyectos integrados por equipos de ingenieros y técnicos, los cuales trabajan bajo una constante presión por alcanzar mejores resultados que los de sus competidores del país y del extranjero.

Son centros de investigación, diseño y desarrollo de clase mundial, no sólo por su personal altamente calificado, preocupado por concluir en el menor tiempo posible y de manera cabal los proyectos para los clientes, sino por su trabajo en equipo con las empresas maquiladoras de manufactura, a las cuales suministran desde prototipos hasta líneas de ensamble. En este caso la fuente de competitividad se ubica en la duración de los proyectos, los costos de operación y la rapidez de manufacturabilidad. En otras palabras, por la capacidad de ingeniería y tecnología, los salarios relativos del personal calificado y la comunicación y cercanía con su eslabón (en este caso las empresas maquiladoras). En estas empresas de nueva generación los salarios vuelven a emerger como una principal ventaja comparativa y competitiva (tomando en cuenta las competencias laborales y los ingresos recibidos en México frente a los de Estados Unidos), ya que el principal insumo de los proyectos son precisamente los ingenieros y su equipo de apoyo.

En estos centros se diseñan y aplican los principios de flexibilidad que reestructuran tanto el "lay out" como los puestos de trabajo de las empresas manufactureras. La hipótesis central que es posible enunciar con base en este tipo de empresas de tercera generación es que privilegian los encadenamientos (clusters) productivos. Su localización en territorio mexicano es resultado de decisiones transnacionales estratégicas de largo plazo que parten de la existencia de aglomeraciones industriales competitivas. Estas empresas representan un "salto de frontera" (break through) industrial. Como señaló un informante del primer centro de IDD maquilador de Delphi-General: "en las maquiladoras se siguen las recetas, aquí las hacemos [...] estamos frente a la industria del diseño".

En este tipo de empresas persiste, sin embargo, una debilidad añeja: la falta de proveedores nacionales, a la que se aúna la escasez de personal del país altamente calificado.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En resumen, la evolución de los diferentes tipos de maquiladora depende al menos de tres instancias: la trayectoria organizacional, las estrategias corporativas de las empresas incluidas y el sector productivo de pertenencia. Los diferentes aprendizajes organizacionales e individuales colocan a las empresas en los distintos tipos o generaciones. Esas trayectorias pueden analizarse a partir de la elaboración de tipologías pero no deben confundirse con el establecimiento de fases de industrialización de la IME.

Por lo tanto considero importante (y urgente) efectuar una escisión del actual decreto para el establecimiento de la Industria Maquiladora en tres o más programas que busquen atender las necesidades de cada inversionista dependiendo de los objetivos que se tengan. Es decir, necesariamente se deberán otorgar más beneficios a aquellas empresa maquiladoras que establezcan planes a largo plazo de desarrollo de tecnología y capacitación del recurso humano de competencia mundial, sobre aquellas que solamente busquen al país como el mejor proveedor de mano de obra barata.

Con lo anterior, se esperaría indiscutiblemente un incremento importante de inversión extranjera en este renglón, tan benéfico para la economía nacional, como ya se ha demostrado ampliamente.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN[®]
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

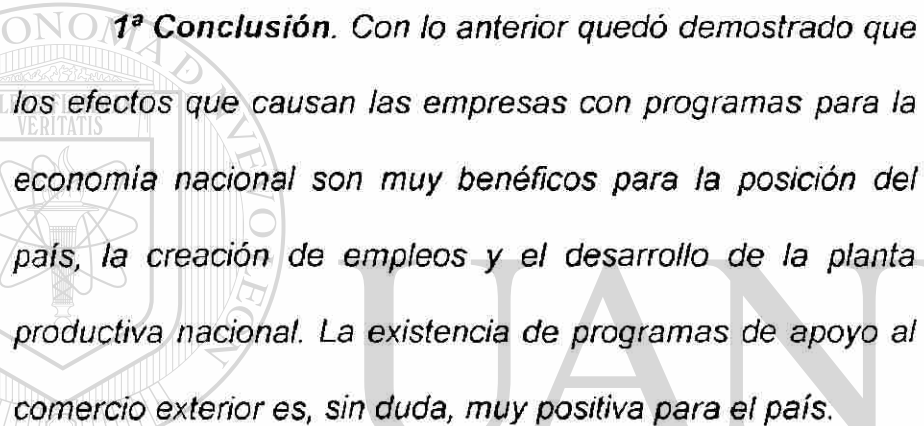
Después de haber comprendido y analizado el estado actual que guardan los programas de apoyo al comercio exterior, sus implicaciones fiscales y el papel tan determinante que juegan para la actividad económica del país, conviene hacer una recopilación de los aspectos mas importantes, llegando a conclusiones que nos permitan lograr el resultado deseado de esta tesis.

Como mencioné en el capítulo introductorio, éste estudio pretendió dar un panorama global de la situación que guardan los apoyos brindados por el gobierno federal a las empresas, nacionales o extranjeras, que dediquen sus esfuerzos al comercio internacional, desde el punto de vista fiscal, y a partir de esto, concluir la efectividad (o ineffectividad) de los mismos para la economía nacional.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En el capítulo 2, analicé la evolución que han tenido los programas a través del tiempo. Es de primordial importancia que tales programas continúen con esa dinámica de cambio, siempre dirigida a atender mejor las necesidades o expectativas de los inversionistas extranjeros y nacionales. Posteriormente, presenté un análisis económico-estadístico basado en estudios serios, en el que se mostraba el impacto que tienen las empresas que cuentan con algún apoyo en el sector exportador y éste a su vez en nuestra economía.

Al respecto considero que si dicha evolución es benéfica, este impacto irá en aumento constante, sobre todo en el renglón de generación de empleo, alcanzando niveles nunca vistos en nuestro país. En la medida en que los programas vayan evolucionando bajo un objetivo concreto y planeado, los programas cada vez tendrán más importancia en las metas macroeconómicas de nuestro país.



1ª Conclusión. *Con lo anterior quedó demostrado que los efectos que causan las empresas con programas para la economía nacional son muy benéficos para la posición del país, la creación de empleos y el desarrollo de la planta productiva nacional. La existencia de programas de apoyo al comercio exterior es, sin duda, muy positiva para el país.*

Expuse los aspectos más importantes de nuestra legislación fiscal en materia de comercio internacional e inversión extranjera que se conforma en el capítulo 3, acerca de las principales disposiciones dictadas por las Leyes del Impuesto Sobre la Renta, al Activo, al Valor Agregado, Aduanera y algunas otras más. Las autoridades federales más relacionadas con la regulación de ésta materia (SECOFI y SHCP) deberán poner más esfuerzo para poder impulsar y dar a conocer las bondades de los programas. Se deberán adecuar los programas de tal manera que cada vez se haga mayor uso de los sistemas informáticos y tecnológicos los cuales les permitan ir eliminando cada vez más la información a

través de declaraciones periódicas que se solicita por parte de las autoridades y que es indispensable para la autorización de cada uno de los programas de apoyo a la exportación.

Continuando con el aspecto fiscal (base de este estudio), en el régimen fiscal aplicable a los extranjeros, al igual que en muchos otros aspectos de nuestra legislación fiscal, se pueden ver muchas disposiciones con falta de claridad que requieren de una modificación legal o cuando menos una adecuada reglamentación para precisar su alcance. Creo oportuno insistir en este resumen que a la brevedad posible, nuestras autoridades fiscales deberán llevar a cabo una revisión integral de las disposiciones, decretos, leyes, reglamentos, etc. que les sea aplicable a este tipo de contribuyentes. Las modalidades que pueda tener la inversión extranjera en nuestro país, dependen en gran medida, de la naturaleza de las operaciones que se pretendan realizar, del grado de permanencia que involucren y sobre todo, de la infraestructura que se decida desarrollar en México. Cuando la inversión extranjera se realiza mediante la constitución de una sociedad (*maquiladoras*), o la adquisición de sus acciones, los extranjeros se colocan en la misma situación que cualquier inversionista nacional.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta contempla los supuestos para considerar que un residente en el extranjero cuenta con un establecimiento permanente en nuestro país. El problema es que muchos de ellos resultan vagos

e imprecisos. En esta situación se encuentran los casos en que el residente en el extranjero actúe en México a través de una persona que asuma riesgos por su cuenta, actúe conforme a instrucciones detalladas o al control general del residente en el extranjero. Claramente se puede apreciar que dichos supuestos no justifican la imposición de un gravamen en México por la falta de una actividad gravable, además de darse una contradicción con el régimen previsto en el título V de la misma ley; tal es el caso de la prestación de servicios de asistencia técnica cuando el residente en el extranjero envía a sus técnicos; dichos técnicos son empleados y en consecuencia actúan sujetos a instrucciones y, además, tienen remuneraciones garantizadas.

Uno de los aspectos más importantes que los inversionistas toman en cuenta para decidir si se va a realizar una inversión directa en un país o no, es su sistema tributario. Entre los puntos de mayor importancia para nuestro sistema tributario se encuentra el del reconocimiento de la inflación para efectos impositivos. La historia económica de nuestro país nos ha demostrado que el fantasma de la inflación "recobra vida" por lo menos cada seis años por lo que para el gobierno esto es suficiente para justificar la legalidad del controvertido "componente inflacionario" en el que destacan los conceptos en contra del contribuyente.

Sería un gran avance para la simplificación de nuestro sistema el facilitar (o eliminar) el efecto inflacionario para estos contribuyentes, o al menos extender la

opción contenida en la resolución miscelánea (cálculo simplificado de la acumulación de intereses) a las empresas con programas.

Por otro lado, en materia de pagos provisionales, en la mayoría de los países desarrollados, los supuestos para que una empresa efectúe sus anticipos al impuesto anual de manera mensual son mucho más elevados que en México, en donde los supuestos son demasiado fáciles de alcanzar por las empresas con programas. Sería bueno que se considerara como medida de promoción el extender el plazo para los pagos provisionales de uno a dos o tres meses, a los contribuyentes que efectúen operaciones de comercio exterior.

Existe un concepto de los más estrictos en nuestras leyes: los "Gastos no deducibles" Un renglón que recobra gran importancia en la planeación de las empresas es la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas (PTU) que equivale al 10% de la utilidad fiscal (sin tomar en cuenta varios conceptos). Actualmente las autoridades fiscales no permiten la deducción de la PTU pagada por las empresas a los trabajadores lo cual representa un aumento virtual en la base de impuesto sobre la renta. Respecto a las excesivas formalidades que se exigen a los comprobantes que amparan los desembolsos que se pretenden deducir para efectos impositivos, es urgente que se adecue esta obligación con ayuda del sistema financiero mexicano, dándole mas importancia al cheque o a las mismas transferencias electrónicas entre cuentas bancarias.

Por último, en lo relativo al impuesto al activo (IMPAC), es común que las empresas con programas de exportación cuenten con grandes cantidades de inventario que incrementan la base para la determinación de este impuesto. Se podría considerar algún tipo de exención para los inventarios de este tipo de contribuyentes.

2ª Conclusión. Aún y cuando acabo de justificar la existencia de los programas, el aspecto fiscal que rodea a los contribuyentes que gozan de algún programa, deberá ser simplificado, pues en muchos casos es complejo su entendimiento por lo que debería ser mejorado, pensando en que la simplificación de los mismos, repercutirá en una mayor recaudación, al existir mayor inversión extranjera.

El capítulo 4, nos mostró que México es uno de los países en el ámbito mundial que cuenta con mayor normatividad en materia de comercio exterior, sin embargo pudimos comprobar que dicha normatividad está todavía algo lejos de ser lo que realmente necesita la comunidad empresarial y que le faltan muchas reformas.

Adicionalmente, el mismo capítulo muestra que la única medida reconocida a nivel mundial es el mecanismo del “drawbak”, lo cual coloca a México en una

situación mas atractiva para el inversionista extranjero, con relación a los demás países.

***3ª Conclusión.** La existencia de programas de apoyo formales promovidos por nuestras autoridades, coloca a México en un nivel muy superior al promedio de los demás países del mundo y me hace pensar que uno de los puntos débiles de los programas es la falta de difusión y promoción adecuada entre la comunidad empresarial.*

Dentro del capítulo dedicado a expresar las opiniones y sugerencias de las empresas que gozan de alguno de los programas, pudimos constatar que dichas compañías, si bien actualmente está gozando de los beneficios que ofrecen los programas, no están muy de acuerdo con las modificaciones que se han venido realizando a los mismos en los últimos años.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Si el inversionista extranjero o nacional, escogió el país para realizar actividades económicas, fue por los beneficios que ofrecían los programas en su fase inicial, mas con los cambios que han sufrido, muchos de estos inversionistas están evaluando la conveniencia de continuar sus aventuras de negocios en nuestro país.

4ª Conclusión. *Muchas de las empresas usuarias de los programas, actualmente se encuentran desmotivadas por los cambios que se han venido dando en las bondades o beneficios ofrecidos por estos. Es muy seguro que con el cambio tan trascendente en la Ley Aduanera (Sujetos de los programas) y en La Ley del Impuesto Sobre la Renta (Establecimiento permanente), y de no dar marcha atrás las autoridades en sus ideas, se frenarán importantes inversiones en estos renglones en los años venideros.*

México se encuentra actualmente en un periodo de transición en todos los sentidos: político, económico, democrático, social; en general, la gente, sus habitantes están tratando de estar cada día más preparado para poder enfrentar los retos que presenta el futuro inmediato. Existe un deseo común en los mexicanos de crear un México mejor para nuestros hijos y del cual nos sentimos orgullosos. Todo actor de nuestra economía tiene en mente el sentido de la renovación y el cambio para subir posiciones.

La efectividad o ineffectividad con que nuestras autoridades conduzcan esta dinámica de cambio de los programas de apoyo al comercio exterior, definirán en gran medida el futuro de las exportaciones y en general del comercio internacional en el que México se encuentra inmerso y lo colocarán en el lugar que todos esperamos dentro del gran reto de las naciones: **La globalización.**

CAPITULO VII

APÉNDICES

MAQUILADORAS DE TERCERA GENERACIÓN EL CASO DE DELPHI-GENERAL

(Jorge Carrillo y Alfredo Hualde)

(Investigador invitado en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa e investigador de El Colegio de la Frontera Norte, el primero; investigador de El Colegio de la Frontera Norte, el segundo.)

El centro de ingeniería de autopartes Delphi-Juárez es parte de Delphi Automotive Systems (Delphi-A), que a su vez es una de las seis divisiones de la transnacional General Motors. Delphi-A tiene a su cargo la producción de las autopartes dentro del complejo transnacional (un auto regular contiene 3 000 autopartes) y está conformada por manufactura, investigación y desarrollo y productos químicos. La empresa se especializa en cuatro grandes áreas: baterías, sistemas de fuel injection, sistemas de purificación atmosférica y energía y sistemas de motor. La matriz de Delphi-Juárez se encuentra en Detroit y está representada por Delphi Energy & Engine Systems (Delphi-E); en junio de 1996 contaba con 5 500 empleados.

Al considerar las autopartes como una industria estratégica dentro de la industria automovilística mundial para elevar la competitividad de las ensambladoras, se han incrementado las presiones de globalización y racionalización desarrolladas por el famoso director Súper López. Tras cuatro años de reestructuración, en la actualidad Delphi-A es muy rentable. Conforme a aquella perspectiva, la matriz Delphi-E decidió reubicar fuera de Estados Unidos, por primera vez en su historia, uno de sus siete centros de investigación y desarrollo: la planta de Anderson, Indiana, se trasladó hacia Ciudad Juárez. Esta decisión estratégica obedeció a la necesidad de reducir los tiempos de entrega y los costos globales. Mientras que el número de empleados en cada centro de ingeniería de Delphi-E es de 500 personas en promedio, en Delphi-Juárez se ocupan 860, pero han logrado abatir, en sólo un año de operaciones, 60% los costos globales (comparados con la planta de Anderson) y 20% los tiempos de entrega.

Delphi-Juárez abrió sus puertas el 2 de julio de 1995 como "una maquila más", aunque en este caso se trata del primer centro de investigación, diseño y desarrollo en su tipo, no sólo en Ciudad Juárez sino en todo México. Con una inversión inicial de 150 millones de dólares (un poco menos de la mitad en equipo), Delphi-Juárez se dedicó a producir solenoides y sensores.

Los ingenieros y técnicos mexicanos recibieron capacitación en el centro de la GM en Anderson, por tratarse de una operación totalmente nueva para México, en donde el objetivo principal de la maquiladora ya no sería producir autopartes especializadas, sino la fabricación integral. En el centro se trabaja desde la idea general hasta el desarrollo de todo el producto, incluida su manufacturabilidad (las líneas de producción). Este sistema se denomina full package.

La decisión de relocalizar este centro en Ciudad Juárez fue considerada estratégica por la GM. Los factores principales de localización fueron:

- a) la cercanía con Estados Unidos;
- b) la experiencia de 15 años de aprendizaje de las empresas maquiladoras productoras en Ciudad Juárez (desde hace años reconocida como una zona con prestigio mundial), y
- c) la calidad de los ingenieros mexicanos.

Delphi se trasladó a Ciudad Juárez para lograr la máxima cercanía posible con su principal eslabón, una empresa maquiladora de la misma división, y con ello reducir los tiempos de entrega. Así, en lugar de mover los prototipos y el proceso de manufactura casi 3 000 km desde Anderson hasta Ciudad Juárez, ahora sólo están a unos cuantos minutos. Esta localidad cuenta además con una ubicación geográfica estratégica para abastecer a distintas plantas ensambladoras en todo el territorio estadounidense y dispone de mano de obra no calificada y semicalificada diez veces más barata que las plantas automovilísticas de aquel país. Asimismo, esa localidad es la zona industrial con mayor tradición exportadora y cuenta con el mayor número de establecimientos maquiladores de autopartes, con una reconocida especialización en los arneses y amplia experiencia en autopartes. Desde 1979 en que se establecieron las primeras plantas de GM y Chrysler, se han multiplicado las maquiladoras de las "Tres Grandes" y algunos trasplantes japoneses, todo lo cual ha favorecido el desarrollo de economías de aglomeración.

Con respecto al mercado de trabajo, Ciudad Juárez cuenta con una amplia oferta de mano de obra con muchos años de experiencia en el sector de autopartes. Si bien la formación de ingenieros y técnicos no es suficiente para atender la demanda de empleo calificado por parte de la industria maquiladora, la alta movilidad laboral ayuda a encontrar a la gente. En materia educativa, Chihuahua cuenta con universidades y tecnológicos que imparten diversas carreras de ingeniería muy vinculadas a la industria e incluso hay un importante centro de

investigación de materiales. La calidad de los ingenieros no sólo es apreciada en estas empresas, sino que la GM, al evaluar a los ingenieros disponibles y potenciales para ocuparlos en el centro de IDD, concluyó que se trataba de profesionistas muy competentes. Con todo, persisten los problemas de disponibilidad de personal calificado y las carencias en infraestructura en comunicación (aeropuerto insuficiente y cruces de frontera muy tardados) y en educación superior (universidades y tecnológicos dotados con equipos adecuados). En particular Delphi-Juárez precisa de mayor agilidad en el otorgamiento de las visas para su gran número de técnicos e ingenieros visitantes, así como una mayor flexibilidad legal (por ejemplo, para circular con los prototipos dentro de la ciudad para probarlos y para agilizar diversos permisos). Incluso la falta de una estructura legal para el establecimiento de centros de IDD hace que Delphi-Juárez tenga que afiliarse al régimen de maquiladoras.

Producción

El valor de los solenoides y sensores está en función del costo del proyecto. Un prototipo, por ejemplo, "vale lo que un ingeniero y su equipo de apoyo, es decir, 80000 dólares, lo cual es barato debido a que está hecho en México". La producción de 20 piezas, junto con la manufactura de 14 celdas (manufactura celular), puede representar millones de dólares de costo (y el producto sigue siendo un solenoide para inyector, por ejemplo). En un principio el centro contaba con 130 proyectos y en julio de 1996 tenía 107. Cada año se concluyen cerca de diez proyectos (esto es, quedan listos para su producción), cada uno de los cuales tiene una duración promedio de 20 meses, pero Delphi-Juárez ya tuvo un récord mundial al acortarla a 13 meses. El centro produce commodities que se manufacturarán en 1998. Se construyen, por ejemplo, 100 piezas que se colocarán en los motores de los clientes para su certificación, y una vez aprobadas, en 1998 se producirá un millón en las plantas de Ciudad Juárez y Chihuahua.

El centro trabaja conforme al desarrollo de equipos de trabajo según proyectos, con base en un plan estratégico de full package integrado en cuatro fases. La primera es el inicio de la idea. El cliente hace su solicitud, muchas veces sin saber con exactitud lo que quiere, aunque tiene una idea aproximada. Se forma un grupo de trabajo que consta de un ingeniero de producto, otro de prueba, uno más de proceso, un líder coordinador, un ingeniero de manufactura, cada uno con áreas de apoyo y laboratorio de ensamble. Se trata de proyectos muy adelantados que serán producidos aproximadamente en el año 2004.

La segunda fase consiste en la elaboración del diseño. El proyecto está definido, esto es, ya existe una propuesta de concepto inicial y la constitución de diferentes equipos de trabajo. Aquí se tiene un contacto más de cerca con el cliente. Posteriormente se pasa a la etapa de concepto aprobado, es decir, ya se han producido de una a cinco piezas o juegos, por ejemplo; en esta fase las piezas

construidas son muy costosas. Una vez creado el prototipo se busca la aprobación del cliente.

La tercera fase es la validación. Al aprobarse el prototipo se compra o adapta el equipo necesario para la construcción y validación del concepto. Ahora ya no son muestras sino decenas de piezas (500, por ejemplo). Se trata de la manufacturabilidad de los diseños. Se hace o diseña el equipo de producción (se valida el equipo) y se instala la manufactura. Se diseña el lay out, los manuales, etc. En otras palabras, se diseñan, construyen, adaptan y establecen las líneas de ensamble con equipo, maquinaria, herramienta, etc. Aquí, por ejemplo, se diseñó la manufactura celular (celdas en U) de la empresa SEC.

La cuarta fase consiste en la mejora continua de sus diseños y prototipos, así como de su manufacturabilidad.

Esta empresa compete internacionalmente con otros centros proveedores de la GM en Estados Unidos, Japón (Nipondenso) y Alemania (Siemens). Uno de los entrevistados mencionó que este centro "no tiene comparación con otros, ni en Estados Unidos ni en otros países, ya que aquí somos más eficientes y se generan más ganancias".⁴⁰ En todo caso Delphi-Juárez es el primer centro que aplicó el QS9000 dentro de Delphi-A.

Recursos humanos

El centro inició sus operaciones con 20% de ingenieros extranjeros y 80% de ingenieros y técnicos mexicanos. En un principio empleó a 370 personas (75 ingenieros de Anderson, a quienes se les hizo una oferta para trasladarse a Ciudad Juárez, vivir en El Paso y contar con mejores salarios).

De ese total, 90% eran ingenieros; de los mexicanos, varios contaban con maestría y doctorado y muchos provenían de la ciudad de Chihuahua. En septiembre de 1996 el centro ocupaba a 860 personas en Ciudad Juárez (aunque no todos pertenecen a Delphi-E).

Los ingenieros y técnicos requieren ciertos conocimientos (por ejemplo, dominar el programa Autocad versión 12 si están directamente encargados del diseño) para poder manipular el sistema de Unigraphics de la GM. Se trata de un "trabajo muy nuevo para todos [...] el trabajo, la maquinaria, los equipos", en donde las competencias centrales son mecánica, electromecánica y magnética, así como, evidentemente, la creatividad. Por ello algunos ingenieros y técnicos mexicanos se capacitaron durante ocho meses en el centro en Anderson. En 1995 Delphi-Juárez proporcionó tres meses de capacitación a sus ingenieros y técnicos en diversos lugares, 80 horas a sus trabajadores de producción y 40 horas a sus gerentes y administradores. En particular, todos participaron en la norma QS-9000 y, como menciona un gerente, "fue muy difícil obtenerla, ya que normalizar

los procedimientos en un centro de investigación es una tarea muy complicada, dado que los procesos no son estandarizados".

No obstante que se conoce el problema de oferta de ingenieros y técnicos especializados, no existe ninguna vinculación con universidades o tecnológicos mexicanos, sino que las relaciones se han establecido con universidades estadounidenses cercanas (como las de El Paso, Nuevo México y Austin), cuyos estudiantes realizan prácticas profesionales en Delphi-Juárez por períodos cortos y se les encarga parte de los proyectos; "ellos mismos hacen muchos diseños, la idea es que aprendan a poner sus conocimientos teóricos en la práctica". Sin embargo, estos nuevos ingenieros no serán contratados por Delphi-Juárez ya que sus exigencias superarían sin duda los 7 000 pesos que les pagan a los ingenieros mexicanos de reciente ingreso.

El centro mantiene cuatro bandas de salarios y muchos rangos dentro de cada banda. Si bien las remuneraciones son relativamente altas para el entorno local, no hay puntos de comparación en la región, por no existir otros centros similares. Como menciona un entrevistado, "es muy probable que sea la maquila que mejor paga, pero esto debe ser muy variable en función del tipo de personas que aquí se emplean". En todo caso, un entrevistado menciona que no es sólo por cuestión de salarios que muchos ingenieros quieren trabajar en Delphi-Juárez. Al salir de los centros educativos los técnicos "desean un puesto de trabajo en mantenimiento o ingeniería dentro de las empresas, y no de supervisores, como lo tienen la mayoría. Su trabajo de supervisión consiste en vigilar los procesos, controlar inventarios, etc., pero no pueden hacer nada de diseño, porque un cambio en manufactura -aunque sea mínimo- sería muy costoso." Esto es, "aunque veas el problema no puedes hacer nada". En cambio aquí sí: si estás en diseño puedes cambiar lo que sea. Aquí, por el contrario, practicas lo que estudiaste". Mientras que la capacidad de decisión e iniciativa, por ejemplo, está totalmente reducida en la manufactura por el factor de los costos, en los centros de investigación no es así. "En una maquiladora de manufactura los ingenieros pueden, si acaso, hacer cambios en procesos y en sistemas, pero no en producto, porque esto significa cambios en las herramientas de trabajo. Mientras que aquí [...] no hay nada fijo, todo es flexible para poder cambiarse y estar probando".

Eslabonamientos productivos

Como la gran mayoría de las maquiladoras en México, Delphi-Juárez tiene un bajo nivel de integración nacional (1%). La mayoría de los proveedores están en Estados Unidos, aunque cuentan con un sistema de proveedores globalizados en donde participan 30 países. Sus principales proveedores en México se ubican en Toluca, Chihuahua y Puebla. Cuenta además con una maquiladora que le provee de magnetos y está en negociaciones para desarrollar dos proveedores de alambre-magneto con Condumex. Hay diversos tipos de talleres que también están vinculados al centro, como los de maquinado. A pesar de su corta vida en

Ciudad Juárez, este centro asistió a la primera exposición de insumos (Interexport) en su tipo en México. "Deseamos incrementar sustantivamente los proveedores en México, pero es imposible encontrar uno que satisfaga nuestros requerimientos." Por eso "la tarea es a mediano plazo", para lo cual la empresa cuenta con una visión estratégica para desarrollar proveedores en México.

En una industria madura como la automovilística lleva mucho tiempo el desarrollo de proveedores. "El proveedor tiene que empezar a partir de que ha sido aprobado. No puede llegar un proveedor al momento; los que tenemos ya han sido desarrollados en un largo y complejo proceso de relación. Hay que recordar que se trabaja con mucho tiempo de antelación para la elaboración de un producto."

No obstante la escasa integración nacional de 1% en este centro, no se trata de una isla tecnológica. Localmente, Delphi-Juárez está muy integrada a un sistema intraempresa, ya que los proyectos incluyen hasta la manufactura, la cual realiza una maquiladora de la misma división, la empresa SEC, con plantas en Ciudad Juárez y en Chihuahua. Estas dos empresas maquiladoras (Delphi-Juárez y SEC) operan como un solo complejo industrial. SEC, establecida en Ciudad Juárez en 1980, fue la primera planta que empezó a ocupar más hombres, que implantó nuevas ideas de manufactura sincronizada (JIT, administración por celdas, empresas dentro de la empresa) y que diversificó sus productos. Actualmente maneja 18 rotaciones de inventarios a la semana y cuenta con 4 200 empleados que reciben 70 horas de capacitación promedio anual. SEC ya ha sido certificada en la QS9000 y ha recibido otros premios como el Q1 de Ford. Esta empresa tiene cerca de 100 clientes, pero los principales son dos plantas de la Ford y dos de la GM en Estados Unidos. Es particularmente interesante que SEC tiene proyectadas alianzas estratégicas con empresas tanto nacionales (Condumex) como extranjeras, al igual que Delphi-Juárez, para el desarrollo de proveedores, y que sus principales competidores están precisamente en Ciudad Juárez.

Respecto a los eslabonamientos "hacia adelante", los clientes de Delphi-Juárez son empresas transnacionales del automóvil, e incluyen a empresas como Toyota, Honda, Ford, Isuzu, Mercedes y BMW. El principal cliente es GM (67% de las ventas), pero se trata de distintas ensambladoras en todo Estados Unidos.

CONCLUSIONES

Delphi-Juárez tiene un importante significado para México. Es un nuevo tipo de empresa que genera más impuestos y salarios, que se integra productivamente con otras plantas (aunque los insumos nacionales sigan siendo mínimos), que favorece economías de aglomeración y potencian la conformación de encadenamientos. Como mencionó un gerente de Delphi-Juárez, "es el salto más grande que se ha dado en años en la industria maquiladora en México". Por tanto, no se trata ni de una maquiladora con mayor tecnología, ni de una maquiladora

más avanzada; se trata de un nuevo tipo de empresa, que aquí se ha definido como basada en competencias intensivas en conocimiento o de tercera generación.

A principios del año próximo Delphi-A establecerá otro centro de investigación y desarrollo, del mismo tamaño que el aquí descrito, en Ciudad Juárez. La Samsung, que desarrolla un complejo industrial de televisores en Tijuana, también establecerá un centro de ingeniería. La proliferación de estos nuevos centros técnicos tiene un importante significado para México no sólo en términos de la creación de empleos calificados y de la generación de empresas que aportan mayores divisas, sino también por el desarrollo de la ingeniería industrial para la región. Sin embargo, desde la perspectiva estadounidense, estos traslados representan la pérdida de empleos bien remunerados y la desvalorización del trabajo calificado sindicalizado. Aún existen 68000 trabajadores en Estados Unidos de Delphi-A (73% sindicalizados por la UAW), conceptualizados por The Wall Street Journal como una gran desventaja para la empresa.

El fenómeno de globalización productiva en Delphi-A también se acompaña de un importante proceso para racionalizar la producción mediante la reducción del número de plantas en Estados Unidos, la concentración de empresas en México integradas vertical y horizontalmente, y la futura y posible autonomía de Delphi de General Motors, lo cual provocaría que la principal sede de operaciones de la empresa sea México y no Estados Unidos. Otro tanto ya sucede con la producción de televisores para Norteamérica establecida en Tijuana. En otras palabras, México se está especializando fuerte y rápidamente en actividades como las autopartes y la electrónica de consumo para los mercados internacionales, principalmente el de Estados Unidos. Todo indica que este proceso de especialización regional (dentro del TLCAN) está integrando distintas fases dentro de la cadena global del producto, añadiendo más valor a las operaciones en México.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

BIBLIOGRAFÍA

Academia de Estudios Fiscales, Implicaciones fiscales de las operaciones internacionales, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, junio 1994

Academia de Estudios Fiscales, Tratados para evitar la doble imposición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, agosto 1996.

AFL-CIO, Exploiting Both Sides, US-Mexico "Free" Trade, Washington, febrero de 1991, 8 p.

Banco Mundial, World Tables, 1995, en disquete (The World Bank, Washington, D.C., 1995).

Becerril, Isabel, Las maquiladoras en la exportación, informe especial, el financiero, mayo 12, 1997

Carrillo, Jorge - Huarde, Alfredo, Las Maquiladoras de la tercera generación, DRI/McGraw-Hill, SRI International, Proyecto Siglo XXI, Ciudad Juárez, 1994, p. IV-4.

Goldstein, Gollub, Kessler, United States Master Tax Guide 1997, Nexia International, november 1997.

Heat, Carl, The Economist Intelligence Unit.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Balanza Comercial 1997, 1998, julio 1998

Jaramilli Vasquez, Gerardo, Panorama de los programas de apoyo al Comercio Exterior, Información Dinámica de Consulta, septiembre, 1997.

Nexia Tax Comitee, The International Handbook of Corporate & Personal Taxes, Nexia International, octubre, 1998.

Koido, A., "The Color Television Industry: Japanese-U.S. Competition and Mexico's Maquiladoras", en Manufacturing Across Borders and Oceans, Monograph Series 36, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, La Jolla, 1991, pp. 51-75.

Spice, Oppenheim, Taxes around the world, Ed. CCH, septiembre 1997. (member of Nexia International)

Sttodard, E.R., Maquila Assembly Plants in Northern Mexico, The University of Texas at El Paso, 1987.

Thomas, Jorge, El empleo en la Industria Maquiladora, Ed. El Sol, 22 de enero 1998.

Perez, Ana María, Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, Trabajo de Investigación, U.A.N.L. escuela de graduados de FACPYA, junio de 1996.

DIRECCIONES CONSULTADAS EN INTERNET

<http://www.secofi.gob.mx/consulta.htm>

<http://www.secofi.gob.mx/simpex.htm>

<http://anierm.interconnection.com/marco.htm>

<http://www.jaryngcommerce.my.star>

<http://www.ftz83.com/whathis.htm>

http://www.latu.org.uy/servicio/a_t_1.html

<http://www.ftz83.com/whathis.htm>

<http://www.worldbank.org/jan99.html>

<http://www.shcp.gob.mx/>

<http://www.sat.gob.mx/>

<http://www.nexia.com/>

