

CAPÍTULO VII  
IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN EN MÉXICO

1. Importaciones . . . . .	303
A. Concepto . . . . .	303
B. Regímenes de importación . . . . .	304
C. Documentos y trámites de importación . . . . .	309
D. Regulaciones arancelarias . . . . .	315
E. Restricciones no arancelarias . . . . .	320
F. Financiamiento a las importaciones . . . . .	322
2. Exportaciones . . . . .	324
A. Concepto . . . . .	324
B. Regímenes de exportación . . . . .	325
C. Regulaciones arancelarias . . . . .	328
D. Regulaciones no arancelarias . . . . .	328
E. Promoción de exportaciones . . . . .	329
F. Programas de fomento . . . . .	332
G. Programas de promoción sectorial (PROSEC) . . . . .	349
H. Apoyos financieros a los exportadores . . . . .	353
3. Actividades de comercio exterior realizadas en la franja y región fronteriza . . . . .	358
A. Concepto de franja y región fronteriza . . . . .	358
B. Régimen jurídico aplicable a la franja y región fronteriza . . . . .	359
C. Régimen legal de la industria maquiladora . . . . .	362
D. Programa de Fomento y Operación de la Industria Maquiladora . . . . .	366
E. Evaluación del desempeño de las maquiladoras . . . . .	375

## CAPÍTULO VII

### IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN EN MÉXICO

#### 1. *Importaciones*

Esta actividad posee una amplia regulación jurídica, la cual tiene como objetivo dar los fundamentos de una competencia leal en relación con los productos nacionales; ahora estudiaremos los ordenamientos jurídicos que regulan de manera específica la actividad importadora.

##### A. *Concepto*

La importación es la operación mediante la cual se somete a una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después libremente destinar a una función económica de uso, producción o consumo.

Esta operación puede recaer en distintos tipos de objetos transportables y se materializa al momento de pasar la línea aduanera (territorio aduanero) e introducirla a consumo en el interior del país.

Según su destino o función, se distinguen las importaciones definitivas y las temporales, conocidas también como de “perfeccionamiento industrial” o de régimen suspensivo.<sup>280</sup>

Las diferentes legislaciones que regulan la materia de comercio exterior no nos dan un concepto, propiamente dicho, de lo que ha de entenderse por importación, limitándose tan sólo en señalar los actos o actividades que, para efectos de cada una de ellas, se entiende por importación, resultando de fundamental importancia la Ley Aduanera.

En el derecho económico mexicano, las importaciones están reguladas por los siguientes cuerpos normativos: Ley Aduanera y su Reglamen-

280 Varios autores, *Tratado de derecho comunitario europeo*, Madrid, Civitas, 1986, p. 35.

to, la Tarifa del Impuesto General de Importación, la Ley de Comercio Exterior, decretos y acuerdos específicos.

### B. *Regímenes de importación*

Como ya habíamos mencionado en el capítulo anterior, el título cuarto de la Ley Aduanera está determinado a los regímenes aduaneros. Por lo que respecta a las mercancías que se introduzcan al territorio nacional, éstas pueden ser destinadas a los regímenes aduaneros siguientes:

#### a) Importación definitiva

El artículo 96 de la Ley Aduanera señala textualmente: “Se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancía de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.”

Dos comentarios nos merece tal definición:

- Utiliza el concepto de procedencia, que se refiere al lugar de expedición de la mercancía, dato geográfico que no tiene valor jurídico-aduanal.
- Omite el uso o consumo, por el factor de permanencia ilimitada, con lo cual se diferencia de las importaciones temporales.

La importación definitiva se sujeta al pago de los impuestos de importación respectivos, así como al cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias y de las formalidades para su despacho aduanero.

#### b) Importación temporal

Por otra parte, la importación temporal consiste en la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, pudiendo destinarse a la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, siempre que retornen al extranjero después de cumplir con su finalidad y dentro del plazo determinado al momento de efectuar la importación.

En las importaciones temporales de mercancías de procedencia extranjera no se pagan los impuestos al comercio exterior, ni las cuotas

compensatorias, debiendo cumplir únicamente con las obligaciones de *regulación* y *restricción no arancelaria*, así como las formalidades del despacho de las mercancías destinadas a este régimen.<sup>281</sup>

Podemos hablar de dos tipos de importaciones temporales:

*1) Para retornar al extranjero en el mismo Estado*

Es la entrada de mercancías al país, para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado.<sup>282</sup>

Los plazos por los que pueden permanecer las mercancías en el país son los siguientes:

- a) 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.
- b) Hasta por seis meses, en los siguientes casos:
  - Las que realicen los residentes en el extranjero, siempre que sean utilizadas directamente por ellos o por personas con las que tengan relación laboral, excepto tratándose de vehículos.
  - Las de envases de mercancías, siempre que contengan en territorio nacional las mercancías que se hubieran introducido al país.
  - Las de vehículos de las 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, siempre que cumplan con los requisitos que señale la Secretaría mediante reglas.
  - Las de muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías.
  - 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,

281 Artículo 104, LA.

282 Artículo 106, LA.

siempre que comprueben mediante documentación oficial su calidad migratoria que los autorice para tal fin, se trate de un solo vehículo en cada periodo de doce meses y se cumpla con los requisitos que señale el reglamento.<sup>283</sup>

c) Hasta por un año

- Las destinadas a convenciones y congresos internacionales.
- Las destinadas a eventos culturales o deportivos.
- 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.
- Las de vehículos de prueba, siempre que la importación se efectúe por un fabricante autorizado, residente en México.
- Las de mercancías previstas por los convenios internacionales de los que México sea parte, así como las que sean para uso oficial de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras cuando haya reciprocidad.

d) Por el plazo que dure su calidad migratoria, incluyendo sus prórrogas, en los siguientes casos:

- Las de vehículos que sean propiedad de turistas, visitantes, visitantes locales y distinguidos, estudiantes, ministros de culto o asociados religiosos, corresponsales e inmigrantes rentistas, siempre que los mismos sean de su propiedad a excepción de turistas y visitantes locales y se trate de un solo vehículo.
- Los menajes de casa de mercancía usada propiedad de visitantes distinguidos, estudiantes e inmigrantes.

283 Los interesados deberán presentar solicitud de importación temporal de vehículos, anexando (artículo 139, RLA):

1. La documentación que acredite su calidad migratoria, conforme a la legislación aplicable.
2. La documentación que acredite la legal propiedad del vehículo o, en su caso, la carta de crédito o carta factura otorgada por la empresa o institución que esté financiando su compra. Cuando se trate de vehículos arrendados, el contrato correspondiente deberá estar a nombre del interesado.
3. La garantía que determine la SHCP mediante reglas, y
4. Declaración bajo protesta de decir verdad, en la que el interesado se comprometa a retornar el vehículo de que se trate dentro del plazo autorizado y a no realizar actos u omisiones que configuren infracciones o delitos por el indebido uso o destino del mismo.

e) Hasta por diez años:<sup>284</sup>

- Contenedores
- Aviones y helicópteros, destinados a ser utilizados en las líneas aéreas con concesión o permiso para operar en el país, así como aquellos de transporte público de pasajeros
- Embarcaciones dedicadas al transporte mercante o a la pesca comercial<sup>285</sup>
- Las casas rodantes que sean propiedad de residentes en el extranjero
- Carros de ferrocarril

2) *Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación*<sup>286</sup>

Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación, autorizados por la Secretaría de Economía, podrán efectuar la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como las mercancías para retornar en el mismo estado, en los términos del programa autorizado, siempre que tributen de acuerdo con lo dispuesto en el título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta<sup>287</sup> y cumplan con los requisitos que establezca la Secretaría mediante reglas.<sup>288</sup>

Los plazos en que se autoriza este tipo de exportación son los siguientes:

284 Los plazos a que se refiere esta fracción podrán prorrogarse mediante autorización, cuando existan causas debidamente justificadas.

285 El RLA en su artículo 143 señala que los residentes en territorio nacional y en el extranjero podrán efectuar la importación temporal de embarcaciones y de los remolques necesarios para su transporte hasta por *veinte* años, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Presentar ante la aduana de entrada la forma oficial aprobada por la Secretaría, por conducto del propietario, o en su nombre, el capitán de la embarcación o su representante.

2. Acreditar la propiedad de la embarcación y del remolque al momento de efectuar el trámite en la aduana.

Respecto al plazo señalado en este artículo (20 años), cabe mencionar que la LA fue reformada recientemente, y es a partir de este año que el plazo de este tipo de importaciones se redujo de 20 a 10 años, y el reglamento no ha sido aún adecuado a dicha reforma.

286 Estos programas son detallados con posterioridad, en este mismo capítulo.

287 Título II, LISR, "De las personas morales".

288 Artículo 108, LA.

a) Hasta por dieciocho meses:

- Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación
- Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación
- Envases y empaque
- Etiquetas y folletos

b) Hasta por dos años, tratándose se contenedores y cajas de trailers, y

c) Hasta por cinco años o por el plazo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta para su depreciación cuando éste sea mayor, en lo siguientes casos:

- Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo.
- Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquellos que interviengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo, y
- Equipo para el desarrollo administrativo.

El régimen de estas importaciones puede cambiar al de importación definitiva, cumpliendo con lo siguiente:

- I. Actualizar el impuesto general de importación y cubrir los recargos que correspondan conforme al Código Fiscal de la Federación, desde la fecha de importación temporal hasta el momento en que se efectúe el cambio de régimen, pudiendo disminuir el valor de las mercancías al momento de la importación temporal, en la proporción que represente el número de días que el bien de que se trate permaneció en territorio nacional respecto del número de días en los que se deduce dicho bien, de conformidad con los artículos 44 y 45 de la LISR.
- II. Pagar el impuesto general de importación que le hubiera correspondido de importar las mercancías en la fecha del cambio de ré-

gimen aduanero, tomando como valor de las mercancías el que resulte de aplicar lo dispuesto en la fracción anterior, y como arancel aduanero y tipo de cambio los vigentes a esa fecha.

Los productos resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación, que retornen al extranjero, darán lugar al pago del impuesto general de exportación correspondiente a las materias primas que se les hubieren incorporado conforme a la clasificación arancelaria del producto terminado.

Para calcular el impuesto general de exportación se determinará el porcentaje que del peso y valor del producto terminado corresponda a las citadas materias primas o mercancías que se le hubieren incorporado.<sup>289</sup>

### *C. Documentos y trámites de importación*

Un punto importante, dentro del tema que estamos tratando, es el de los requisitos para formalizar una importación.

Los operadores de comercio exterior (agentes aduanales) deben cumplir con los requisitos que señala el artículo 36 de la Ley Aduanera, debiendo complementar un pedimento de importación, según formato oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acompañado de la siguiente documentación:

- a) Factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría, si el valor de las mercancías es superior a 300 dólares.<sup>290</sup>
- b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo, ambos revalidados por la empresa portadora o sus agentes consignatarios.
- c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación.
- d) El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan (ALADI, TLCAN o de cualquier otro tratado comercial).

<sup>289</sup> Artículo 111, LA.

<sup>290</sup> Regla 3.5.1 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000 (DOF de 28 de abril de 2000).



- e) El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía,<sup>291</sup> cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.
- f) El certificado de peso y volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la SHCP, tratándose del despacho de mercancías a granel de una misma especie y a los embarques de mercancías de la misma calidad, peso y valor.
- g) La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría mediante reglas.

Por lo que se refiere a la procedencia y origen de las mercancías, el lugar de cultivo, crianza, procesamiento y fabricación de una mercancía de importación tiene para efectos prácticos relevancia en una importación definitiva o temporal.

El origen de las mercancías se podrá determinar para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan.<sup>292</sup>

En la importación de mercancías sujetas al cumplimiento de reglas de origen, el importador deberá comprobar su origen en el tiempo y forma establecidos en los ordenamientos aplicables.<sup>293</sup>

A la luz de los procesos de integración regional y mundial, que estructuran preferencias aduaneras recíprocas (ALADI y la zona norteamericana), las aduanas deben controlar estrictamente el origen de las mercancías, pues se trata de apoyar los productos originarios de las zonas (fomentar la creación de comercio) y no estimular el comercio de terceros países que buscan aprovechar los espacios tarifarios comunes a través de las desviaciones de comercio.

Actualmente, para gozar de preferencias, las importaciones definitivas procedentes de la ALADI deben comprobar un origen de fabricación de un 35% como mínimo de valor agregado, como regla general.

Existen una gran cantidad de disposiciones que persiguen regular aspectos especiales aplicables a importaciones, y que se han tratado de ali-

291 Artículo 84-A, LA.

292 Artículo 9, LCE.

293 Artículo 11, LCE.

near con las normas internacionales emanadas de la OMC y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en materia de regulaciones no arancelarias.

Los aspectos más importantes de dichas disposiciones están regulados en los siguientes acuerdos:

- a) Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación ecológica por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (*DOF* del 29 de agosto de 1994).<sup>294</sup>  
El Acuerdo de referencia tiene como objeto establecer las restricciones no arancelarias aplicables a la importación temporal o definitiva, incluyendo la que se realice a las regiones y franjas fronterizas del país, de residuos peligrosos y de mercancías que causan desequilibrios ecológicos y al ambiente.
- b) Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de las tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación y de la de Exportación, en las cuales se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en el punto de su entrada al país y en el de su salida (*DOF* del 2 de junio de 1997).
- c) Acuerdo que sujeta al requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía la importación o exportación de diversas mercancías, cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación o exportación definitiva, temporal o depósito fiscal (*DOF* del 29 de agosto de 1997).<sup>295</sup>
- d) Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (*DOF* del 27 de octubre de 1997).<sup>296</sup>

294 En dicho Acuerdo se listan una serie de fracciones arancelarias que requieren de guía ecológica para su importación al país, que por cierto debe ser gestionada en el Instituto Nacional de Ecología, dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en función de que los cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se realizaron con posterioridad a la emisión del acuerdo que se comenta, tiempo en el cual la dependencia competente era la Secretaría de Desarrollo Social.

295 Deroga el Acuerdo publicado en el *DOF* el 27 de diciembre de 1995, con objeto de facilitar la consulta sobre el esquema regulatorio en materia de permisos previos de importación y de exportación, y compilar en un solo instrumento todas las reformas realizadas en fechas pasadas. Fue modificado mediante acuerdos publicados en el *DOF* el 3 de abril de 1997 y 12 de agosto de 1998.

296 Deroga el Acuerdo publicado el 27 de diciembre de 1995 en el *DOF*. Este Acuerdo obliga a los importadores o exportadores a presentar una autorización o certificado de importación o exportación junto con el pedimento aduanal correspondiente.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con la Comisión de Comercio Exterior, revisará anualmente las listas de mercancías sujetas a la regulación de dicho acuerdo, a fin de excluir de éste las fracciones arancelarias cuya regulación se considere innecesaria, o integrar las que se consideren convenientes.

- e) Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación, exportación, internación o salida está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (*DOF* de 8 de diciembre de 1997).<sup>297</sup>

A través de este Acuerdo se establece la clasificación y codificación de las mercancías de origen animal (excepto acuático) y/o para uso veterinario, así como de mercancías de origen vegetal, cuya introducción a territorio nacional está sujeta al cumplimiento de lo señalado en la hoja de requisitos zoonosanitarios emitida por la Dirección General de Salud Animal, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Estas restricciones pueden tomar las siguientes modalidades:

- Autorización sanitaria.
- Inspección sanitaria.
- Autorización zoonosanitaria.

Cabe señalar que al obtener los documentos que acrediten el cumplimiento de las restricciones citadas, entonces será otorgado el certificado fitozoonosanitario único de importación, el cual deberá anexarse al pedimento aduanal correspondiente.

- f) Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación o exportación está sujeta a regulación sanitaria por parte de la Secretaría de Salud (*DOF* del 21 de enero de 1998).<sup>298</sup>

En este Acuerdo se detallan aquellos productos sujetos a autorización sanitaria previa de importación, o autorización de internación, cuando se destinen a los regímenes de importación definitiva, temporal o depósito fiscal. Señala la obligación de los importadores y exportadores de las mercancías listadas en dicho Acuerdo, de presentar conjuntamente con el pedimento aduanal, las autorizaciones sanitarias previas

<sup>297</sup> Deroga el Acuerdo publicado en el *DOF* el día 30 de diciembre de 1995.

<sup>298</sup> Deroga el Acuerdo publicado en el *DOF* el día 27 de diciembre de 1995.

de importación o exportación o, en su caso, las autorizaciones de introducción o de salida, el aviso sanitario de importación sellado o copia del registro sanitario; o comprobar el cumplimiento de los requisitos de etiquetado, según corresponda.

- g) Acuerdo que establece el aviso automático de importación, y al efecto adiciona el similar que establece la clasificación y codificación de mercancías, cuya importación y exportación está sujeta al requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Economía (*DOF* del 27 de julio de 1998).

Este acuerdo establece un sistema de monitoreo a efecto de evitar, en la medida de lo posible, la subfacturación de determinadas mercancías, mediante la supervisión de los precios de las mercancías de importación, previo al ingreso de las mercancías al país.

El documento sujeta a la presentación de un aviso automático de importación ante la Secretaría de Economía la introducción de determinadas mercancías (listadas en dicho acuerdo). Dicho aviso se presentará ante la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, delegaciones o subdelegaciones federales de la Secretaría de Economía.

- h) Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de las dependencias que integran la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Usos de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (*DOF* del 26 de agosto de 1998).<sup>299</sup>

Derivado de dicha disposición, se ha creado la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (CICOPLAFEST), que tiene como principal función la de coordinar la regulación de la importación o exportación de dichos productos.

Asimismo, en cumplimiento a lo establecido por la Ley de Comercio Exterior, se ha sujetado a nivel fracción arancelaria a diversos productos para que previo a su importación obtengan en la Dirección General de Salud Ambiental de la Secretaría de Salud la autorización que deberá presentarse conjuntamente con el pedimento de importación respectivo.

299 Este Acuerdo deroga el similar, publicado en el *DOF* el 16 de enero de 1996.

Es oportuno señalar que en función de lo que dispone la Ley Federal de Metrología y Normalización, ya comentada en la parte correspondiente de esta obra, se establecen una gran cantidad de requisitos no arancelarios para importación que se encuentran contenidos en normas oficiales mexicanas, de las cuales destacan las siguientes:

- Norma Oficial Mexicana NOM-119-SCFI-1996, Industria automotriz-Vehículos automotores-Cinturones de seguridad-Especificaciones de seguridad y métodos de prueba (*DOF* del 11 de agosto de 1997).
- Norma Oficial Mexicana NOM-006-SCFI-1994, Bebidas alcohólicas-Tequila-Especificaciones (*DOF* del 3 de septiembre de 1997).
- Norma Oficial Mexicana NOM-005-SCFI-1994, Instrumentos de medición-Sistema para medición y despacho de gasolina y otros combustibles líquidos. (Esta Norma cancela a la NOM-005-SCFI-1993). (*DOF* del 30 de marzo de 1998).
- Norma Oficial Mexicana NOM-020-SCFI-1997, Información comercial-Etiquetado de cueros y pieles curtidas naturales y materiales sintéticos o artificiales con esa apariencia, calzado, marroquinería, así como los productos elaborados con dichos materiales (*DOF* del 27 de abril de 1998).
- Norma Oficial Mexicana NOM-116-SCFI-1997, Industria automotriz-Aceites lubricantes para motores a gasolina o a diesel-Información comercial (*DOF* del 4 de mayo de 1998).
- Norma Oficial Mexicana NOM-122-SCFI-1997, Prácticas comerciales-Requisitos de información en la compraventa y consignación de vehículos usados (*DOF* del 6 de mayo de 1998).
- Norma Oficial Mexicana NOM-054-SCFI-1998, Utensilios domésticos-Ollas a presión-Seguridad (*DOF* del 4 de septiembre de 1998)
- Norma Oficial Mexicana NOM-007-SCFI-1997, Instrumentos de medición-Taxímetros electrónicos (esta norma cancela la NOM-007-SCFI-1993) (*DOF* del 9 de septiembre de 1998).

Anualmente se expide un Programa Nacional de Normalización, el cual se integra por el listado de temas y materias a normalizar durante el año que corresponda.<sup>300</sup>

La importación de mercancías estará sujeta a las normas oficiales mexicanas aplicables, sin que se puedan establecer disposiciones de normalización diferentes a tales normas. Las mercancías sujetas a este requisito se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva.

La autoridad determinará las normas oficiales mexicanas que las aduanas deban hacer cumplir en el punto de entrada de la mercancía al país. Dicha determinación se someterá a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y se publicará en el *DOF*.

#### D. *Regulaciones arancelarias*

Las barreras arancelarias son los impuestos (aranceles) que deben pagar los importadores y exportadores en las aduanas de entrada y salida de las mercancías. Los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

1. *Ad valorem*, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.
2. Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y
3. Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Según el tipo de operación comercial, los aranceles pueden ser de exportación y de importación, y según el país de que se trate, los aranceles pueden ser de tres tipos:

- Preferente
- Diferencial, y
- General

##### a) De los impuestos *ad valorem*

La Ley de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) es la disposición que determina la forma en que debe clasificarse una mercancía para su internación al país como el arancel que por tal concepto debe pagar.

La Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) que está contenida en dicha ley contempla 11,300 fracciones arancelarias aproximadamente y 5 tasas impositivas, que son, 0, 5, 10, 15, 20 y 35 por ciento;

casos excepcionales son algunos productos del sector alimenticio, textil y del calzado.

Asimismo, forman parte de esta ley, 6 reglas generales, 10 reglas complementarias, así como notas explicativas que persiguen interpretar y aplicar la nomenclatura de la TIGI y cuya explicación es obligatoria para efectos de clasificación arancelaria.

La estructura de esta ley está basada en el Sistema Armonizado de Codificación y Designación de Mercancías.

La nueva tarifa incorpora los cambios efectuados por el Comité de Nomenclatura de la Organización Mundial Aduanera (OMA). Las modificaciones en materia de clasificación arancelaria derivan de un trabajo efectuado por la ALADI, que persigue contar con una nomenclatura uniforme, por lo que se operaron cambios en los textos de las notas de sección, capítulo o subpartida de diversos productos, entre los que destacan los químicos, textiles, maquinaria y bienes de capital y de consumo final.

La TIGI contempla un Código o fracción arancelaria, la descripción de la mercancía a importar, la unidad de cantidad en que se mide dicha mercancía y el *ad valorem* correspondiente.

Cabe hacer notar que la TIGI está dividida en 22 secciones cuyos títulos sólo tienen un valor indicativo, sin que sus números afecten las claves numéricas de las fracciones arancelarias; asimismo, la tarifa posee 98 capítulos en forma progresiva y cuyos títulos también son sólo indicativos, ya que la clasificación de las mercancías está determinada legalmente por los textos de las partidas y de las notas de sección o de capítulo y considerando las reglas generales de la ley.

Las partidas están constituidas por dos números correspondientes al capítulo, seguidas del tercer y cuarto dígito de la codificación; las subpartidas se significan por adicionar un quinto y sexto dígito, y se dividen en de primer nivel y de segundo nivel, siendo estas últimas el resultado de desglosar el texto de aquéllas.

Por último, las fracciones se identifican adicionando al código de las subpartidas un séptimo y octavo dígito.

Por otra parte, de las reglas generales para la clasificación de mercancías dentro de la TIGI destaca la que se refiere a que la partida más específica tendrá prioridad sobre la más genérica y en relación estrecha con ésta, la que indica que para clasificar productos mezclados o manufacturados compuestos de materias diferentes regirá el principio de determinación de acuerdo con aquellas que les confiera carácter esencial.

Igualmente, para clasificar mercancías en las subpartidas de una misma partida, se tendrán en consideración los textos de las subpartidas y de las notas de subpartida, así como los principios enunciados anteriormente y las notas de sección y de capítulo.

Es conveniente hacer notar la importancia de la regla octava de las complementarias de la ley, que indica que se consideran como artículos complementarios o terminados, aunque no tengan las características esenciales de los mismos, las mercancías que se importen en una o más remesas o por una o varias aduanas, empresas que cuenten con registro en programas de fomento aprobados por la Secretaría de Economía.

De igual manera, pueden importarse al amparo de la fracción designada específicamente para ello, las partes de aquellos artículos que se fabriquen o se ensamblen en México, para empresas que cuenten con programas de fomento debidamente autorizado. También pueden importarse en una o más remesas o por una o varias aduanas los artículos desmontados o que no hayan sido montados que correspondan a artículos completos o terminados.

Para estos efectos, existe el capítulo 98 de la TIGI, que clasifica partes para la fabricación de máquinas, que se ajustan a los requisitos establecidos en la mencionada regla octava; debe mencionarse que las partes o piezas que se importen al amparo de dicha regla no podrán comercializarse o destinarse a refacciones. Los beneficios de esta regla pueden apreciarse desde el punto de vista de simplificación en la clasificación arancelaria.

Se establece como facultad de la autoridad, la de exigir a los interesados en caso de duda o controversia en términos de clasificación arancelaria, los elementos que permitan la identificación de las mercancías, los que en un plazo de 15 días naturales deberán aportar los datos conducentes.

#### b) De la base gravable

Un factor que debe tomarse en cuenta al analizar la Ley Aduanera es el que se refiere a los principios que rigen para determinar las cuotas, bases gravables, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones aplicables para la importación de mercancías.

El manejo de los impuestos *ad valorem* supone una mecánica valorativa de los productos de importación objetiva y neutra.



La Ley Aduanera contiene en el título tercero, capítulo tercero,<sup>301</sup> las diversas hipótesis para establecer el valor de las mercancías importadas a fin de aplicar el respectivo impuesto *ad valorem*.

Por lo que se refiere a la base gravable en el impuesto general de importación, debe decirse que es el valor en aduanas de las mercancías a importar, el cual será el valor de transacción prácticamente en todos los casos, aunque existen ciertas excepciones.<sup>302</sup>

Se entiende por valor de transacción de las mercancías a importar el precio pagado por las mismas, siempre que no existan restricciones a su enajenación o utilización, que no revierta directa ni indirectamente al vendedor parte alguna del producto de enajenación posterior y que no exista vinculación comercial, al tiempo de que dichas mercancías se vendan para ser exportadas a territorio nacional.<sup>303</sup>

Asimismo, se entiende por precio pagado el pago total que por las mercancías importadas haya efectuado o vaya a efectuar el importador al vendedor o en beneficio de éste.

Cabe señalar que el valor de transacción de las mercancías importadas comprenderá, además del precio pagado, el importe de comisiones y gastos de corretaje, los gastos de transportes, seguros y gastos, así como las regalías y derechos de licencia relacionados con las mercancías objeto de valoración.

Un aspecto importante para poder determinar el método de valoración conforme al cual se presentan las mercancías en la aduana para consignar su base gravable y por lo tanto el impuesto a pagar, es el concepto de vinculación entre importador y vendedor. Se considera que existe vinculación entre personas, en los siguientes casos:<sup>304</sup>

- Si una de ellas ocupa cargos de dirección o responsabilidad en una empresa de la otra.
- Si están legalmente reconocidos como asociados en negocios.
- Si tienen una relación de patrón y trabajador.
- Si una persona tiene directa o indirectamente la propiedad, el control o la posesión del 5% o más de las acciones, partes sociales, aportaciones o títulos en circulación y con derecho a voto en ambas.
- Si una de ellas controla directa o indirectamente a la otra.

301 Artículos 64 al 78, LA.

302 Artículo 64, LA.

303 Artículos 64 y 67, LA.

304 Artículo 68, LA.

- Si ambas personas están controladas directa o indirectamente por una tercera persona.
- Si juntas controlan directa o indirectamente a una tercera persona.
- Si son de la misma familia.

La Ley dispone que en una venta entre personas vinculadas se examinarán las circunstancias de la venta y se aceptará el valor de transacción cuando la vinculación no haya influido en el precio.<sup>305</sup>

Se considera que la vinculación no ha influido en el precio<sup>306</sup> cuando se demuestre que:

- El precio se ajustó conforme con las prácticas normales de fijación de precios seguidos en la rama de producción de que se trate o con la manera en que el vendedor ajusta los precios de venta a compradores no vinculados con él.
- Con el precio se alcanzan a recuperar todos los costos y se logra un beneficio congruente con los beneficios globales obtenidos por la empresa en un periodo representativo en las ventas de mercancías de la misma especie o clase.

El principio general establece que cuando hay vinculación que influye en el precio no se puede utilizar el valor de transacción para la determinación del impuesto, por lo que es necesario acudir a métodos alternativos de valoración, empleándose alguno de los siguientes valores:<sup>307</sup>

- Valor de transacción de mercancías idénticas.
- Valor de transacción de mercancías similares.
- Valor de precio unitario de venta.
- Valor reconstruido de las mercancías importadas.
- Valor determinado conforme a lo establecido en el artículo 78 de esta ley.

Otro aspecto importante es el de las fechas que deben tomarse en consideración para la determinación de las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias, etcétera, en las importaciones, las cuales son:<sup>308</sup>

305 Artículo 69, LA.

306 Artículo 70, LA.

307 Artículo 71, LA.

308 Artículo 56, LA.

- La de fondeo, y cuando éste no se realice, la de amarre, atraque de la embarcación que transporte las mercancías al puerto al que vengán destinadas.
- En la que las mercancías crucen la línea divisoria internacional.
- La de arribo de la aeronave que las transporte al primer aeropuerto nacional.
- En vía postal, serán las anteriores, según el medio de entrada al país de las mercancías.
- En la que las mercancías pasen a ser propiedad del fisco federal, en los casos de abandono.

#### E. *Restricciones no arancelarias*

Son medidas que entorpecen, dilatan o impiden el libre flujo de productos de un mercado a otro. Pueden ser de dos tipos:

- Cuantitativas. Consistentes fundamentalmente en cuotas, licencias o permisos de importación, exportación, establecimiento de precios oficiales y depósitos previos.
- Cualitativas. Cuyas principales aplicaciones son normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, normas sobre envasado, embalaje y etiquetado y normas de calidad.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias en México pueden consistir en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones o cuotas compensatorias, siendo aplicables estas últimas cuando se trate de impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio exterior.<sup>309</sup>

En la actual política de apertura comercial, las restricciones o regulaciones no arancelarias han adquirido una gran importancia por su manejo y aplicación debido a que resultan, en ocasiones, los únicos instrumentos a través de los cuales se controlan las importaciones respectivas.

La Ley de Comercio Exterior establece, en concordancia con el artículo 131 la Constitución general de la República, que el Ejecutivo Federal tendrá facultades para establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos

309 Artículo 17, LCE.

por la Secretaría de Economía, o en su caso, conjuntamente con la autoridad competente y publicados en el *DOF*.

En tal ordenamiento se dispone que las medidas de regulación o restricción a las importaciones se podrán establecer en los siguientes casos:<sup>310</sup>

- Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo con los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.
- Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o de procedencia.
- Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.
- Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países.
- Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional.
- Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología de acuerdo con la legislación en la materia.

Es importante mencionar que el establecimiento de las medidas señaladas deberá someterse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y publicarse en el *DOF*.<sup>311</sup>

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias consistirán en:

*Permisos previos*. Es el instrumento expedido por la Secretaría de Economía para realizar la entrada o salida de mercancías al territorio nacional.<sup>312</sup>

*Cupos*. Se entiende por cupo el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo. La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos.<sup>313</sup>

310 Artículo 16, LCE.

311 Artículo 17, LCE.

312 Artículo 15, RLCE, y artículos 17 a 25 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

313 Artículo 23, LCE.

*Marcado de país de origen.* La Secretaría de Economía, previa consulta a la Comisión de Comercio Exterior, podrá exigir que una mercancía importada al territorio nacional ostente un marcado de país de origen en donde se indique el nombre de dicho país (artículo 25, LCE).

#### F. *Financiamiento a las importaciones*

Como es sabido, el apoyo financiero es fundamental para llevar a cabo operaciones de comercio internacional, ya que de ello depende el incremento y fortalecimiento de las mismas y su adecuada planeación.

El Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) es la institución financiera del gobierno federal encargada de promover el comercio exterior de México, particularmente las exportaciones no petroleras y de fomentar la presencia de inversión extranjera en México y la realización de coinversiones con empresas foráneas. BANCOMEXT realiza operaciones crediticias por medio de la infraestructura del sistema financiero y además otorga servicios no financieros y de información directa a los empresarios involucrados en el comercio internacional.

En materia de financiamiento existe una amplia gama de programas, entre los que destacan el enfocado a exportadores, proveedores de exportadores, comercializadoras, uniones de productores, empresas interesadas en llevar a cabo alianzas estratégicas con empresas extranjeras, empresas extranjeras que realizan importaciones de bienes y servicios producidos en México y de importadores de bienes de capital, materias primas y tecnología que se incorporan a las exportaciones.

A continuación se exponen los aspectos más importantes de los esquemas de financiamiento a importadores existentes actualmente.

##### a) *Importación de insumos*

Los beneficiarios de este programa son los exportadores directos o indirectos que incorporen los insumos importados a bienes de exportación directa o indirecta; los recursos se utilizan para la adquisición de insumos, materias primas, partes componentes, empaques, embalajes, refacciones y materiales auxiliares para el proceso productivo, provenientes de cualquier parte del mundo conforme a la modalidad de reembolso de facturas de compra del último mes o trimestre, o bien a través de la modali-

dad de desembolso mediante el establecimiento de carta de crédito comercial irrevocable o de pago directo al proveedor.

En este esquema se financia hasta el 100% del valor de la factura. El plazo es a 180 días contados a partir de la fecha de presentación de la operación a descuento o de la negociación del instrumento de pago en el caso de modalidad de desembolso. No se requiere garantías de BANCO-MEXT, la amortización es una sola al vencimiento, y las tasas de interés se determinan al contratarlo, ya que son cambiantes.

#### b) Importación de productos básicos

Los beneficiarios de este esquema son las empresas de los sectores apoyables por BANCOMEXT (manufacturas y servicios, minero-metalúrgico, agropecuario y agroindustrial, pesca y turismo) y los recursos se destinan a la adquisición de productos básicos de Estados Unidos y Canadá a través de las líneas de crédito de importación garantizadas por la Commodity Credit Corporation y la Export Development Corporation.

Se puede financiar hasta el 100% del valor libre a bordo, y el plazo es a 180 días contados a partir de la negociación de la carta de crédito comercial irrevocable, siendo la amortización una sola al vencimiento, sin que sea necesaria garantía de BANCOMEXT, existiendo primas de seguro; el esquema de comisiones y de tasas de interés se determinan al contratarlo, ya que son cambiantes.

En adición a lo anterior, existe el esquema de financiamiento para unidades de equipo importadas que sirve para adquirir maquinaria y equipo destinados a procesos productivos o para prestación de servicios, a ahorro y cogeneración de energía, para protección al ambiente y para transporte de carga y turístico.

#### c) Créditos al comprador

El crédito al comprador es un apoyo financiero que BANCOMEXT ofrece a los importadores de bienes y/o servicios mexicanos, a través de una institución financiera en el país del importador acreditada por BANCOMEXT.

Las líneas de crédito al comprador permiten impulsar el desarrollo del sector exportador de México y mejorar la competitividad de los productos y servicios mexicanos en el extranjero, principalmente en América

Latina y el Caribe, contribuyendo de esta forma a fomentar la demanda por bienes y servicios mexicanos en otros mercados.

A través de estas líneas de crédito, los importadores pueden adquirir servicios, bienes de consumo inmediato, bienes de consumo duradero y bienes de capital de origen mexicano con un grado de integración nacional mínimo de 30% , con financiamiento a plazos otorgados por instituciones financieras en su país, mientras que el exportador recibe el pago de su venta al contado.<sup>314</sup>

## 2. *Exportaciones*

La actividad exportadora constituye una importante alternativa de desarrollo para las empresas en lo particular y de manera general para el país. No podemos desvincular las importaciones de las exportaciones. En términos económicos, ambas actividades forman parte de la balanza comercial, y su saldo refleja el superávit o déficit comercial.

### A. *Concepto*

Este concepto puede ser analizado desde diferentes puntos de vista, tomando en cuenta que el proceso de exportación es una actividad de naturaleza comercial, con repercusiones económicas y financieras con una extensa regulación jurídica.

La exportación es el envío de mercaderías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior. Jurídicamente, ello significa una venta más allá de las fronteras políticas de un país. Esta operación supone la salida de mercancías de un territorio aduanero y produce como contrapartida una entrada de divisas.

En teoría, la exportación está vinculada a tres criterios:

- a) Al transporte, como simple acto material;
- b) Al envío, como generador de relaciones jurídicas y fiscales de una operación comercial;
- c) A la venta, esto es, motivación del envío, limitándola a que toda exportación se haga por un precio o contraprestación de divisas.

La exportación en general recae sobre bienes y servicios, incluyendo la electricidad. La exportación de servicios, como tecnologías, planos y dise-

ños, y en general, la propiedad intelectual, es un rubro que adquiere tanto o más importancia que las mercancías u objetos físicos transportables.

El auge exportador mexicano, especialmente en los últimos años, ha exigido una actualización jurídica que describiremos en seguida. Esta normatividad comprende la Ley Aduanera y su reglamento, la Tarifa del Impuesto General de Exportación (TIGE), la Ley de Comercio Exterior y disposiciones administrativas diversas que apoyan y fomentan la actividad exportadora

### B. *Regímenes de exportación*

Al igual que en las importaciones, la Ley Aduanera reconoce dos tipos de exportaciones. Las definitivas, que se definen en el artículo 102, como la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado, y las temporales, que se entienden como la salida de mercancías del territorio nacional al extranjero por tiempo limitado y para una finalidad específica.

Para materializar una exportación definitiva, la Ley señala en la fracción II del artículo 36 que los operadores del comercio exterior deben presentar a la aduana de salida los siguientes documentos:

- a) El pedimento de exportación;
- b) La factura comercial que señale el valor de las mercancías;
- c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.

El reglamento de esta ley señala los procedimientos complementarios que deben cubrirse para consumir legalmente una operación de exportación, tanto definitiva como temporal.

Para exportar, se deberá cumplir con la carga tributaria general, conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto de Exportación (casi exento en su totalidad).

Por lo que se refiere a las fechas que rigen para determinar las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones aplicables para la exportación de mercancías, serán las de presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera.

Como complemento a las ideas expuestas anteriormente, es oportuno agregar que en el caso del impuesto de exportación (cuando lo hay) la



base gravable es el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta y debe consignarse en la factura comercial, sin inclusión de fletes y seguros.<sup>315</sup>

Por lo que hace a los regímenes aduaneros dentro de la exportación, es conveniente mencionar que existen el temporal y el definitivo, los que a continuación se explican:

*Régimen definitivo de exportación.* Consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.<sup>316</sup> El que no señale un tipo de mercancía en especial hace suponer que ésta puede ser de cualquier origen, es decir: nacional, nacionalizada e incluso extranjera.

Efectuada la exportación definitiva de las mercancías nacionales o nacionalizadas, se podrá retornar al país sin el pago del impuesto general de importación, siempre que no hayan sido objeto de modificaciones en el extranjero ni transcurrido más de un año desde su salida del territorio nacional.<sup>317</sup>

Cuando el retorno se deba a que las mercancías fueron rechazadas por alguna autoridad del país de destino o por el comprador extranjero en consideración a que resultaron defectuosas o de especificaciones distintas, se devolverá al interesado el impuesto general de exportación que hubiera pagado.<sup>318</sup>

*Régimen temporal de exportación.* En la exportación temporal de mercancías nacionales o nacionalizadas no se pagarán los impuestos al comercio exterior y se cumplirán las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.<sup>319</sup>

El régimen temporal puede cambiarse a definitivo cumpliendo los requisitos establecidas por la Ley Aduanera y las reglas emitidas por la SHCP.

Cuando las mercancías exportadas temporalmente no retornan a territorio nacional dentro del plazo concedido, se considerará que la exportación se convierte en definitiva a partir de la fecha en que se venza el plazo y

315 Artículo 79, LA.

316 Artículo 202, LA.

317 Primer párrafo del artículo 103, LA.

318 Segundo párrafo del artículo 103, LA.

319 Artículo 113, LA.

se deberá pagar el impuesto general de exportación actualizado desde que se efectuó la exportación temporal y hasta que el mismo se pague.<sup>320</sup>

Dentro del régimen temporal de exportación existen dos modalidades:

1. *Para retornar al país en el mismo estado.* La finalidad es extraer mercancías nacionales o nacionalizadas con un objetivo específico, y una vez realizado regresa a México sin modificación alguna.<sup>321</sup>

Se permite por los siguientes plazos:<sup>322</sup>

- a) Hasta por tres meses en el caso de remolques y semirremolques.
- b) Hasta por seis meses
  - Las de envases de mercancías;
  - Las que realicen los residentes en México sin establecimiento permanente en el extranjero;
  - Las de muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías;
  - Las de enseres, utilería, y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su exportación se efectúe por residentes en el país;
- c) Hasta por un año, las que se destinen a exposiciones, convenciones, congresos internacionales o eventos culturales o deportivos;
- d) Por el periodo que mediante reglas determine la Secretaría y por las mercancías que en las mismas se señalen, cuando las circunstancias económicas así lo ameriten, previa opinión de la Secretaría de Economía. En estos casos la SHCP podrá autorizar que la obligación del retorno se cumpla con la introducción al país de mercancías que no fueron las que se exportaron temporalmente, siempre que se trate de mercancías fungibles, que no sean susceptibles de identificarse individualmente y se cumpla con las condiciones de control que establezca dicha dependencia.

2. *Para elaboración, transformación o reparación.* El objeto es extraer mercancías para retornar al país después de haberse destinado a un proceso productivo.

La salida de dichas mercancías se autoriza hasta por dos años, plazo que podrá ampliarse hasta por un lapso igual, mediante rectificación al

320 Artículo 114, LA.

321 Artículo 115, LA.

322 Artículo 116, LA.

pedimento que presente el exportador por conducta de agente o apoderado aduanal.

Al retorno de las mercancías se pagará el impuesto general de importación que corresponda al valor de las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas, así como el precio de los servicios prestados en el extranjero para su transformación, elaboración o reparación, de conformidad con la clasificación arancelaria de la mercancía retornada.<sup>323</sup>

### C. *Regulaciones arancelarias*

Al igual que en la tarifa del impuesto general de importación, comentada en el capítulo respectivo, en esta Ley se asimila el sistema armonizado de designación y codificación de mercancías a la nomenclatura, con lo cual es posible armonizar ambas tarifas.

El análisis que se hace de la tarifa de importación es igualmente válido para la de exportación, por lo que solamente vale la pena comentar que en materia arancelaria ésta no contempla prácticamente gravamen alguno, con excepción de algunas materias primas, tales como petróleo, café y algodón, entre otras.

De manera que la Tarifa del Impuesto General de Exportación (TIGE) cuenta con más de 5,000 fracciones arancelarias, de las que aproximadamente 300 están sujetas al requisito de permiso previo para su exportación y únicamente 70, aproximadamente, están gravadas.

No obstante lo anterior, es oportuno recordar que este panorama estadístico puede cambiar en virtud de disposiciones jurídicas que pueden afectar tanto a la TIGI como a la TIGE básicamente en lo que se refiere al pago de aranceles, y que necesariamente deben ser publicadas en el *DOF*.

### D. *Regulaciones no arancelarias*

La Ley de Comercio Exterior vigente establece en su artículo 4 que el Ejecutivo Federal tiene facultades para regular, restringir o prohibir la exportación de mercancías cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el *DOF*, de conformidad con el artículo 131 constitucional; asimismo, puede establecer medidas para regular o restringir la exportación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de

Economía o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente y publicarlos en el mismo *DOF*.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de mercancías se podrán establecer en los siguientes casos:

- Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productores nacionales o para regular o controlar recursos naturales no renovables del país;
- Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- Cuando se trate de productos cuya comercialización esté sujeta, por disposición constitucional, a restricciones específicas;
- Cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies;
- Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico, y
- Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo con la legislación en la materia.

Son aplicables, en lo conducente, los comentarios expresados con anterioridad, al tratar el tema de las importaciones, relacionadas con las restricciones o regulaciones no arancelarias.

### E. *Promoción de exportaciones*

La promoción de las exportaciones es instrumento fundamental para inducir la rentabilidad elevada y permanente en la exportación y para ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados del exterior.

La promoción de las exportaciones tiene como objeto incrementar la participación de los productos mexicanos en los mercados internos.

Las actividades de promoción de exportaciones buscan:<sup>324</sup>

- Aprovechar los logros alcanzados en negociaciones comerciales internacionales;
- Facilitar proyectos de exportación;
- Contribuir a resolver los problemas que enfrentan las empresas para concurrir a los mercados internacionales, y
- Proporcionar los servicios de apoyo al comercio exterior.

Los mecanismos de promoción de exportación pueden consistir en la reducción o eliminación de determinados impuestos, así como disponibilidad de información relativa a los mercados internacionales (demanda internacional, clientes potenciales, etcétera), la realización de eventos para la promoción de los productos mexicanos (ferias, misiones de compradores o vendedores), etcétera.

En el marco del programa de política industrial y comercio exterior se presenta como una prioridad de la política económica la realización de actividades de promoción a las exportaciones, las cuales se dividen en dos grandes vertientes: por una parte actividades de fomento (consistentes principalmente en el otorgamiento de estímulos fiscales y facilidades administrativas), y por la otra el financiamiento; asimismo, resultan esenciales los servicios de información, asesoría y capacitación en materia de comercio exterior.

La promoción de exportaciones en México se estructura de la siguiente forma:

- a) Servicios de información, asesoría y capacitación en materia de comercio exterior

— *Centro de Servicios al Comercio Exterior*

Es auspiciado por la Secretaría de Economía y BANCOMEXT. Entre los principales servicios de información que proporciona se encuentran: la Unidad de Información (biblioteca con más de 10,000 títulos); un sistema interactivo, las publicaciones de información especializada (negociaciones comerciales, sistemas de comercialización, aspectos técnicos de producción, etcétera), y diversas bases de datos y sistemas de información sobre comercio exterior.

En materia de asesoría, el Centro ofrece servicios de diagnóstico de comercio internacional, asesoría técnica (sistemas aduaneros, cotizaciones internacionales, empaque y embalaje, sistemas de transporte interna-

cional, niveles internacionales de demanda, métodos internacionales de pago, etcétera); comercializadoras internacionales y asesoría sobre los servicios financieros del Banco Nacional de Comercio Exterior.

Proporciona a los exportadores capacitación técnica y especializada a través de cursos en las siguientes materias: situación internacional de la empresa, análisis de la competitividad internacional de la empresa, metodología para realizar proyectos de negocios de comercio exterior, fijación de precios de exportación, comercialización internacional, preparación y transporte, empaque, embalaje y presentación, financiamiento y negociación internacional, entre otros.<sup>325</sup>

— *Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX)*

El SIMPEX es un instrumento para captar y transmitir en forma oportuna información relativa a: demandas de bienes y servicios generados en el exterior, intereses de empresas extranjeras por establecer alianzas estratégicas con empresas mexicanas y oferta exportable de estas empresas.

El SIMPEX se implementó bajo la coordinación de la Secretaría de Economía, conjuntamente con el BANCOMEXT, Nacional Financiera y el Consejo Mexicano de Inversión, con los siguientes objetivos:<sup>326</sup>

- Promover en forma oportuna y eficiente los proyectos comerciales y de inversión entre empresas mexicanas y extranjeras;
- concentrar para los inversionistas en un solo instrumento información suficiente, actualizada y homogénea sobre una amplia gama de temas, y
- coordinar las actividades de promoción de las instituciones vinculadas con los negocios internacionales.

b) Desarrollo de mercados

— *Actividades de investigación para el desarrollo de mercados*

El BANCOMEXT presta servicios de investigación para el desarrollo y promoción de mercados y productos.

325 PPICE, Promoción de exportaciones III.6.4 y III.6.5.

326 PPICE, Promoción de exportaciones III.6.5.

— *Programa Nacional de Eventos Internacionales*

Este programa es coordinado por la Secretaría de Economía y BANCO-MEXT, es un programa anual, orientado a difundir y apoyar la participación de empresas nacionales en ferias y eventos internacionales.

c) Coordinación del fomento a la exportación

La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX)<sup>327</sup> es un instrumento orientado a resolver la problemática de los exportadores mediante la concertación entre el sector privado y los tres niveles de gobierno. La COMPEX coordina los esfuerzos de ambos sectores con objeto de promover y facilitar el desarrollo de proyecto de comercio exterior.<sup>328</sup>

d) Fomento a la cultura exportadora

El Premio Nacional de Exportación tiene por objeto premiar y reconocer anualmente el esfuerzo, la constancia y la creatividad de los exportadores nacionales y de las instituciones que apoyan la actividad exportadora. El Premio busca estimular el aumento y diversificación de las exportaciones, difundir internacionalmente la oferta exportable mexicana, arraigar una sólida cultura exportadora entre los agentes económicos del país, y fomentar el desarrollo de mecanismos que apoyen el crecimiento de las exportaciones.<sup>329</sup>

F. *Programas de fomento*

Siendo instituciones del derecho económico, los programas de fomento a las exportaciones encuentran su fundamento jurídico-administrativo en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, para terminar formando parte del régimen jurídico del comercio exterior de México.

Los programas de fomento a las exportaciones son principalmente los siguientes:<sup>330</sup>

327 Véase capítulo siguiente (tema 3, inciso D).

328 PPICE, Promoción de exportaciones III.6.6.

329 PPICE, Promoción de exportaciones, III.6.7.

330 El texto de los decretos de cada uno de estos programas, publicado en el *DOF*, con sus reformas, se puede consultar en el “Anexo C” de este volumen.

- a) Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX);
- b) Sistema que Regula el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (ECEX);
- c) Sistema para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX);
- d) Mecanismo de devolución de impuestos de importación a los exportadores (*Draw Back*), y
- e) Régimen para el fomento y operación de la industria maquiladora de Exportación<sup>331</sup> (FEMEX);
- f) Programas de Promoción Sectorial (PROSEC).

La evolución del sector exportador hizo necesario fortalecer y complementar dichos programas, a fin de mejorar el acceso de las empresas medianas y pequeñas a sus beneficios. Por esta razón, en mayo de 1995 se reformaron estos programas de fomento, con el fin de atender la proveduría nacional de los insumos que actualmente son importados por las empresas PITEX y las maquiladoras, así como ampliar las posibilidades de exportación de las empresas micro, pequeñas y medianas. Gracias a estas reformas, las empresas que operan como exportadores indirectos reciben facilidades equivalentes a las que reciben los exportadores directos: importar sin el pago del impuesto de importación y facturar a tasa cero del IVA.

Los programas de libre importación temporal para la exportación, el PITEX, el de maquila y el de empresas altamente exportadoras (ALTEX), han desempeñado un papel importante en el desarrollo de la capacidad exportadora del país. Por ello, un importante logro en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) consistió en establecer un periodo de gracia de siete años durante el cual estos programas permanecerán sin modificación alguna.

A partir del octavo año de vigencia del TLCAN, los requisitos de exportación mínima establecidos para autorizar los mencionados programas deberán eliminarse, y las ventas al mercado nacional dejarán de sujetarse a un porcentaje máximo.

331 Explicada en el inciso referente a marco jurídico fronterizo.



a) Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) (*DOF* del 3 de mayo de 1990)<sup>332</sup>

PITEX es un instrumento de promoción a las exportaciones mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos de exportación, sin cubrir el pago de los impuestos de importación, el Impuesto al Valor Agregado, y las cuotas compensatorias en su caso.

Mediante decreto del 18 de mayo de 1998 se establece la incorporación del Programa en el Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX).

Los beneficiarios del programa PITEX son:

1. Las personas morales productoras de bienes no petroleros establecidas en el país que exporten directa o indirectamente, y
2. Las empresas de comercio exterior (ECEX), con registro vigente expedido por la Secretaría de Economía, mismas que podrán suscribir programas en los términos del Decreto para proyectos específicos de exportación<sup>333</sup> cuyas mercancías se exporten totalmente.

El programa da derecho a sus titulares a importar temporalmente lo siguiente:<sup>334</sup>

1. Materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que se utilicen en el proceso de producción de las mercancías de exportación;
2. Contenedores y cajas de trailers;
3. Herramientas, equipos y accesorios de investigación, 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 planos industriales, así como equipo de telecomunicación y cómputo, y
4. Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requisitos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para desarrollo administrati-

332 Reformado mediante decreto publicado en el *DOF* el 11 de mayo de 1995.

333 Por proyecto específico de exportación se deberá entender, según el artículo 2 del Decreto: "la fabricación de un producto diferenciado del resto de los elaborados por la empresa".

334 Artículo 5, Decreto PITEX.

vo de la empresa, este último cuando se trate de instalaciones de nuevas plantas industriales

Los bienes señalados que se importen temporalmente en términos del Decreto, podrán permanecer en territorio nacional por los plazos establecidos en la Ley Aduanera.

El artículo 5A señala, que quienes importen temporalmente las mercancías señaladas en las dos primeras fracciones del artículo 5, pagarán el impuesto general de importación, cuando la mercancía sea:

1. Posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos de América o a Canadá;
2. Utilizada como material en la producción de otra mercancía, posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos de América o a Canadá, o
3. Sustituida por una mercancía idéntica o similar utilizada como materia en la producción de otra mercancía, posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos de América o a Canadá. Para el pago del impuesto general de importación, se podrá aplicar el arancel establecido en los Programas de Promoción Sectorial, siempre que el importador cuente con autorización para operar dichos programas y cumpla con lo previsto en el decreto correspondiente.

Cuando una persona con programa importe temporalmente mercancías y efectúe ella misma su exportación o retorno, en los términos del artículo 5A, tendrá derecho a la exención del impuesto general de exportación, por los montos establecidos en el artículo 5B del Decreto.

No se pagará el impuesto general de importación, establecido en el artículo 5A, por las importaciones temporales de mercancías señaladas en la fracción I del artículo 5 del Decreto, originarias, de conformidad con el TLCAN; de las establecidas en la fracción II del artículo 5 del Decreto; de las señaladas en la fracción I del artículo 5 del Decreto, de países no miembros del TLCAN, que se incorporen a los bienes a que se refiere el apéndice 6B de dicho Tratado, que se exporten a los Estados Unidos de América, siempre que se cuente con autorización emitida por la Secretaría de Economía; de las mercancías que se exporten o retornen a los países miembros del TLCAN en la misma condición que se hayan exportado; de las procedentes de los Estados Unidos de América o de Canadá, que únicamente se sometan a procesos de reparación o alteración, y posteriormente se exporten o retornen a alguno de dichos países, en los tér-

minos del artículo 307 del TLCAN; y de las demás mercancías señaladas en el artículo 5C del Decreto.

Las empresas que cuenten con un programa podrán transferir las mercancías que hubieren importado temporalmente, a otras empresas con programa o a empresas maquiladoras que vayan a llevar a cabo los procesos de transformación, elaboración o reparación, o realizar el retorno de dichas mercancías, difiriendo el pago del impuesto general de importación siempre que cumplan con lo que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.<sup>335</sup>

La autorización del programa incluirá lo siguiente:<sup>336</sup>

1. Campo de aplicación y vigencia del programa;
2. Las mercancías de exportación e importación temporal, objeto del programa;
3. Los plazos de permanencia en el país de los bienes importados temporalmente;
4. Compromisos y obligaciones;

La vigencia de los programas es indefinida, siempre que el titular cumpla con los requisitos establecidos en el Decreto.

La Secretaría de Economía podrá autorizar que empresas que operen bajo el amparo del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación en vigor, se acojan al presente Decreto para plantas o proyectos distintos de los que se encuentren registrados bajo dicho régimen o previa renuncia expresa de la empresa a los beneficios de aquel Decreto, siempre que se cumplan con los requisitos correspondientes.<sup>337</sup>

Los titulares de programas PITEEX, deberán informar anualmente a la Secretaría de Economía de la operaciones de comercio exterior realizadas al amparo del programa a más tardar el último día del mes de abril, conforme al instructivo que para el efecto se establezca, de lo contrario su programa se suspenderá. En caso de que para el último día hábil del mes de julio la empresa no haya presentado dicho informe, la Secretaría iniciará el procedimiento de cancelación del programa.<sup>338</sup>

335 Artículo 10A del Decreto

336 Artículo 20 del Decreto.

337 Artículo 15 del Decreto.

338 Artículo 21 del Decreto.

— *Beneficios*

El programa PITEX brinda a sus titulares la posibilidad de importar temporalmente, es decir, libre de impuestos a la importación y del IVA, diversos bienes a ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de mercancías de exportación.

Los titulares de programas PITEX que cumplan con los compromisos de exportación podrán solicitar la autorización de nuevas importaciones temporales de bienes incluidos en cualesquiera de las categorías citadas al amparo de los mismos.

El 18 de mayo de 1998 se publicó en el *DOF* el Acuerdo por el que se da a conocer el formato de solicitud del Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación y los instrumentos que acreditan su expedición, en el cual se establece la incorporación del Programa al Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX).<sup>339</sup>

— *Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías (DOF, 13 de junio de 2001)*

El presente Acuerdo tiene por objeto eliminar la evasión fiscal y el daño a la planta productiva, así como evitar la competencia desleal en el mercado nacional, ya que muchas empresas importan al amparo del PITEX y del Programa de Registro de la Industria Maquiladora de Exportación, mercancías tales como manteca de cerdo, alcohol etílico, frijol y artículos de pedrería, sin que se retornen al extranjero, desvirtuando las finalidades de los programas antes citados y lesionando gravemente la industria nacional.

Asimismo, reconoce la necesidad de implementar mecanismos de control más estrictos sobre bienes fungibles de fácil sustitución como la carne, las pastas de pollo y pavo, la leche en polvo, algunas variedades de café, el azúcar, la frutuosa y el triplay, a fin de permitir el desarrollo de sus respectivas industrias.

Por tal razón se emite el presente Decreto, conformado de nueve artículos en donde se establece lo siguiente:

- Se aplica sólo a los programas de importación temporal para producir artículos de exportación y al registro de la industria maquiladora de exportación.

<sup>339</sup> El SICEX es un sistema que moderniza la administración de los instrumentos de comercio exterior, es decir, controla y mejora por medios informáticos los procesos de recepción, dictamen y expedición, de todos los trámites y servicios que ofrece la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior.

- Se excluyen de ser importadas bajo los programas mencionados, las siguientes mercancías: grasa de cerdo, grasas, aceites, animales; alcohol etílico sin desnaturalizar con un grado alcohólico volumétrico o igual al 80% vol.; aguardientes desnaturalizados de cualquier graduación; bebidas alcohólicas y artículos de pedrería. (artículo 2o.).
- Se sujeta al cumplimiento de requisitos especiales la importación de ciertas mercancías tales como azúcar, leche en polvo o en pastillas, huevo fresco incluso fértil etcétera (artículo 3)
- Cumplidos los requisitos especiales establecidos en el artículo 4 del Acuerdo, la Secretaría de Economía emitirá la autorización de importación correspondiente previa opinión del Servicio de Administración Tributaria. Tratándose de las mercancías del artículo 3 fracciones I y II, se requerirá opinión técnica de la Dirección General de Política de Comercio Interior y Abasto de la Secretaría. Si se trata de las mercancías de la fracción III de dicho artículo, se requerirá opinión de la Dirección General de Industrias de la misma Secretaría.
- La autorización tendrá una vigencia trimestral. El plazo máximo de permanencia en el país de las mercancías será de tres meses, contados a partir de la fecha de importación, plazo que podrá ampliarse sólo cuando el proceso productivo del solicitante así lo requiera. (artsículos 6 y 8)

b) Decreto para el fomento y operación de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) (*DOF* del 11 de abril de 1997)

Este decreto tiene como antecedente el decreto publicado en el *DOF* el 3 de mayo de 1990.<sup>340</sup> La modificación de este programa se llevó a cabo porque se consideró necesario actualizar y ampliar el régimen del decreto de ECEX, para que sus beneficios alcancen a las pequeñas y medianas empresas exportadoras.

El registro de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual las empresas comercializadoras podrán acceder a los mercados internacionales con facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo.

340 Reformado mediante Decreto publicado en el *DOF* el 11 de mayo de 1995.

Los beneficiarios de este programa son las empresas que se dediquen a la comercialización de productos en el exterior y que obtengan su registro ECEX en cualquiera de las siguientes modalidades:

1. *Consolidadora de exportación*. La persona moral constituida conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, que tenga como actividad preponderante la integración y consolidación de mercancías para su exportación, que cuente con un capital social suscrito y pagado mínimo de 2,000,000 de pesos y que realice exportaciones de mercancías de cuando menos cinco empresas productoras.<sup>341</sup>

2. *Promotora de exportación*. La persona moral que tenga como actividad preponderante la comercialización de mercancías en los mercados internacionales, que cuente con un capital social suscrito y pagado mínimo de 200,000 pesos y que realice exportaciones de mercancías de cuando menos tres empresas productoras.<sup>342</sup>

El registro de empresa de comercio exterior tiene una vigencia indefinida siempre que su titular cumpla con los requisitos y compromisos suscritos.

#### — *Beneficios*

El registro ECEX brinda a sus titulares los siguientes beneficios:<sup>343</sup>

- Obtener la constancia de Empresa Altamente Exportadora.
- Autorización, en su caso, de un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).
- La totalidad de las mercancías adquiridas por la ECEX en el país y que se destinen a la exportación, podrán gozar del beneficio de la tasa 0% de IVA.
- Descuento del 50% en los productos y servicios no financieros de BANCOMEXT.<sup>344</sup>

Adicionalmente a lo anterior, BANCOMEXT ha establecido un Programa de Apoyo Financiero que contempla los siguientes beneficios para las empresas consolidadoras:

341 Artículo 8 del Decreto ECEX.

342 *Idem*.

343 Artículo 2 del Decreto ECEX.

344 Artículo 5 del Decreto ECEX.

- Prestar servicio como banca de primer piso, otorgar créditos conforme a los productos financieros vigentes y apoyar su participación en ferias y misiones organizadas por dicha institución.
- Asistencia y apoyo financiero por parte de Nacional Financiera para la consecución de sus proyectos, así como servicios especializados de capacitación y asistencia técnica. Este beneficio se otorgará tanto a las empresas ECEX como a sus proveedores.

— *Requisitos*

El artículo 7 del Decreto ECEX establece que la Secretaría Economía otorgará el registro de Empresa de Comercio Exterior Consolidadora de Exportación a las sociedades mercantiles que cumplan, a satisfacción de la propia Secretaría, los requisitos siguientes:

- I. Estar constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles;
  - II. Contar con un capital social mínimo suscrito y pagado de dos millones de pesos;
  - III. Comprender, dentro de su objeto social:
    - a) La integración y consolidación, de manera preponderante, de exportaciones;
    - b) La prestación de servicios integrales para apoyar a las empresas productoras en sus operaciones de comercio exterior;
    - c) La capacitación a empresas productoras pequeñas y medianas en el diseño, desarrollo y adecuación de sus productos conforme a la demanda del mercado internacional, y
    - d) La prestación de servicios complementarios a la comercialización.
- Al solicitar su registro, bastará que realicen las actividades de los incisos a) y b) anteriores, en cuyo caso deberán incluir en el programa a que se refiere el artículo 9, los mecanismos y condiciones conforme a los cuales se comprometan a efectuar las actividades de los incisos c) y d) de esta fracción;
- IV. Realizar exportaciones de mercancías que provengan de por lo menos cinco empresas productoras nacionales;

- V. Exhibir copia de la declaración anual de impuestos de los últimos tres ejercicios fiscales, y
- VI. Presentar el programa a que se refiere el artículo 9.

— *Obligaciones*

Una vez obtenido su registro, los titulares deberán cumplir con los siguientes compromisos:<sup>345</sup>

1. Llevar un control de inventarios conforme a lo previsto en la Ley Aduanera.
2. Conservar en todo momento un capital social no menor al acreditado en el momento de su registro.
3. 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 mil dólares de los Estados Unidos de América para las modalidades de promotora y consolidadora de exportación, respectivamente, y
4. Presentar a la Secretaría de Economía un reporte en medios magnéticos de las operaciones realizadas al amparo del programa a que se refiere el artículo 9o. Durante el año inmediato anterior, a más tardar el último día hábil del mes de abril, del cual se deberá entregar copia a la administración local de auditoría fiscal que corresponda.

— *Evaluación del Programa*

El PPICE realiza un estudio sobre la ineficacia de las empresas de comercio exterior, y se afirma que la mayor parte de los productores nacionales carecen de los recursos y la experiencia necesarios para exportar por ellos mismos.

La figura de empresa de comercio exterior (ECEX) fue creada en nuestro país en 1986 y modificada en 1990. Una ECEX debería cumplir una amplia gama de funciones, compartir gastos de comercialización (investigación de mercado, publicidad, transporte, seguros, financiamiento, etcétera), consolidar oferta exportable para generar una mayor capacidad de respuesta a órdenes de compra; desarrollar marcas propias, etcétera.



Los objetivos antes descritos no se han alcanzado a cabalidad. Actualmente existen 128 empresas de comercio exterior registradas, a través de las cuales se canaliza apenas el 2% de las exportaciones no petroleras. La gran mayoría de estas empresas se dedican a comercializar productos de las grandes empresas industriales y no contribuyen al propósito de consolidar la oferta de los pequeños exportadores, ya que no cuentan con la infraestructura y el capital necesarios para ofrecer servicios con valor agregado.<sup>346</sup>

La experiencia internacional muestra que para que las actividades de las empresas comercializadoras adquieran la amplitud necesaria deben contar con apoyos y esquemas de financiamiento diseñados especialmente para sus actividades, para el desarrollo de sus proveedores y para complementar los recursos tecnológicos, administrativos y financieros de los exportadores micro, pequeños y medianos.

Por ello, es necesario y urgente reformar el programa de Empresas de Comercio Exterior, a fin de convertir a esas empresas en detonadores del desarrollo de los exportadores pequeños, así como consolidar las exportaciones efectuadas por empresas con poca experiencia en los mercados internacionales.<sup>347</sup>

c) Decreto para el fomento y operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) (DOF, 3 de mayo de 1990)<sup>348</sup>

El Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) es un instrumento de promoción a las exportaciones de productos mexicanos destinado a apoyar su operación mediante facilidades administrativas y fiscales.

La Secretaría de Economía será la encargada de concertar los apoyos y facilidades que las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos de los estados otorguen a las empresas altamente exportadoras.<sup>349</sup>

Se entiende por empresa ALTEX, a las personas productoras de mercancías no petroleras de exportación que participan de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales.<sup>350</sup>

346 PPICE, *Promoción de exportaciones*. III.6.8 y III.6.9.

347 PPICE, *Promoción de exportaciones*. III.6.14.

348 Reformado mediante decretos publicados el 17 de mayo de 1991 y el 11 de mayo de 1995, respectivamente.

349 Decreto ALTEX, artículo 4.

350 Decreto ALTEX, artículo 2.

Los beneficiarios del programa ALTEX son los siguientes:

1. Las personas físicas o morales establecidas en el país productoras de mercancías no petroleras que demuestren exportaciones directas por un valor de dos millones de dólares o equivalentes al 40% de sus ventas totales, en el periodo de un año.
2. Las personas físicas o morales establecidas en el país productoras de mercancías no petroleras que demuestren exportaciones indirectas anuales equivalentes al 50% de sus ventas totales.
3. Las empresas de comercio exterior (ECEX), con registro vigente expedido por la Secretaría de Economía.

— *Beneficios*

El programa ALTEX brinda a sus titulares los siguientes beneficios:

- Devolución de saldos a favor del IVA, cuando obtengan saldo a favor en sus declaraciones provisionales;
- Acceso gratuito al Sistema de Información Comercial administrado por la Secretaría de Economía;
- Exención del requisito de segunda revisión de las mercancías de exportación en la aduana de salida cuando éstas hayan sido previamente despachadas en una aduana interior;
- Facultad para nombrar a un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos;

Para gozar de dichos beneficios, los usuarios de este programa deberán presentar, ante las dependencias de la administración pública federal correspondientes, una copia de la constancia ALTEX expedida por la Secretaría de Economía.

La constancia ALTEX (documento que acredita a los titulares de este programa) tiene una vigencia indefinida siempre que su titular cumpla con los requisitos y compromisos previsto.

— *Requisitos*

La Secretaría de Economía, registrará como empresa altamente exportadora y expedirá la constancia correspondiente a las empresas que cumplan con los siguientes requisitos:<sup>351</sup>

351 Artículo 5 del Decreto ALTEX.

- I. Las empresas exportadoras directas deberán demostrar exportaciones por valor mínimo anual de 2 millones de dólares o exportar cuando menos el 40% de sus ventas totales;<sup>352</sup>
- II. Las empresas exportadoras indirectas deberán demostrar ventas anuales de mercancías incorporadas a productos de exportación o exportadas por terceros, por un valor mínimo equivalente al 50% de sus ventas totales;<sup>353</sup>
- III. Las empresas de comercio exterior deberán demostrar que cuentan con registro expedido por la Secretaría de Economía, que las acredite como tales.
- IV. Presentar solicitud por escrito en el formato único que al efecto proporcione la Secretaría de Economía, el cual contendrá la descripción de su programa de comercio exterior.

— *Obligaciones*

A fin de gozar de los beneficios del programa ALTEX, sus usuarios deben:

- Demostrar que cumplen con los requisitos mínimos de exportación, y
- Presentar oportuna y puntualmente su reporte anual de operaciones de comercio exterior.
- Presentar solicitud por escrito en el formato único que al efecto proporcione la Secretaría de Economía.
- Los titulares de Constancias ALTEX están obligados a presentar, a más tardar el último día hábil del mes de abril de cada año, un reporte de las operaciones de comercio exterior realizadas durante el año calendario anterior. Este reporte debe presentarse conforme al formato establecido por la Secretaría de Economía y acompañarse de la documentación comprobatoria necesaria.

352 Fracción reformada el 17 de mayo de 1991.

353 Para tal efecto, el exportador final deberá presentar carta compromiso mediante la cual se obligue a exportar las mercancías adquiridas en la proporción acordada.

d) Decreto que establece la devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (*Draw Back*) (*DOF*, 11 de mayo de 1995)<sup>354</sup>

La Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (*Draw Back*) es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual se reintegra al exportador el valor de los impuestos causados por la importación de mercancías o insumos incorporados a mercancías de exportación; o de mercancías que se retornen al extranjero en el mismo estado o que hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración.

Los beneficiarios de este programa son las personas morales que realicen exportaciones definitivas de mercancías. Mismas que podrán obtener el impuesto general de importación pagado por:<sup>355</sup>

1. Insumos originarios de conformidad con el TLCAN, que sean incorporados a bienes exportados a los Estados Unidos de América o a Canadá.
2. Insumos que sean incorporados a bienes exportados a países distintos a los Estados Unidos de América o a Canadá.
3. Mercancías que hayan sido exportadas a los Estados Unidos de América o a Canadá en las misma condición en que se hayan importado.
4. Mercancías procedentes de Estados Unidos de América o de Canadá, que únicamente hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración y sean posteriormente exportadas a alguno de dichos países, en los términos del artículo 307 del TLCAN.

Las personas que realicen exportaciones definitivas de bienes los Estados Unidos de América o Canadá, en los que se hayan incorporado insumos no originarios conforme al TLCAN, importados definitivamente, podrán obtener la devolución del impuesto general de importación, por los montos que establece el artículo 3A del Decreto.

#### — Beneficios

Este programa brinda a sus beneficiarios la posibilidad de recuperar el impuesto general de importación pagado por los bienes que se incorpo-

354 Tiene como antecedente el Decreto publicado en el *DOF* el 24 de abril de 1985 (reformado el 29 de julio de 1987).

355 Artículo 3 del Decreto *Draw Back*.

ran a mercancías de exportación o por las mercancías que se retornan en el mismo estado o que hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración.

El monto del impuesto general de exportación que se devolverá al exportador, será el que corresponda en los términos del Decreto, que se determinará considerando el valor de las mercancías o insumos incorporados al producto exportado, determinado en moneda extranjera aplicando el tipo de cambio en los términos del artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, vigente en la fecha en que se autorice la devolución.

Para los bienes que incorporen insumos no originarios conforme al TLCAN a que se refiere al artículo 3A del Decreto, el monto del impuesto general de importación que se devolverá al exportador, será el que se determine en los términos de dicho artículo.<sup>356</sup>

#### — *Requisitos*

1. Para obtener la devolución los exportadores deberán:<sup>357</sup>

- Presentar la solicitud en los formatos correspondientes, ante la Secretaría de Economía;

2. Anexar a la solicitud:

- Pedimento que ampare la exportación definitiva de los insumos o mercancías, que cumpla con los requisitos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.
- Pedimento que ampare la exportación de las mercancías que cumpla con los requisitos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.
- Para los insumos o mercancías a que se refiere el artículo 3 fracción I del Decreto, certificado de origen del TLCAN que ampare dichos insumos o mercancías;
- Para los insumos o mercancías a que se refiere el artículo 3A del Decreto, la documentación que compruebe el monto del impuesto pagado por la importación definitiva en los Estados Unidos de América o de Canadá, de los bienes exportados, en los términos que establezca la SHCP mediante reglas generales.

356 Artículo 6 del Decreto *Draw Back*.

357 Artículo 4 del Decreto *Draw Back*.

- Para los insumos o mercancías a que se refiere el artículo 3C del Decreto, el documento que contenga la proporción en que dichos insumos o mercancías fueron exportados a países distintos de los Estados Unidos de América o de Canadá.

La solicitud deberá presentarse dentro de los noventa días hábiles siguientes al día en que se haya realizado la exportación y dentro de los doce meses siguientes a la fecha de su importación.<sup>358</sup>

La Secretaría de Economía, dictaminará la solicitud en un plazo de diez días hábiles, a partir de su recepción. Cuando proceda la devolución del impuesto, se remitirá la resolución a la SHCP, para que ésta ponga a disposición del contribuyente el importe de la devolución. Cuando no proceda, la Secretaría comunicará al interesado en un plazo de diez días hábiles a partir de la recepción de la solicitud, una resolución fundada y motivada.

*e) Decreto para el fomento de Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX) (DOF, 11 de abril de 1997)*

Este Decreto tiene como antecedente el Decreto para el Fomento de Exposiciones y Ferias para la promoción de Exportaciones (publicado en el *DOF* del 18 de junio de 1991). El objetivo de este decreto es el fomento de la realización de ferias en el país que promuevan las exportaciones de mercancías mexicanas a los mercados internacionales y conformar una planta industrial competitiva a nivel internacional. Entendiendo por feria un acto de realización periódica en el que diversos expositores exhiben u ofrecen uno o más productos o servicios con la finalidad de fomentar sus relaciones comerciales internacionales y atraer a posibles compradores del exterior.<sup>359</sup>

— *Beneficios*

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará las medidas necesarias para que BANCOMEXT otorgue apoyos financieros a los organizadores de ferias que hayan obtenido el Certificado de Ferias Mexicanas de Exportación, bajo un programa que contemple lo siguiente:<sup>360</sup>

358 Artículo 5 del Decreto *Draw Back*.

359 Artículo 1 del Decreto FEMEX.

360 Artículo 4 del Decreto FEMEX.

- I. Prestarles el servicio de banca de primer piso;
- II. Otorgarles créditos conforme a los productos financieros vigentes;
- III. Promover sus eventos a nivel internacional, y
- IV. Apoyar la participación de compradores profesionales de otros países, en las ferias que se organicen.

— *Requisitos*

La Secretaría de Economía emitirá un certificado de Ferias Mexicanas de Exportación a:<sup>361</sup>

1. Los organizadores de ferias cuando cumplan, entre otras cosas, con lo siguiente:
  - a) Tengan como objetivo fundamental promover las exportaciones no petroleras;
  - b) Cuenten con personal que tenga una experiencia comprobada en la realización de ferias internacionales de por lo menos tres años, o bien contraten los servicios de empresas especializadas en la materia, que reúnan esta característica;
  - c) Comprueben que han realizado por lo menos en tres ocasiones la feria para la cual soliciten el Certificado de Ferias Mexicanas de Exportación, y propongan la periodicidad y duración conforme a las cuales la organizarán en lo sucesivo;
  - d) Se comprometan a organizar la feria por lo menos tres veces ininterrumpidamente conforme a la periodicidad y duración que hubiesen propuesto;
  - e) Comprueben que la feria se llevará al cabo en instalaciones apropiadas para la exhibición de los productos;
  - f) Se comprometan a destinar a la organización de la feria para la cual soliciten dicho Certificado, una inversión mínima de un millón doscientos mil pesos, y
  - g) Garanticen la participación en la feria de por lo menos cien empresas expositoras de productos elaborados en México y de un número igual de compradores extranjeros especializados. Satisfecho lo anterior, podrán participar también empresas expositoras de productos extranjeros, siempre que su número no rebase el equivalente al treinta por ciento de los expositores de productos nacionales.

361 Artículo 2 del Decreto FEMEX.

2. Constructores, que presenten un proyecto viable para la edificación de un recinto para la realización de una feria, el cual deberá especificar sus características de infraestructura y de servicios, así como la fecha límite para concluir la obra.

Los titulares del certificado contarán con apoyos financieros y las facilidades administrativas y de promoción que las entidades y dependencias de la administración pública federal establezcan en el ámbito de su competencia.

G. *Programas de promoción sectorial (PROSEC)*  
(DOF, 31 de diciembre de 2000)<sup>362</sup>

Los programas de promoción sectorial son instrumentos que permiten a las personas morales productoras de determinadas mercancías, importar con arancel *ad-valorem* preferencial, distintos bienes empleados en la elaboración de productos específicos, no importando su destino (exportación o mercado nacional)

— *Beneficiados*

Son los productores que cuenten con autorización para operar en alguno de los programas indicados en el artículo 3 del Decreto.

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto, se entiende por productores las personas morales establecidas en el país productoras de bienes, que operen al amparo del presente Decreto.

— *Beneficios*

Las personas morales que fabriquen, las mercancías a que se refiere el artículo 4 del Decreto, podrán importar con arancel *ad valorem* preferencial, especificado en el artículo 5 del mencionado Decreto, diversos bienes para ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de las mercancías señaladas.

De acuerdo al artículo 3, los programas de promoción sectorial que se establecen son los siguientes:

362 Reformado el 13 de octubre de 2000 y 10 de noviembre del mismo año.



- I. De la Industria Eléctrica;
- II. De la Industria Electrónica;
- III. De la Industria del Mueble;
- IV. De la Industria del Juguete, Juegos de Recreo y Artículos Deportivos;
- V. De la Industria del Calzado;
- VI. De la Industria Minera y Metalúrgica;
- VII. De la Industria de Bienes de Capital;
- VIII. De la Industria Fotográfica;
- IX. De la Industria de Maquinaria Agrícola;
- X. De las Industrias Diversas;
- XI. De la Industria Química;
- XII. De la Industria de Manufacturas del Caucho y Plástico;
- XIII. De la Industria Siderúrgica;
- XIV. De la Industria de Productos Farmoquímicos, Medicamentos y Equipo Médico;
- XV. De la Industria del Transporte, excepto el Sector de la Industria Automotriz y de Autopartes;
- XVI. De la Industria del Papel y Cartón;
- XVII. De la Industria de la Madera;
- XVIII. De la Industria del Cuero y Pielés;
- XIX. De la Industria Automotriz y de Autopartes;
- XX. De la Industria Textil y de la Confección;
- XXI. De la Industria de Chocolates, Dulces y Similares, y
- XXII. De la Industria del Café.

Los programas de clasifican en dos:

- Productor directo, a la persona moral que manufactura las mercancías a que se refiere el artículo 4 del presente Decreto, a partir, entre otros, de los bienes mencionados en el artículo 5 del mismo, según corresponda al sector;
- Productor indirecto, a la persona moral que somete a un proceso industrial los bienes a que se refiere el artículo 5 del presente Decreto, transformándolos en bienes distintos, para proveerlos a los productores directos, para los sectores que corresponda.

— - *Obligaciones*

Los productores deberán presentar un informe anual a la Secretaría de Economía de sus operaciones realizadas al amparo del programa correspondiente al ejercicio inmediato anterior a más tardar el último día hábil del mes de abril, conforme al formato y requisitos que al efecto establezca la Secretaría.

Cuando la empresa no presente el informe dentro del plazo establecido, su programa perderá temporalmente su vigencia. En caso de que para el último día hábil del mes de junio la empresa no haya presentado dicho informe el programa perderá definitivamente su vigencia.

La presentación de este informe no exime a los productores de la obligación de utilizar el sistema informático de control de sus inventarios registrado en contabilidad, que cumpla los requisitos que al efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>363</sup>

La Secretaría de Economía por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cancelará la autorización del programa respectivo, cuando el productor:<sup>364</sup>

- I. Incumpla con lo dispuesto en el Decreto o demás disposiciones que de él deriven;
- II. Deje de cumplir con las condiciones conforme a las cuales se otorgó la inscripción a los programas o incumplan con los términos establecidos en el programa que les hubiere sido aprobado, o
- III. Cuando no presente tres o más declaraciones de pagos provisionales o la declaración del ejercicio fiscal de Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Activo e Impuesto al Valor Agregado, o bien, cambie de domicilio fiscal sin presentar el aviso correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o no se encuentre al corriente de sus obligaciones fiscales.

Los bienes importados al amparo de este Decreto no podrán ser destinados a propósitos distintos de los señalados en el artículo 4, pues de lo contrario el productor deberá pagar el impuesto general de importación correspondiente con autorizaciones y recargos.

Tampoco podrán ser enajenados ni cedidos a ninguna otra persona, salvo que ésta opere al amparo del presente Decreto, se cumpla con las

363 Artículo 8 del Decreto PROSEC.

364 Artículo 9 del Decreto PROSEC.

disposiciones contenidas en la Ley Aduanera y con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y siempre que el enajenante cuente con un programa autorizado y cumpla con lo dispuesto en este Decreto.

— *Requisitos*

Para obtener autorización del programa los productores deberán:

- Presentar solicitud ante la Secretaría de Economía, y
- Adjuntar copia del aviso de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

La Secretaría de Economía antes de emitir la resolución para la autorización de un programa solicitará opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la procedencia de otorgar dicha autorización a efectos de constatar que la empresa está al corriente de sus obligaciones fiscales, así como si ésta se encuentra sujeta al procedimiento administrativo de ejecución por algún crédito fiscal.<sup>365</sup>

La Secretaría de Economía emitirá la resolución correspondiente en un plazo máximo de 20 días hábiles; asimismo, comunicará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las autorizaciones de registro en un plazo máximo de 3 días hábiles a partir de la fecha de autorización. Concluido el primero de los plazos sin que se emita resolución, se entenderá que se aprueba la solicitud respectiva, debiendo la Secretaría ya señalada expedir constancia escrita a petición del solicitante, en un plazo no mayor a 3 días hábiles de presentada dicha petición.

La Secretaría de Economía no autorizará un programa a un productor que sea parte relacionada de otro productor que con anterioridad hubiera obtenido la autorización de un programa del mismo sector y que le hubiera sido cancelado en los términos del artículo 9 del presente Decreto.

La vigencia de los programas será anual y se renovará automáticamente, una vez que los productores presenten el informe anual de las operaciones realizadas al amparo del programa, a que se refiere el artículo 8 del presente Decreto.

365 Artículo 7 del Decreto PROSEC.

— - *Relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*

De acuerdo con el artículo 303 de el TLCAN “ninguna de las partes podrá reembolsar el monto de aranceles aduaneros pagados, ni eximir o reducir el monto de los aranceles aduaneros adecuados, en relación con un bien importado a su territorio...”. Este artículo entró en vigor, de acuerdo con el anexo 303.7, sección B, del propio TLCAN, el 1 de enero de 2001, por lo cual el gobierno mexicano a tenido que hacer una serie de reformas a la legislación de la materia y a los programas de diferimiento y devolución de impuestos.

El precepto en comento tiene como objetivo principal que algún país parte del Tratado sea utilizado por un país que no es parte de éste, para introducir sus mercancías o insumos “no originarios” en la región evadiendo los aranceles que estos países tienen establecidos para terceros países.

Una de las acciones emprendidas por el gobierno, a través de la secretaria de economía, para acatar esta disposición ha sido la publicación de los PROSEC, con lo cual se pretende continuar con las ventajas de importación temporal que hasta antes de la entrada en vigor del artículo 303 venían gozando los exportadores mexicanos.

A través de estos programas se reduce en la práctica el monto de los aranceles establecidos a la importaciones de insumos y maquinaria, provenientes de países no miembros, sean exportadores o no, siempre y cuando esas importaciones se destinen en forma directa a la producción de los sectores comprendidos en los PROSEC. Lo que en realidad se hace con estos programas es reducir el monto de los arancles que se establecen en la TGI para igualar el arancel que imponen a las mercancías provenientes de terceros países los otros dos miembros del TLCAN, para que de esta forma el producto nacional pueda seguir siendo competitivo con respecto a los de nuestros socios comerciales.

#### H. *Apoyos financieros a los exportadores*<sup>366</sup>

El financiamiento es la

acción de proporcionar los recursos financieros necesarios para el funcionamiento de la empresa u organización, la empresa se financia con las

<sup>366</sup> Consultar la *Guía Básica del Exportador*, 6ª ed., BANCOMEXT, capítulo 10, pp. 115-123, y el *Catálogo de productos y servicios financieros*, BANCOMEXT, 1998.

aportaciones iniciales y posteriores de sus socios o propietarios, los préstamos y créditos de entidades financieras u otros acreedores, el crédito comercial concedido por los proveedores y los beneficios no repartidos procedentes de sus operaciones, la financiación también proporciona créditos al consumo, permitiendo aplazar el pago de las compras.<sup>367</sup>

Son “fuentes de recursos de que dispone la empresa, tanto propios como ajenos, detallados en el pasivo y materializados como inversiones en el activo”.<sup>368</sup> Así, el financiamiento a las exportaciones podemos definirlo como el sistema, procedimiento o fórmula de obtención de los fondos o recursos necesarios para cubrir el valor monetario de un presupuesto, proyecto o actividad económica, enfocada a la exportación de mercancías, desarrollado por una persona, empresa o ente público, es decir, un mecanismo de fondo, cuyo objetivo último es la obtención de divisas.

Independientemente de su tamaño, todas las empresas pueden llegar a requerir de financiamiento para desarrollar algún proyecto de exportación. No se requiere una gran infraestructura para exportar, hace falta una buena capacitación, finanzas sanas y proyectos viables.

En México, el Banco Mexicano de Comercio Exterior (BANCOMEXT), desempeña una función muy importante en el apoyo financiero a las empresas. BANCOMEXT es una institución financiera de desarrollo orientada a fomentar la competitividad internacional de las empresas y promover el comercio exterior de México, particularmente de exportaciones no petroleras, así como a impulsar la atracción de inversión extranjera y la realización de coinversiones con empresas y organismos de otros países.

Los principales servicios financieros prestados por BANCOMEXT son:

a) Créditos al exportador<sup>369</sup>

Son créditos dirigidos a empresas con proyectos viables desde el punto de vista técnico, de mercado, administrativo y financiero relativo a la producción de bienes y/o servicios no petroleros que directa o indirectamente generen divisas, o que tengan potencial de exportación.

<sup>367</sup> Santesmases Mestre, Miguel, *Términos de Marketing (diccionario-base de datos)*, Madrid, 1996, p. 402.

<sup>368</sup> *Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca*, tomo II, Madrid, Instituto Superior de Técnicas y Prácticas Bancarias, 1992, p. 305.

<sup>369</sup> BANCOMEXT, *Catálogo de productos y servicios financieros*, 1998, p. 43.

Para que una empresa sea susceptible de recibir un crédito por parte de BANCOMEXT, debe entregar la solicitud de crédito que el Banco le proporcione y acompañada de la información que en ella se establece para cada tipo de apoyo.

*Ciclo productivo (preexportación).* Consiste en el apoyo al capital de trabajo en la fase de producción de bienes y servicios de exportación directa o indirecta.

BANCOMEXT ofrece crédito a las empresas mexicanas para que cuenten con los recursos necesarios para financiar las etapas que constituyen el ciclo productivo: acopio y mantenimiento de materias primas; producción, acopio y existencias de bienes terminados; importación de insumos; pago de sueldos de la mano de obra directa, y la prestación de servicios.

El financiamiento que el Banco proporciona puede representar hasta 70% de los valores de las facturas, pedidos y/o contratos, o hasta 100% del costo de producción dependiendo de las necesidades del cliente, y a plazos de 180 días para los sectores de manufacturas y servicios y hasta 360 días para los sectores agropecuario y pesca.

*Ventas de exportación.* Este esquema es para la aportación de recursos al capital de trabajo durante el plazo de recuperación del monto facturado en exportación directa o indirecta de bienes o servicios. BANCOMEXT presta recursos financieros a las empresas mexicanas para que éstas, a su vez, otorguen crédito a sus compradores, y de esta forma puedan ofrecer a sus clientes productos y servicios en condiciones competitivas.

Dependiendo de las necesidades del cliente, BANCOMEXT puede financiar hasta 90% del valor de las facturas, pedidos y/o contratos, en el caso de ventas a corto plazo, y de hasta 85% del valor de la factura o hasta 100% del contenido nacional de producción, el que sea menor, en el caso de ventas de largo plazo.

*Proyectos de inversión.* El Banco financia proyectos generadores de divisas, ya sea de nueva creación o la ampliación o modernización de empresas ya establecidas. BANCOMEXT financia hasta 50% del monto total de la inversión para proyectos de nueva creación y hasta 85% del valor del proyecto en el caso de proyectos completos, de ampliaciones y/o modernizaciones de empresas en marcha.

Los créditos se otorgan en dólares estadounidenses o en moneda nacional, de acuerdo con los requerimientos del cliente, a plazos que se determinan en función de los flujos de ingresos del proyecto.

*Adquisición de unidades de equipo importadas.* BANCOMEXT otorga recursos financieros a las empresas mexicanas para que compren maquinaria o equipo, preferentemente de importación, con el fin de que cuenten con la tecnología de punta que les permita estar en condiciones competitivas para participar en los mercados internacionales. El Banco financia hasta 85% del valor de la maquinaria o el equipo en dólares estadounidenses, en moneda nacional, o en la moneda del país de origen de la maquinaria o del equipo, de acuerdo con los requerimientos del cliente, a plazos de hasta cinco años.

b) Cartas de crédito

BANCOMEXT ofrece el servicio de cartas de crédito para brindar al exportador la certeza de recibir el pago de sus ventas por parte del importador. En este sentido, BANCOMEXT actúa como banco notificador o confirmador, recibiendo cartas de crédito de exportación provenientes del extranjero a favor de exportadores mexicanos. El pago a estas empresas se realiza puntualmente, una vez que los documentos presentados cumplan con los términos y condiciones establecidas.

Para cartas de crédito de exportación no es necesario cubrir requisito alguno, salvo que el exportador solicite al importador que la carta de crédito irrevocable, y de preferencia confirmada, sea enviada por el banco extranjero directamente a BANCOMEXT.

c) Garantías<sup>370</sup>

BANCOMEXT ofrece esquemas complementarios al financiamiento, que permitan a los exportadores incursionar en mercados que implican riesgos, con objeto de facilitar a los exportadores mexicanos el acceso al crédito y reducir el riesgo de falta de pago de sus ventas en los mercados internacionales, contribuyendo a crear un entorno de certidumbre que fomenta el desarrollo de actividades de comercio exterior.

Las garantías que ofrece BANCOMEXT son:

- Garantías de preembarque
- Garantía de postembarque global
- Garantía de postembarque específica

<sup>370</sup> *Ibidem*, p. 47.

- Garantía amplia de crédito
- Garantías contractuales

d) Capital de riesgo<sup>371</sup>

BANCOMEXT apoya a las empresas mexicanas mediante la participación de su capital social con el fin de fortalecer su estructura financiera, fomentar la incorporación de inversionistas nacionales o extranjeros, o desarrollar proyectos de expansión que les permitan incrementar su competitividad internacional. La participación accionaria de BANCOMEXT es temporal y minoritaria, hasta por un máximo de 25% del capital social de la empresa.

e) Servicios de tesorería<sup>372</sup>

- Compraventa de divisas *spot*.<sup>373</sup>
- Compraventa de dólares a futuro, conocida también como *forward* o contrato adelantado.<sup>374</sup>
- Mesa de dinero.<sup>375</sup>

f) Banca de inversión<sup>376</sup>

El servicio de banca de inversión de BANCOMEXT consiste en el diseño y estructuración de esquemas innovadores de financiamiento para el desarrollo de proyectos, utilizando ingeniería financiera, productos derivados, emisiones de instrumentos de deuda, bursatilización de activos, sindicación de créditos, fusiones y adquisiciones, lo que permite la incor-

371 *Ibidem*, p. 48.

372 *Idem*.

373 Con el fin de facilitar a las empresas la conversión requerida de monedas derivada de financiamientos recibidos o la emisión o pago de cartas de crédito. Los valores se cotizan el mismo día, 24 y 48 horas, para transacciones superiores a los 5 mil dólares.

374 Es uno de los servicios de tesorería que Bancomext ofrece para apoyar a la comunidad exportadora e importadora del país. Este servicio consiste en el establecimiento de un contrato para intercambiar (comprar o vender) dólares contra pesos, a plazos entre 28 y 365 días y a un tipo de cambio establecido en la fecha de concertación de la operación de compraventa.

375 La mesa de dinero consiste en la administración de inversiones de excedentes de tesorería, con el fin de obtener los rendimientos más atractivos del mercado, mediante operaciones de compraventa de títulos y valores en el mercado de dinero doméstico, con intermediarios financieros institucionales y emisoras de títulos, entre otros.

376 *Ibidem*, p. 49.



poración de las empresas mexicanas en actividades de comercio exterior y el fortalecimiento de las que ya participan en éstas.

### 3. *Actividades de comercio exterior realizadas en la franja y región fronteriza*

El análisis que se dará a este tema abarca las normas jurídicas aplicables a la franja y región fronteriza, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la industria maquiladora de exportación.

Asimismo, vale la pena comentar que existen una serie de lineamientos en materia aduanera que se aplican para las zonas mencionadas en sus aspectos más importantes.

#### *A. Concepto de franja y región fronteriza*

La Ley Aduanera en su artículo 136 establece:

Para los efectos de esta Ley, se considera como franja fronteriza al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país.

Por región fronteriza se entenderá al territorio que determine el Ejecutivo Federal.

Le Ley Aduanera no proporciona un concepto propiamente dicho de lo que ha de entenderse por región fronteriza; de igual forma, ni el reglamento de la ley ni las reglas de miscelánea. La Ley del IVA (4º párrafo del artículo 2) nos proporciona una definición, que a continuación transcribimos:

Para efectos de esta Ley, se considera como región fronteriza, además de la franja fronteriza de 20 kilómetros, paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de los Estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, el Municipio de Cananea, Sonora, así como la región parcial del Estado de Sonora comprendida en los siguientes límites: al norte: la línea divisoria internacional desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste del Municipio Plutarco Elías Calles; de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 10 kilómetros, al este de Puerto Peñasco; de ahí siguiendo el cauce de ese Río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.

## B. Régimen jurídico aplicable a la franja y región fronteriza

Un amplio marco jurídico regula en México la operación de la región fronteriza y franja fronteriza norte del país, mismo que inicia con las disposiciones contenidas en la Ley Aduanera y su Reglamento, así como en una serie de decretos y reglas que se citan a continuación.

- Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la región fronteriza (*DOF* del 29 de diciembre de 1995).
- Decreto que reforma y adiciona el diverso por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento, ubicados en la región fronteriza, publicados en el *DOF* el 23 de agosto de 1996.
- Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios, ubicados en la franja fronteriza norte del país, misma publicación y misma reforma (*DOF* del 29 de diciembre de 1995).<sup>377</sup>
- Acuerdo que establece las condiciones para la importación de vehículos automotores usados, destinados a permanecer definitivamente en la franja fronteriza norte del país (*DOF* del 26 de mayo de 1998).<sup>378</sup>
- Decreto por el que se crea la Comisión Mixta para la Promoción de la Industria y el Comercio en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como el municipio fronterizo de Cananea, Sonora, y establece su organización y funciones (*DOF* del 22 de abril de 1993).
- Resolución que establece para 1995 reglas fiscales de carácter general relacionadas con el comercio exterior (disposiciones conducentes en el *DOF* de 31 de marzo de 1995).

En principio, es conveniente apuntar que en la Ley Aduanera se establece que la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría de

377 Reformas publicadas en el *DOF* el 23 de agosto de 1996.

378 Ver también la aclaración al Acuerdo, publicada en el *DOF* el 14 de agosto de 1998.

Hacienda y Crédito Público, determinará, por medio de disposiciones de carácter general, las mercancías que estarán total o parcialmente desgravadas de los impuestos al comercio exterior en la franja o región fronteriza. La propia Secretaría de Economía determinará las mercancías cuya importación o exportación a dicha franja o región quedarán sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias (artículo 137, LA).

Asimismo, las bebidas alcohólicas, la cerveza, el tabaco labrado en cigarrillos o puros y los caballos de carreras que se importen a las zonas libres o franjas fronterizas causarán los impuestos a la importación sin reducción alguna.

Por otro lado, las mercancías de procedencia extranjera importadas a una zona libre o franja fronteriza podrán introducirse al territorio nacional mediante la presentación del pedimento, cubriendo las contribuciones y, en su caso, las cuotas compensatorias, siempre que se cumpla con las medidas de control que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

En relación con este tema, es oportuno mencionar que no causan impuestos al comercio exterior las importaciones de mercancías que realicen los habitantes de poblaciones fronterizas para su consumo, dentro de una franja de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional. Dichas mercancías no podrán introducirse al resto del territorio nacional sin que previamente se efectúe el pago de los impuestos a la importación y se cumpla con las obligaciones correspondientes en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias.

Para poder comprender cabalmente la aplicación del régimen jurídico fronterizo en materia de comercio exterior que aquí se comenta es necesario definir el nuevo esquema que sobre el particular existe actualmente.

Con motivo de la implantación en 1994 del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, la autoridad determinó diseñar un esquema arancelario de transición para lo que anteriormente se conocía como zonas libres y que ahora se identifica como región fronteriza. Este esquema arancelario de transición pretende que tal región se incorpore gradualmente, en términos de impuestos al comercio exterior, al sistema comercial que se aplica en el resto del país.

Es así como se consideró conveniente replantear el esquema de zonas libres y regiones fronterizas para crear el de región fronteriza y franja fronteriza norte, que estará vigente hasta el 31 de diciembre del año 2000.

De acuerdo con lo anterior, se considera como región fronteriza para los efectos citados a los estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo, parcial del estado de Sonora, parcial del estado de Oaxaca, la franja fronteriza sur colindante con Guatemala y la franja fronteriza norte del país.

Las franjas fronterizas norte y sur del país se consideran comprendidas en un territorio de 20 kilómetros paralelo a la línea divisoria internacional correspondiente.

A través de este esquema arancelario de transición se determinan aquellos productos (incluyendo maquinaria, equipo, materias primas e insumos) que estarán totalmente desgravados (exentos) o que pagarán 5% por su importación, considerando plazos de desgravación y países de origen para poder aplicar las dos tasas del impuesto señaladas.

Cabe señalar que para gozar de este esquema arancelario las empresas que deseen importar los productos señalados deberán estar ubicadas en la región fronteriza y obtener registro ante la Secretaría de Economía.

Las mercancías que se importen al amparo de este esquema deberán cumplir con las medidas de regulación y restricción no arancelarias y demás contribuciones o requisitos que establezcan las disposiciones legales sobre la materia.

Por otra parte, debe apuntarse que quienes efectúen reexpediciones (enviar al resto del territorio nacional mercancías importadas originalmente a la franja fronteriza), deberán presentar ante la aduana un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda, que deberá ir acompañado con una copia del pedimento mediante el cual se efectuó la importación a la región fronteriza, así como los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias.

Cabe agregar, por último, que la Comisión Mixta para la Promoción de la Industria y el Comercio en la Franja Fronteriza Norte y Zonas Libres del País deberá proponer el establecimiento de políticas, criterios y lineamientos en la materia, incluyendo medidas de carácter arancelario, así como la promoción de medidas adicionales de desregulación y simplificación administrativa que permitan elevar la competitividad en dichas áreas geográficas del país.

### C. Régimen legal de la industria maquiladora

La industria maquiladora constituye una forma particular del fenómeno económico internacional. La industria maquiladora emplea la fuerza de trabajo de países menos desarrollados, buscando con ello obtener una reducción en sus costos de producción y en consecuencia mejores ganancias.

Las maquiladoras son plantas, primordialmente manufactureras, filiales de empresas transnacionales, dedicadas al ensamble de componentes, o al procesamiento de materias primas, ya sea de productos intermedios o finales, originarios de diversos países y destinados a ser reexportados, las cuales utilizan una labor intensiva de mano de obra.

Las maquiladoras surgen a mediados de los años sesenta. Ante la perspectiva de un descenso en las utilidades y la pérdida de competitividad frente a los países de más rápido crecimiento, empresas importantes, sobre todo en la rama de la electrónica, autopartes, muebles, juguetes, vestidos, calzado y otras que requieren mano de obra, optaron por el traslado de los procesos productivos que requerían una mayor intensidad del trabajo a zonas de bajos salarios en los países periféricos, con el fin de reducir sus costos de producción y de ese modo mantener el ritmo de acumulación que había caracterizado el periodo de la posguerra.

La introducción oficial de las plantas maquiladoras en territorio mexicano se inició en 1965 a partir del Programa de Industrialización de la Frontera; desde esa fecha, empresas extranjeras, dedicadas al ensamble, acabado y procesamiento de materias primas y bienes intermedios, han trasladado sus plantas de Estados Unidos hacia las principales ciudades fronterizas del norte de México, con objeto de reducir costos de producción a través de la utilización de mano de obra sumamente barata.<sup>379</sup>

En 1966, México se inserta dentro de esta nueva fase de la internacionalización de la producción, al concertar el gobierno mexicano un convenio que permite el establecimiento de las plantas maquiladoras a lo largo de la zona fronteriza norte. Esta política de industrialización surge con el nombre de “Programa de Aprovechamiento de la Mano de Obra Excedente en la Frontera con Estados Unidos”.<sup>380</sup>

379 Iglesias, Norma, *La flor más bella de la maquiladora*, México, CEDNOMEX, 1985, p. 21.

380 Citado por Carrillo Hernández, Jorge, “Las maquiladoras en la frontera: algunas consideraciones para su evaluación”, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, año 2, núm. 4, enero-junio, 1981, p. 191.

La región fronteriza norte de México, territorio en el que se decidió implementar el programa de maquiladoras, presentaba en el momento del surgimiento de las plantas, características óptimas para un proceso de internacionalización en búsqueda de fuerza de trabajo barata y abundante. En efecto, por su ubicación geográfica, la frontera había sido zona de confluencia de la migración internacional hacia Estados Unidos, factor que adquiere importancia desde 1940. Ello implicó que para 1965 dicha región se hubiere convertido en una amplia reserva territorial de fuerza de trabajo.

En 1966, doce empresas inician sus operaciones dando empleo a 3,107 trabajadores. A las nuevas empresas se les permite operar como totalmente extranjeras y dedicarse a ensamblar productos para el mercado norteamericano.<sup>381</sup>

Un ejemplo que revela los enormes beneficios que recibían las empresas estadounidenses propietarias de las maquiladoras es el hecho de que en 1967 se estimara que la inversión era del 120 por ciento en un plazo de dos años. Asimismo, debido a la intensidad de la jornada de trabajo, la productividad general de las trabajadoras de las maquiladoras era entre 25 y 40 por ciento superior a la de Estados Unidos.<sup>382</sup>

Actualmente, las maquiladoras representan poco más del 45% de los ingresos derivados de nuestras exportaciones. (Ver gráfica insertada en el siguiente inciso de este mismo capítulo.)

#### a) Clasificación

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 que se hace de las maquiladoras se orientan más hacia un estereotipo de maquiladora inspirado en las primeras plantas que a la realidad industrial-productiva de la IME.<sup>383</sup>

En virtud de lo anterior, Jorge Carrillo propone una clasificación de las maquiladoras en tres tipos, para hacer énfasis en la evolución que la industria maquiladora de exportación ha tenido:

381 Citado en Bustamante A., Jorge, "El problema fronterizo de maquiladoras: observaciones para una evaluación", *Foro Internacional* 62, México, vol. 16, núm. 2, octubre-diciembre de 1975.

382 *Idem.*

383 Carrillo, Jorge *et al.*, "Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors", *Revista Comercio Exterior*, México, vol. 47, núm. 9, septiembre de 1997.

b) Empresas maquiladoras tipo 1<sup>384</sup>

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.

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 hipótesis central que subyace 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 periodo de referencia del predominio de esta primera generación de empresas maquiladoras se puede situar en los años setenta.

c) Empresas maquiladoras tipo 2<sup>385</sup>

Este tipo de maquiladoras se basan en la racionalización del trabajo. 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.

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.

384 *Ibidem*, pp. 750-751.

385 *Ibidem*, pp. 751-752.

El predominio de esta segunda generación de empresas maquiladoras se puede situar de 1985, cuando se inicia este movimiento por la calidad, a 1994, cuando entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

d) Empresas maquiladoras tipo 3<sup>386</sup>

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.

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. 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.

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.

e) Regulación en México

El régimen legal está constituido por las leyes y decretos que regulan la actividad de la industria maquiladora, de los cuales destacan la Ley Aduanera, diversas leyes fiscales y los decretos de fomento y promoción de la industria maquiladora, los cuales son aplicados por la Secretaría de Economía .



Este tipo de subcontratación internacional fue establecido en México en 1965 a través del llamado Programa de Industrialización Fronteriza. Por medio de este programa se trata de resolver el problema del desempleo fronterizo norte de nuestro país y disminuir la corriente migratoria hacia Estados Unidos.

En 1971 el gobierno mexicano dio a conocer el Programa de Desarrollo de la franja fronteriza norte y de las zonas y parámetros libres. Este segundo Programa confirmó y robusteció las bases de la industria maquiladora de exportación.

En 1972 se expidió el primer Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero. Este reglamento es el primer antecedente de un ordenamiento integral constitutivo de las bases de operación de la industria maquiladora de exportación.

El Reglamento del Párrafo 31 del Artículo 321 del Código Aduanero de 1977 estableció ciertas reglas en función de las llamadas operaciones temporales, que sirvieron para estimular el establecimiento de éstas, no sólo en la frontera norte, sino en todo el territorio nacional.

Posteriormente, la Ley Aduanera y su Reglamento, de junio de 1982, contienen disposiciones expresas sobre la materia, y especialmente el artículo 135 del reglamento indica que se permite la importación temporal de mercancías de productos de exportación libres de pagos de impuestos de importación siempre y cuando las industrias maquiladoras cuenten con un programa de maquila registrado ante la dependencia federal.

El 15 de agosto de 1983 se publicó en el *DOF* el primer decreto que regula a la industria maquiladora.

Por lo restrictivo de este tipo de permisos y la dificultad de cumplir con los requisitos antes mencionados, las empresas maquiladoras no pudieron beneficiarse de esta clase de autorizaciones.

#### *D. Programa de Fomento y Operación de la Industria Maquiladora*

Con fecha 1 de julio de 1998 se publicó en el *DOF* el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación,<sup>387</sup> el cual tiene por objeto promover el establecimiento y regular la operación de empresas que se dediquen total o parcialmente a realizar actividades de maquila de exportación, mediante la aplicación de un mecanismo ágil y des-

387 Éste deroga al similar de fecha 22 de diciembre de 1989.

centralizado que otorgue facilidades para la operación eficiente de dichas empresas.

El Programa de Maquila de Exportación es un esquema de importación temporal, mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en la transformación, elaboración y/o reparación de productos de exportación, sin cubrir el pago de los impuestos de importación, del impuesto al valor agregado, y de las cuotas compensatorias, en su caso. Asimismo, para realizar aquellas actividades de servicio que tengan como finalidad la exportación o apoyar a ésta.

Las empresas maquiladoras de exportación deberán atender a las siguientes prioridades nacionales:<sup>388</sup>

- Crear fuentes de empleo.
- Fortalecer la balanza comercial del país a través de una mayor aportación neta de divisas.
- Contribuir a una mayor integración interindustrial y coadyuvar a elevar la competitividad internacional de la industria nacional, y
- Elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología.

Es oportuno mencionar que el marco jurídico regulatorio de la industria maquiladora de exportación se complementa con disposiciones específicas de la Ley Aduanera y de la Resolución, que establece para 1999, reglas fiscales de carácter general relacionadas con el comercio exterior, así como algunas reglas emanadas de los decretos regulatorios de los programas de fomento a las exportaciones.

La autorización de inscripción en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora puede darse en las siguientes modalidades:

#### 1) *Maquiladora de exportación*

Es la empresa, persona moral, a la que en los términos del presente ordenamiento le sea aprobado un programa de operación de maquila.

#### 2) *Maquiladora por capacidad ociosa*

Es la empresa, persona física o moral que establecida y orientada a la producción para el mercado nacional, le sea aprobado un programa de maquila para la exportación.

### 3) *Maquiladora de servicios*

A la persona moral que en términos del presente ordenamiento le sea aprobado un programa de operación de maquila y cuya actividad sea la de realizar servicios que tengan como finalidad la exportación, o apoyar a ésta, respecto de empresas maquiladoras y empresas con programa de importación temporal para producir artículos de exportación.

### 4) *Maquiladora que desarrolle programas de albergue*

Es la persona moral, que en los términos del presente ordenamiento le sea aprobado un proyecto de exportación, y a la cual las empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente dichos proyectos.

### — *Beneficios*

El Programa de Maquila brinda a sus titulares la posibilidad de importar temporalmente libre de impuestos a la importación y del IVA, los bienes a ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de mercancías de exportación, o para la prestación de servicio en apoyo a la exportación.

Para acceder a un programa de operación de maquila debe presentarse en la ventanilla única existente, la solicitud correspondiente, misma que una vez aprobada da derecho a importar temporalmente las siguientes mercancías:<sup>389</sup>

- Materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que se utilicen en el proceso de producción de las mercancías de exportación.
- Contenedores y cajas de trailer.
- Herramienta, equipo y accesorios de investigación, 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 planos industriales, así como equipo de telecomunicaciones y cómputo.
- Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos; y los requeridos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para el desarrollo

administrativo de la empresa, este último cuando se trate de instalación de nuevas plantas industriales.

De acuerdo con el artículo 8A quienes importen temporalmente las mercancías de la fracción I del artículo 8 del Decreto, deberán pagar el impuesto general de importación, cuando la mercancía sea:

- Posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos de América o a Canadá.
- Utilizada como material en la producción de otra mercancía, posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos de América o a Canadá, o
- Sustituida por una mercancía idéntica o similar como material en la producción de otra mercancía posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos de América o a Canadá.

El pago del impuesto general de importación, que se refiere en los párrafos anteriores, se realizará aplicando el arancel establecido en los Programas de Promoción Sectorial, siempre que el importador cuente con autorización para operar dichos programas y cumpla con lo previsto en el Decreto correspondiente.

Cuando una persona importe temporalmente mercancías y efectúe ella misma su exportación o retorno en los términos del artículo 8A, tendrá derecho a la exención del impuesto general de importación, por los montos determinados en el artículo 8B del Decreto.

El artículo 8C, señala en que casos no se pagará el impuesto general de importación, determinado en el artículo 8A. Dentro de las excepciones encontramos:

1. En la importación temporal de las mercancías a que se refiere la fracción I del artículo 8 del Decreto.
2. En la importación temporal de las mercancías a que se refiere la fracción II del artículo 8 del Decreto.
3. En la importación temporal de las mercancías que se exporten o retornen a los países miembros del TLCAN en la misma condición en que se hayan importado (fracción VI).<sup>390</sup>

390 Se considera que una mercancía se exporta o retorna en la misma condición, cuando se exporte o retorne en el mismo estado sin haberse sometido.

En la importación temporal de las mercancías procedentes de los Estados Unidos de América o de Canadá, que únicamente se sometan a procesos de reparación o alteración, y posteriormente se exporten o retornen a alguno de dichos países, en los términos del artículo 307 del TLCAN (fracción VII).

Cabe hacer notar que el programa de operación de maquila es de vigencia indefinida y deberá especificar los datos de la empresa, descripción del proceso, características del producto o servicio, así como la lista de bienes que se pretende importar temporalmente, para ser utilizados en la operación de maquila.

Asimismo, la empresa respectiva recibirá la clave correspondiente dentro del Registro Nacional de la Industria Maquiladora.

— *Requisitos*<sup>391</sup>

Los interesados en la aprobación o ampliación de un programa deberán presentar su solicitud ante la Secretaría en los formatos que ésta establezca y cumplir, entre otros, con los requisitos siguientes:

- I. En su caso, presentar copia certificada del acta constitutiva de la sociedad y las modificaciones a la misma;
- II. Presentar contrato de arrendamiento o compraventa del local;
- III. Presentar contrato colectivo de trabajo o, en su caso, individuales;
- V. Presentar contrato de maquila debidamente protocolizado ante fedatario público;
- VI. Opinión por parte de las autoridades responsables, en el caso de que la solicitud esté relacionada con proyectos agroindustriales, así como las dirigidas a la utilización de recursos minerales, pesqueros y forestales. De acuerdo con las características de los procesos tecnológicos del proyecto que se presente, se deberá contar con la opinión de la autoridad correspondiente en materia ecológica y de protección al ambiente, y
- VII. En caso de requerirlo, presentar la asignación de cuota textil de exportación por parte de la oficina competente de esta Secretaría o, en su caso, carta responsiva en donde se manifieste que la materia prima es originaria de la región conforme a lo establecido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

391 Artículo 6 del Decreto.

La Secretaría deberá dar respuesta a las solicitudes en un plazo de diez días hábiles, concluido el plazo sin que se emita resolución, se entenderá que se aprueba la solicitud respectiva, debiendo la Secretaría expedir la constancia escrita, a petición del solicitante, en un plazo no mayor de tres días hábiles.

— *Obligaciones*

Para aquellas empresas a las que se les apruebe el programa citado, existen las siguientes obligaciones:

- Cumplir con los términos establecidos en el programa autorizado.
- Destinar los bienes importados, al amparo de su programa, a los fines específicos para los que fueron autorizados.
- Contratar y capacitar al personal en cada uno de los niveles que corresponda, en los términos que establezcan las disposiciones legales vigentes en la materia.
- Estar al corriente en las obligaciones fiscales y laborales respectivas.
- En el caso de suspensión de actividades, notificarlo a la Secretaría de Economía.
- Proporcionar la información que la legislación aduanera prevé en este caso.

Con objeto de dinamizar los mecanismos necesarios para la operación de este sector, se crea el Grupo de Trabajo para la Industria Maquiladora de Exportación, integrado por diversas dependencias del gobierno federal, así como el Comité Consultivo de la Industria Maquiladora de Exportación en el que participan representantes del sector privado.

Con este marco la industria maquiladora de exportación está en posibilidades de cumplir con sus objetivos fundamentales.

Por otra parte, el Decreto que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación (*DOF* del 3 de agosto de 1994), permite a las empresas inscritas en el registro que al efecto se lleva, efectuar importaciones temporales de materias primas, partes y componentes que se incorporen a artículos de exportación de las empresas maquiladoras o de empresas con programa PITEEX.

— *Importancia de la industria maquiladora en México*

Cerca de un millón de trabajadores mexicanos encuentran actualmente su empleo en alguna de las maquiladoras, que si bien se concentran aún en la frontera norte de México, cada vez se localizan más en otros estados del país.

El análisis de los impactos de esta particular forma de industrialización abarca una amplísima gama de temas, y es abordado desde las perspectivas de la economía, la sociología, la demografía, la antropología y la epidemiología, relevantes por demás frente a las perspectivas de crecimiento que tiene esta industrialización en México.

— *Actividades y ubicación geográfica de las plantas maquiladoras*

La industria maquiladora de exportación en la franja fronteriza de México tiene características específicas que las diferencia del resto de la industria manufacturera del país. Estas características se refieren principalmente al uso intensivo de mano de obra para las operaciones de ensamble, las que se llevan a cabo fuera del país de origen del capital, modalidad característica del proceso de internacionalización del capital, además, se caracteriza por los acelerados ritmos de producción y la fragmentación del proceso productivo.

Las plantas maquiladoras se originaron en la frontera norte del país y también ahí se ha dado su expansión, lo cual es natural, ya que la mayoría de las empresas son norteamericanas, y las que son de otra nacionalidad tienen su mercado principal en los Estados Unidos.

En un principio la legislación restringía el establecimiento de las industrias maquiladoras a dicha zona fronteriza, pero a partir del 17 de marzo de 1971 se autoriza el establecimiento de este tipo de industria a lo largo de las costas y ciudades del interior. Sin embargo cabe señalar que el desarrollo de estas nuevas zonas ha sido muy modesto.<sup>392</sup>

En la actualidad, las maquiladoras establecidas en entidades no fronterizas representa el 43% del total, con lo cual podemos concluir que ese número no es tan insignificante, como fuera hace diez años; sin embargo, debemos reconocer que aún más de la mitad de maquiladoras se encuentran ubicadas en la frontera (o por lo menos en estados fronterizos), como revela la gráfica siguiente:

392 OIT, *La industria maquiladora en México*, Ginebra, OIT, 1987, p. 15.

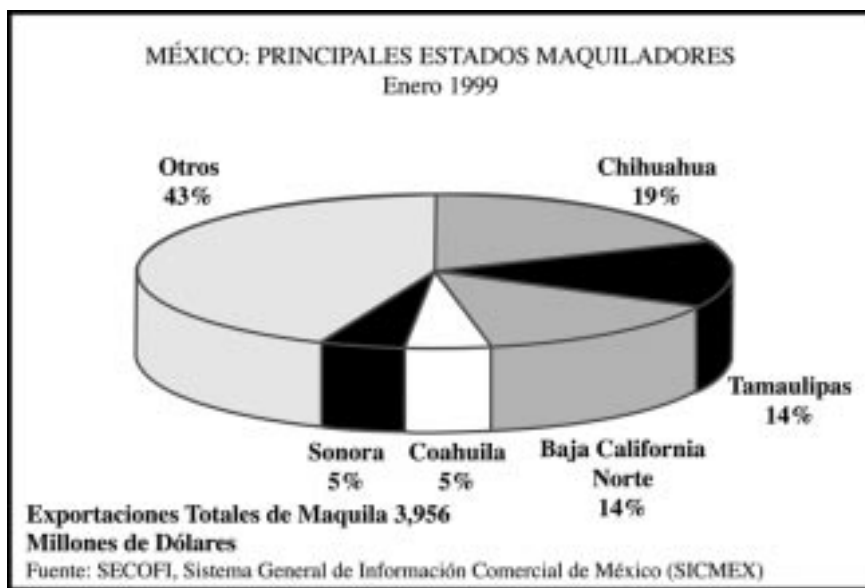
PRINCIPALES ESTADOS MAQUILADORES<sup>393</sup>

Millones de dólares

Enero-1999

<i>Estado</i>	<i>M.D.D</i>	<i>Part. %</i>
Exportaciones totales de maquila	3,956	100.00
Baja California Norte	554	14.01
Chihuahua	738	18.64
Tamaulipas	564	14.26
Sonora	181	4.57
Coahuila	187	4.72
Otros	1,733	43.80

Fuente: SECOFI, Sistema General de Información Comercial de México (SICMEX)



393 Fuente: SECOFI, Sistema General de Información Comercial de México (SICMEX).

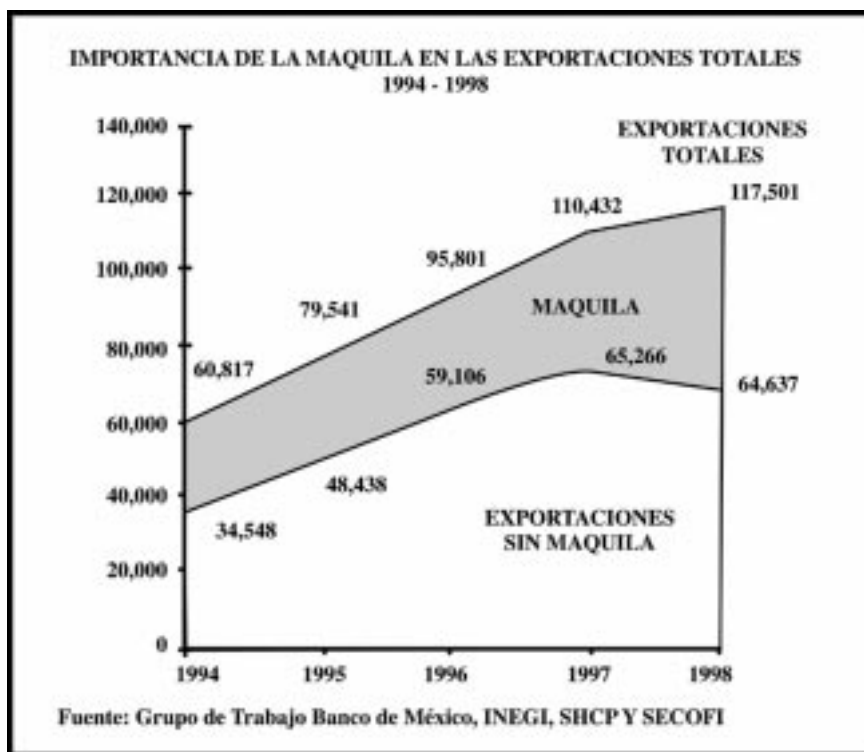


## IMPORTANCIA DE LA MAQUILA EN LAS EXPORTACIONES TOTALES

Millones de dólares  
1994-1998

<i>Año</i>	<i>Exportaciones totales</i>	<i>Exportaciones s/maquila</i>	<i>Participación de la maquila</i>	<i>%</i>
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	117,501	64,637	52,864	45

Fuente: Grupo de Trabajo BANXICO, INEGI, SHCP y SECOFI.



### E. *Evaluación del desempeño de las maquiladoras en México*

Se ha hablado mucho de los beneficios de las maquiladoras en el desarrollo regional, pero poco de los efectos sociales de estos enclaves en las ciudades fronterizas como Tijuana. También se conoce poco sobre los problemas relacionados con el deterioro ambiental y los riesgos para la salud. Los estudios se han centrado más bien en la zona fronteriza en su conjunto, sobre todo en los efectos de deterioro ambiental en la calidad y cantidad del agua y en el escaso control tanto de los residuos tóxicos y peligrosos como de las descargas de aguas servidas.

El principal problema que presentan las maquiladoras es la enorme cantidad de desperdicios que generan, pues muchas veces y en contravención a las disposiciones de la Ley Aduanera, los desechos y mermas no salen del país acumulándose en las fronteras.

La zona fronteriza es la principal receptora de maquiladoras por sus ventajas de localización, cercanía de mercados, mano de obra y materias primas, así como porque ofrece la posibilidad de evadir controles sanitarios. Por ello es también la zona de México más susceptible a la contaminación. Baja California presenta el mayor deterioro ecológico del noroeste del país que, junto con la noreste son las más afectadas en la república. Tijuana es de los centros más dinámicos de la zona; experimenta procesos demográficos y de industrialización que han dado lugar a una expansión espacial y económica de grandes dimensiones. Sin embargo, las deficiencias en materia de servicios e infraestructura perfilan una problemática urbana y de deterioro ambiental que en el futuro condicionará el proceso de desarrollo regional.<sup>394</sup>

Macroeconómicamente las maquiladoras funcionan bien, pues son una fuente de ingresos muy importante para nuestro país, lo cual se refleja en las cuentas de la balanza comercial; sin embargo, los beneficios reales que producen son mínimos, pues debemos recordar que se trata de empresas extranjeras; en consecuencia, los rendimientos tarde o temprano salen al extranjero, y por tratarse de inversionistas extranjeros es muy fácil que evadan sus responsabilidades en materia de sanidad y de seguridad e higiene en las plantas de trabajo, con lo que la principal ganancia que obtenemos de las maquiladoras básicamente son los salarios que reciben los empleados y los impuestos que se recauden. Aquí la pregunta es

¿qué tantos impuestos se pueden recaudar si es prioridad nacional fomentar este tipo de inversión, y para ello se establecen nuevos decretos de apoyo y fomento a este tipo de industrias?

a) Trabajadores de la industria maquiladora

En el caso particular de México, un factor que ha sido determinante para el fomento y proliferación de la industria maquiladora, principalmente en la frontera norte, ha sido la constante migración que se presenta hacia esa zona del país, sobre todo de personas que pretenden cruzar la frontera (indocumentados) en busca de empleo y de un mejor modo de vida, y muchas veces ante la imposibilidad de lograr su objetivo se quedan a radicar en la frontera, creando muchos problemas en esa zona; factor que incide en que este tipo de contratación tenga éxito: hay demasiados desempleados en la frontera.

b) Predominio de la mano de obra femenina

La determinación de crear el Programa de Industrialización Fronteriza fue una iniciativa del gobierno mexicano que buscaba la reducción del índice de desempleo que, a partir de la terminación del Programa de Braceros, se había acrecentado; sin embargo, las industrias maquiladoras en lugar de utilizar hombres desempleados, contrataron una fuerza de trabajo nueva, constituida por mujeres jóvenes, con edades entre los 16 y los 24 años, solteras y con estudios mínimos de primaria.<sup>395</sup>

La existencia de una abundante fuerza de trabajo femenina y el papel de la mujer dentro de la estructura ocupacional tienen una relación directa con la utilización de trabajadoras mujeres en la industria maquiladora.<sup>396</sup>

El hecho de que las maquiladoras utilicen sólo a mujeres no es exclusivo de México. Hay otros casos, incluso anteriores al de nuestro país, en los que se puede ver cómo las plantas de ensamble en el Sudeste Asiático o en Puerto Rico también hacían lo mismo. Y esto, que ha caracterizado siempre a la nueva división internacional del trabajo, es semejante en los 51 países subdesarrollados orientados al mercado mundial.<sup>397</sup>

395 Iglesias, Norma, *La flor más bella de la maquiladora*, México, CEFNOMEX, 1985, p. 15.

396 OIT, *op. cit.*, p. 43.

397 Carrillo, Jorge, *Mujeres fronterizas en la industria maquiladora*, México, CEFNOMEX, p. 103.

### c) Perfil socioeconómico de los trabajadores

En una investigación de Catalina A. Denman, investigadora del Colegio de Sonora,<sup>398</sup> concluye respecto a las características de la población lo siguiente:

Las investigaciones suelen coincidir en torno a las características de la población trabajadora (aunque ésta variará levemente dependiendo del objeto del estudio), predominantemente es migrante, joven (alrededor de 25 años) y femenina. Por su juventud, alrededor de la mitad de la población es soltera, y sin hijos, o con uno o dos. Por ser migrantes, la infraestructura materia y social con que cuenta es aún precaria y caracterizada por la vulnerabilidad. Ya sea por el tema que les interesa, salud reproductiva en su caso, o por el predominio de la población femenina entre el total de trabajadores de la maquila (alrededor de 50%) varias de las investigaciones se orientan exclusivamente a estudiar sólo a la población trabajadora femenina (González Block, 1996; Cedillo *et al.* 1997; Ojeda, 1995).

En cuanto al nivel educativo, la gran mayoría ha cursado primaria (48% en Moure Erasto *et al.*, 1997, en González Block 1996 y un 34% en Cedillo *et al.*, 1997), o uno o dos años de educación secundaria (40% en Moure Erasto, 1997).

Esta misma encuesta reveló diferencias sustanciales en salario, duración de la jornada, y capacitación entre Matamoros y Reynosa, siendo los trabajadores de Matamoros los que perciben mejores ingresos, y trabajan una jornada menor. Los autores explican estas diferencias por la mayor intensidad de la actividad sindical en Matamoros (Moure Eraso *et al.*, 1997).

La fragmentación del proceso productivo y el uso intensivo de mano de obra se traduce en una característica singular del proceso productivo en todas las maquiladoras. Estas condiciones inciden en el proceso salud-enfermedad de los trabajadores.<sup>399</sup>

398 Denman, Catalina A., "Salud y maquila. Acotaciones del campo de investigación en vista de las contribuciones recientes", *Revista Relaciones*, primavera de 1998, vol. XIX, pp. 73-100.

399 Iglesias, *op. cit.*, p. 60.