

ANÁLISIS DEL PROGRAMA IMMEX COMO UN INSTRUMENTO DE COMPETITIVIDAD

Odette Virginia Delfín Ortega¹
José Odón García García²

RESUMEN.

En este artículo se pretende plasmar los puntos más importantes del programa IMMEX (Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación) a más de dos años de estar operando bajo la fusión de los programas de fomento a la exportación que existían anteriormente, que son el programa Maquila y programa PITEX, mostrando un análisis de la evolución de este programa como instrumento de competitividad a la exportación. La importancia de este análisis radica en que el 70% de las exportaciones no petroleras del país lo conforman empresas que tienen este programa. La innovación que se presenta bajo el IMMEX, y que en los programas anteriores no existía, es la modalidad de terciarización y la operación submaquila como apoyo fiscal para todos los usuarios del programa (situación que anteriormente solo contaban las empresas maquila). También se ve una reducción en la tramitología y en los procesos administrativos, aspectos que pretenden fortalecer dicho instrumento.

Palabras clave: Industria, IMMEX, competitividad, instrumento de exportación.

ABSTRACT.

In this article we try to shape the most important points of IMMEX program. (Manufacturing Industry, maquila facilities and export services) to two years or operating under the merger of the programs for export promotion that

¹ Profesora – Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. E – mail: odettedelfin@hotmail.com

² Profesor – Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. E – mail: joginine@hotmail.com

existed before. Which are the maquila program and Pitex program? Showing an analysis of the evolution of this program as an instrument of export competitiveness. The importance of this analysis is that 70% of non-oil exports of country conform companies that have this program. The innovation that appears in IMMEX program and in the previous programs did not exist is the modality of “tertiarisation” and the operation sub-maquila like fiscal support for all the users of the program (situation that previously only told to the companies’ maquila). Also a reduction in the tramitología and the administrative processes is seen. Aspects that try to fortify this instrument.

Key words: Industries, IMMEX, competitiveness, export instrument.

Clasificación JEL: F1, F13, F15.

INTRODUCCIÓN.

Existen diversas formas de fomentar las exportaciones, tanto gubernamentales como particulares. Uno de ellos es a través de programas gubernamentales como es el decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, maquiladora y servicios. Quien sustituye a los programas PITEK y Maquila. Dichos programas han sido una pieza clave en el impulso a las exportaciones; ya que a través de éstos regímenes han logrado una mayor competitividad las empresas mexicanas.

El pasado noviembre de 2008, el programa IMMEX cumplió dos años de haber sido publicado su decreto. Sin embargo en el mes de enero de 2009, se cumplió un año de haber entrado en vigor.

El primer programa al fomento de la exportación nace el 20 de mayo de 1965, cuando la mano de obra de países como Estados Unidos y Japón estaban encarecidas, por lo que buscaban otras alternativas donde realizar sus procesos productivos; buscando en países donde la mano de obra estuviera más barata. Es por eso que se establece en México una política la cual pretendía fomentar a la industria maquiladora de exportación, específicamente en la frontera norte; de esta manera se fortalecería a la industria y se generarían empleos que aumentarían el nivel y la calidad de vida de la sociedad. También era una buena oportunidad de que ingresara tecnología y capacitación a nuestro país.

Por otro lado el programa de importación temporal para las exportaciones (PITEK) inicia el 13 de mayo de 1990, posteriormente se

publicaron una serie de modificaciones el 11 de mayo de 1995, 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre del 2000 y 31 de diciembre del 2000; con afán de poder cumplir todos los compromisos que se tienen con el TLCAN

Al fusionarse ambos programas se pretendía rescatar los puntos de cada uno que facilitaran la operación y que fomentaran la competitividad. En éste artículo se pretende mostrar de qué manera operaban los programas anteriores y que está sucediendo actualmente con el desarrollo del programa a nivel empresarial.

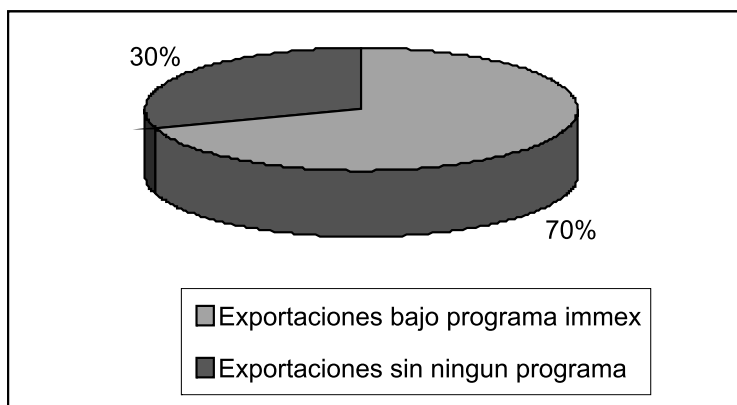
En este artículo se pretende plasmar los puntos más importantes del programa IMMEX (Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación) a más de dos años de estar operando bajo la fusión de los programas de fomento a la exportación que existían anteriormente: que son el programa Maquila y programa PITEX, mostrando un análisis de la evolución de este programa como instrumento de competitividad a la exportación. Se divide el artículo en 6 apartados: en el primero se hace un análisis del programa IMMEX como un instrumento de competitividad, después se abordan aspectos relativos con la unificación de los programas, en el siguiente se abordan las disposiciones que se establecieron con la firma del Tratado de Libre Comercio, a continuación se analizan temáticas como el pago extemporáneo 303 y el control de inventarios, posteriormente lo relativo a los programas para productos sensibles y, finalmente, se plantean brevemente las conclusiones y recomendaciones.

1. ANÁLISIS DEL PROGRAMA IMMEX COMO UN INSTRUMENTO DE COMPETITIVIDAD.

Con el antecedente de los dos programas de fomento, Maquila y PITEX, la Secretaría de Economía, desde el año del 2006 ve la necesidad de unificar los programas para llevar un mayor control y administración de los mismos, actualizando los programas de acuerdo a las nuevas tendencias del comercio internacional, por eso observamos nuevos conceptos como: terciarización, outsourcing, exportación de servicios, entre otros.

Actualmente existen alrededor de 6300 empresas en todo el país que cuentan con un programa IMMEX (ECONOMÍA, 2008). Esta cifra es muy representativa ya que, corresponde al 70% de las exportaciones totales del país (exportaciones no petroleras) que se realizan bajo el esquema de este programa. De las cuales el 83% son artículos manufacturados y el 13% exportación de productos primarios y 4% servicios (ECONOMÍA, 2009).

Gráfica 1
Exportaciones totales en México



Fuente: Elaboración con base en datos de la Secretaría de Economía, 2009.

Por otro lado, en el Estado de Michoacán existen 352 empresas que actualmente están exportando, de las cuales el 24% cuentan con el programa IMMEX. Aquí podemos observar como el porcentaje de empresas michoacanas con programa IMMEX es muy reducido en comparación como se manifiesta a nivel nacional. Situación que refleja la falta de acercamiento de este tipo de instrumentación o facilitación a las exportaciones entre sector gubernamental y empresa. Y la necesidad de las empresas de contar con personal calificado y capacitado para administrar estos programas.

Cuadro 1
Empresas exportadoras en Michoacán con programa IMMEX

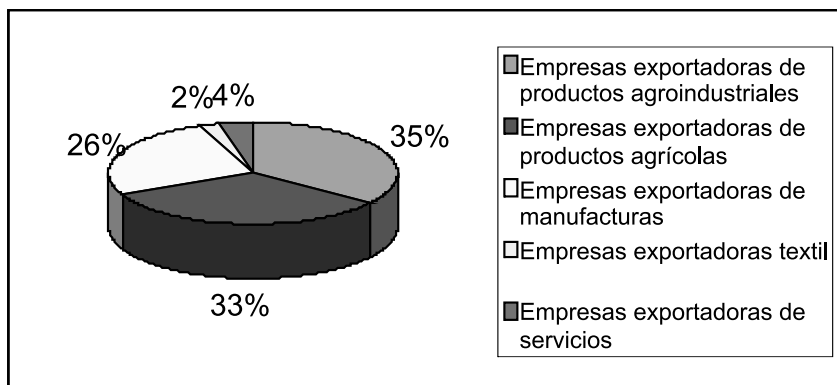
Concepto	Cantidad	Porcentaje
Empresas exportadoras en Michoacán	352	100
Total de empresas IMMEX en Michoacán	85	24
Empresas exportadoras de productos agrícolas IMMEX	28	33
Empresas exportadoras de productos agroindustriales IMMEX	30	35
Empresas exportadoras de manufacturas IMMEX	22	26
Empresas exportadoras textiles IMMEX	2	2
Empresas exportadoras de servicios IMMEX	3	4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIEM, 2009 y Secretaría de Economía, 2009.

En nuestro estado al ser eminentemente agrícola, los sectores que más empresas cuentan con el programa IMMEX son el agrícola y agroindustria. Lo podemos observar dentro de sus productos al adquirir sobre todo tecnología y material de empaque. Una de las finalidades de este programa

fue precisamente el poder tener al alcance de los productores y comercializadores la innovación tecnológica que le permite estar a la par con las grandes empresas trasnacionales.

Gráfico 2
Porcentaje de empresas michoacanas con programa IMMEX



Fuente: Elaboración con base en datos de la Secretaría de Economía, 2009.

La utilización de este programa resulta beneficioso para las personas morales, ya que pueden hacer importaciones temporales para realizar procesos de manufacturación, transformación o reparación y posteriormente exportarlos; sin tener que operar el pago de impuestos al comercio exterior consistentes en aranceles, cuotas compensatorias y el IVA; salvo ciertas restricciones como el cumplimiento del art. 303 y 304 del TLCAN y el art. 14 y 15 del TLCUE y AELC

2. LA UNIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS.

Una de las reformas más significativas que ha tenido nuestra ley aduanera y de comercio exterior, fue precisamente a la unificación de los dos programas, bajo un esquema de fomento a la competitividad. De esta manera los usuarios que ya existían de ambos programas podrían tener ya los mismos beneficios y así, las empresas pudieran fortalecerse aún más. Los esquemas de ambos programas son muy parecidos, sin embargo cada uno tiene la diferenciación en el origen de su capital. Normalmente las PITEX, son empresas manufactureras que trabajan con capital propio. Las empresas maquiladoras, únicamente realizan el proceso productivo o parte de él, pero no son dueños ni de la mercancía, ni del capital.

Pero sí existe una diferencia que a la fecha continúa y es el beneficio fiscal que reciben únicamente las empresas maquilas como es el caso del “safe harbor” como la determinación de la utilidad fiscal del ejercicio con base a dos cálculos: 6.9% sobre el valor total de los activos utilizados en la actividad de maquila. 6.5% sobre el total de costos y gastos utilizados en la actividad de maquila.

El monto que resulte mayor de la aplicación de ambos cálculos, se determinará la utilidad fiscal³. La situación del Impuesto al Valor Agregado, un aspecto muy importante que había dejado fuera a las empresas PITEX, ya que el servicio de submaquiladora realizado en nuestro país, facturaba el 0% del IVA, sin embargo, por una modificación que hubo en el año 2002, este beneficio quedó únicamente a las empresas maquila, porque por una mala redacción, las empresas PITEX quedaron sin el beneficio.

Las claves de pedimento, también era una situación que dificultaba su administración central. Ya que cada programa manejaba sus claves.

Cuadro 2
Programas y el tipo de aduana

Concepto	Programa PITEX	Programa MAQUILA	Programa IMMEX
Importación temporal de insumos	A2	H2	IN
Importación temporal de activo fijo	A6	H3	AF
Retorno de mercancía importada temporalmente	J2	J1	RT

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Ley Aduanera, 2009⁴.

Un aspecto también importante era el reporte al INEGI, ya que éste únicamente lo proporcionaban las empresas maquiladoras; sin embargo para fines estadísticos y tener una visión más completa y fidedigna se vio la necesidad de que fueran todas las empresas registradas en el programa IMMEX las que hicieran estos reportes.

Todos los demás artículos tanto del decreto maquila como del decreto PITEX eran iguales y se administraban igual aunque de manera separada.

Los puntos diferenciados que ahora se ve en el programa IMMEX son:

1. Simplificación de los requisitos de la solicitud de autorización y ampliación.
2. Adicionar el esquema de “terciarización” como modalidad.

³ Artículo 216-Bis fracción II LISR.

⁴ Anexo 22, Apéndice 2 Claves de pedimento.

3. Reducir el compromiso administrativo de exportación.
4. Simplificación del reporte anual de operaciones.
5. Modernización informática de la relación Empresa Gobierno Federal.
6. Medidas de protección al esquema y certidumbre jurídica.
7. Por su gravedad se adiciona la causal de cancelación de programa.
8. Control de inventarios mínimo.
9. Medidas de facilitación para empresas que operen con mercancías sensibles.
10. Simplificación de trámites cuando se tengan varios programas.
11. Se sujetan a la misma operación aduanera.
12. Tienen las mismas obligaciones en materia de impuestos al comercio exterior regulados por los Tratados de Libre Comercio firmados por México.
13. Se reduce el número de trámites de 29 a 16 para simplificar operaciones.

Cuadro 3
Aspectos relativos con las IMMEX

Nuevas formas de hacer negocios:	Facilidades administrativas:
• Terciarización • Servicios • Submaquila	• Avisos • PROSEC a servicios • Reportes anuales
• Control y verificación • Virtual e informático	Blindaje fiscal: • Safe Harbor • IVA en Submaquila

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Decreto IMMEX⁵.

Realmente una de las modalidades que más apoya al sector de comercialización es la terciarización. La terciarización o “outsourcing”, es una nueva modalidad de programa, que permitirá a las empresas establecidas en México, ya sean con capital nacional o extranjero, acceder a un mercado que a nivel mundial, representa más de 500 mmda al año (ECONOMÍA, 2006) y que tenderá a incrementarse. Asimismo, al permitir a un tercero la realización de un producto o servicio, no se restaría competitividad a la empresa contratante, sino por el contrario, le permite tener una mayor competitividad en su producto final. En este sentido, la empresa que provee

⁵ Se hizo un análisis de los decretos PITEX, Maquila e IMMEX para poder determinar cuáles eran los nuevos beneficios; aunado a la información presentada por la misma Secretaría de Economía a través de diversas difusiones.

el “outsourcing” asume la responsabilidad de la realización del producto o servicio de que se trate, da un valor agregado y llega a convertirse en más que un proveedor, en un socio estratégico. Una gran ventaja de la terciarización es la especialización que tienen las empresas para complementar procesos de terceros o para abastecerlos a fin de reducir sus costos. Con la terciarización se busca elaborar bienes o prestar servicios de manera eficiente y de mayor calidad.

Cabe mencionar que existe un “candado” para la utilización de esta modalidad. Las empresas que den el servicio de terciarización, deben de ser empresas certificadas y para poder cumplir con este requisito: De conformidad con la regla 2.8.1 de la RMCE 2009:

- Que en el semestre inmediato anterior a aquél en que solicita su inscripción en el Registro de Empresas Certificadas, hubiera efectuado importaciones por un valor en aduana no menor a \$300,000,000.00 USD; y
- Que en el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél en que solicita su inscripción en el Registro de Empresas Certificadas, hubiera efectuado exportaciones por un monto mínimo de 200'000,000 USD.

En este apartado, por los montos solicitados como referencia de operaciones, nos muestra que la facilitación a través del programa va dirigida únicamente a empresas altamente exportadoras, y realmente hay muy pocas empresas en nuestro país que pueden manejar esas cifras; por lo que vemos que la operación no es accesible para toda la comunidad exportadora.

Por otra parte, la modalidad de controladora de empresas busca reconocer la forma de operar entre empresas del mismo grupo que tienen una vinculación corporativa que facilita su operación y administración.

Este proyecto toma en cuenta ambas necesidades para que sean las propias empresas las que decidan la forma más conveniente de operar según sus procedimientos.

Uno de los puntos con mayor importancia también dentro de la modificación a este nuevo decreto fue el rubro del textil, que abarca dentro de la clasificación arancelaria⁶ de los capítulos 50 al 63, donde quedaban sujetas a montos máximos de importación en dólares americanos. Éstos se calculan de conformidad a los montos de volúmenes de exportación y la capacidad instalada de la empresa. Sin embargo los montos pueden ser aumentados por petición del propio importador, aunque son monitoreados por las autoridades.

⁶ De conformidad a la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación 2007.

2.1. Impuesto sobre la Renta.

El Decreto IMMEX, establece que para efectos del último párrafo del artículo 2 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la operación de maquila referida en el Decreto IMMEX, es aquella en que con inventarios y otros bienes suministrados directa o indirectamente por un residente en el extranjero con el que tengan celebrado el contrato de maquila, realicen la transformación, elaboración o reparación de los mismos, o bien cuando con éstos se presten servicios.

Las maquiladoras deberán además, reunir los requisitos señalados en el penúltimo párrafo del artículo 2 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, esto es, que lo dispuesto en dicho párrafo será aplicable siempre que las empresas que lleven a cabo operaciones de maquila cumplan con lo señalado en el artículo 216-Bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Lo anterior es así, ya que prevalece el tratamiento fiscal en cuanto al Impuesto sobre la Renta, que reciben solamente las maquiladoras relacionadas con empresas extranjeras.

2.2. Impuesto al Valor Agregado.

El Decreto IMMEX prevé que para efectos de lo dispuesto por el artículo 29, fracción IV, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se considerará operación de maquila, a la operación de manufactura que las empresas con programa realicen al amparo de dicho decreto y se considerará operación de submaquila a la operación de submanufactura que se realice en términos del decreto IMMEX.

En virtud de que las empresas que cuentan con un programa PITEX, llevan a cabo operaciones de manufactura y submanufactura en términos del decreto IMMEX, ahora ya podrán gozar del beneficio de exportar servicios al extranjero aplicando una tasa del 0%.

Las empresas con Programa que exporten mercancías tendrán derecho a la devolución del Impuesto al Valor Agregado, cuando obtengan saldo a favor en sus declaraciones, en un plazo que no excederá de 20 días hábiles, siempre que se cumpla lo establecido por el Servicio de Administración Tributaria. Tratándose de Empresas Certificadas dicha devolución se efectuará dentro del plazo de 5 días hábiles.

Las personas morales que cuenten con un Programa de Maquila o PITEX, a partir de la entrada en vigor del Decreto IMMEX, contarán con un Programa IMMEX, en los siguientes términos (DOF 13/11/2006):

- a) Las que cuenten con un Programa de Maquila Industrial o de PITEX, en cualquiera de sus campos de aplicación (Operaciones Totales, Planta o Proyecto Específico), contarán con un Programa IMMEX, en la modalidad de industrial.
- b) Las que cuenten con un Programa de Maquila de Servicios, contarán con un Programa IMMEX, en la modalidad de servicios.
- c) Las que cuenten con un Programa de Maquila Controladora de Empresas, contarán con un Programa IMMEX, en la modalidad de controladora de empresas.
- d) Las que cuenten con un Programa de Maquila de Albergue, contarán con un Programa IMMEX, en la modalidad de albergue.

Los proveedores nacionales juegan un papel muy importante dentro de este apartado, como se analizo en el apartado anterior.

2.3. Disposiciones del TLCAN, artículo 303 y 304.

Este apartado causó y sigue siendo una parte muy problemática para los usuarios del programa IMMEX, desde que estaban los programas PITEX y Maquila, situación por la cual prefirieron varios usuarios dejar de utilizar el programa, ya que se indicaba que las empresas iban a dejar de tener cualquier tipo de subsidio para realizar las exportaciones y el programa IMMEX se considera un subsidio a la exportación; por lo tanto se iba a pagar el arancel para aquellos productos importados temporalmente que no fueran originarios de la región del TLCAN y que se fueran a incorporar a un producto mexicano y posteriormente exportarse a Estados Unidos y Canadá. Este apartado entró en vigor el 1 de enero del 2001.

3. DISPOSICIONES QUE SE ESTABLECIERON CON LA FIRMA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.

A continuación se enumeran las disposiciones relativas con la firma del TLCAN:

- a) Se aplicará la fórmula establecida en el artículo 303 del TLCAN, a los insumos no originarios de América de Norte que se incorporen a un bien que será exportado a EUA o Canadá.

De acuerdo con la fórmula sólo se puede exentar el menor del monto de aranceles, que resulte al comparar el monto de aranceles de los insumos

importados a México y el monto de aranceles pagados en EUA o Canadá por el producto terminado.

Como sabemos el artículo 303 del TLCAN implica el pago de los aranceles de importación y cuotas compensatorias para las importaciones definitivas o temporales que caigan en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Que se trate de insumos, partes componentes, material auxiliar, material de empaque y consumibles, exceptuando a las etiquetas y folletos.
2. Que estos productos no sean originarios, o no se pueda demostrar que son originarios del TLCAN por no contar con un certificado valido y/o por que las mercancías provengan de países distintos a Canadá o Estados Unidos.
3. Que se sometan a procesos productivos o de transformación, excepto los procesos de reparación o procesos simples que no los transformen aduanalmente en otros productos.

La fórmula que se utiliza es la siguiente: Arancel del insumo importado – Arancel pagado por el bien final en Estados Unidos o Canadá. El tipo de cambio que se utilizará será el del día en que se realice la operación.

En este caso podemos determinar que puede llegar a haber una reducción de aranceles en caso de que el arancel gravado por el bien final es Estados Unidos fuera mayor que los aranceles no originarios calculados; sin embargo realmente es poco probable que esto ocurra, ya que todos al día de hoy la mayor parte de las fracciones arancelarias están exentas.

Se expondrá un ejemplo: supóngase que tenemos un producto a exportar: zapatos y que dicho producto tiene como mercado internacional EE.UU. y Costa Rica. El productor tiene un programa IMMEX para la compra de varios insumos que utiliza en su proceso productivo. Para las exportaciones a EE.UU. sí se debe de seguir la fórmula, por lo que en primer lugar, desglosaremos los conceptos para poder determinar en cuales rubros si aplica la fórmula.

- Costo por par de zapatos: 58.00 USD.

Fracción arancelaria en México: Calzado para hombres o jóvenes de suela de cuero y parte superior de cuero natural, 6403.59.10 (CAAAREM, 2009).

Fracción arancelaria USA 64035910 (HTS number)
(Comission, 2009).

Cuadro 4
Ejemplo de insumos según costo, país de origen y tipo de arancel

Insumo	costo	País de origen	Arancel	
Cuero.	\$ 30.00 USD	México	Ext	
Suela.	\$ 1.20 USD	Guatemala	3%	0.036 USD
Madera.	\$ 3.25 USD	Brasil	15%	0.4875 USD
Broches.	\$ 0.06 USD	México	Ext	
Agujetas.	\$ 0.017 USD	Hong Kong	100%	1.7 USD
Costo total del producto sumándole aparte gastos directos e indirectos.	\$ 58.00 USD	México		
Total de impuestos a pagar por los insumos no originarios.			\$2.2235 USD de arancel	
Pago de aranceles en USA por el producto final (zapatos).			Ext	

Fuente: Elaboración propia.

En este ejemplo los impuestos por los productos no originarios del calzado es de: \$2.2235 dólares. A ese precio se le resta el arancel que paga el estadounidense por el producto final (zapatos). Pero como en este caso este producto está exento, entonces pagaría la cantidad anteriormente mencionada, o sea \$2.2235 dólares. Esto a través de un pedimento complementario. Tal costo es solamente por un par de zapatos, tendría que aplicarse al total de material utilizado en el embarque de exportación y en el cálculo de impuestos estadounidenses al total de pares de zapatos comprados.

Supongamos que el producto no estuviera exento y pagara un arancel del 3%; entonces pagaría \$1.74 dólares; y entonces es lo que tendría de reducción; quedando la cuenta así: $2.2235 - 1.74 = 0.4835$ USD y esa sería la cantidad a pagar.

La fórmula no aplicará a:

- Insumos TLCAN incorporados a productos de exportación a países integrantes del TLCAN.
- Tampoco a insumos NO TLCAN incorporados a productos de exportación a países NO TLCAN.

Esta operación comienza desde que se clasifica el insumo y posteriormente se transforma en un bien final, pero es importante no cometer errores en su clasificación ya que puede haber una diferencia de arancelaria

entre el que utilizamos y el correcto, y por lo tanto, también habrá una diferencia en el cálculo de impuestos y si por alguna razón; la clasificación que se utilizó maneja un menor arancel, entonces se estaría incurriendo en una evasión de impuestos por lo que se castigará como tal.

Por esa razón es importante siempre solicitar el certificado de origen, ya que de esta manera, se estaría garantizando el origen de la mercancía y por lo tanto el arancel que se utiliza.

b) El artículo 304 del TLCAN prohíbe a los países miembros de la zona de libre comercio otorgar exenciones de impuestos de importación a maquinaria y equipo condicionada a la exportación.

Por lo tanto, las empresas con Programa IMMEX deberán pagar el impuesto de importación de esos activos.

Los aranceles sobre insumos, partes, componentes, maquinaria y equipo importados a México se pueden calcular en base a las tasas establecidas en los Tratados de Libre Comercio y acuerdos comerciales suscritos por México, como el TLCUE, los Programas de Promoción Sectorial y la Regla 8ª, siempre que cuente con la autorización correspondiente.

4. PAGO EXTEMPORÁNEO 303.

Se debe de realizar el pago dentro de los 60 días naturales a la fecha que se realizó la exportación. De esta manera primero se determina el impuesto general de importación que le corresponde pagar, de conformidad a lo previsto en los párrafos anteriores y se realiza el pago a través del pedimento complementario.

Si por alguna situación no se realizó el pago en el tiempo establecido, de conformidad a la regla 16.2 de la Resolución del TLCAN, se considerará que es espontáneo si se realiza antes de que sea requerido por la autoridad y entonces se debe de realizar una rectificación para que se pueda realizar el pago, junto con el cálculo de las actualizaciones y recargos de conformidad con los artículos 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación. Para poder realizar este procedimiento se deberá de considerar el valor de las mercancías no originarias de la región TLCAN o TLCUE según sea el caso, en moneda extranjera, al tipo de cambio vigente al momento de realizar el pedimento complementario. Para poder realizar este tipo de pagos extemporáneos, el pago del impuesto actualizado no debe de exceder de un plazo mayor a 4 años contados a partir de la fecha de exportación. Además debe de realizarlo directamente la persona moral que realizó la importación.

5. CONTROL DE INVENTARIOS.

Otro punto que se encuentra dentro de las obligaciones del programa y que por lo general no es llevado a cabo como es debido es el cumplimiento del anexo 24 de conformidad a la regla RCME 2009.

De ahí se remite a la regla 3.3.3 donde nos menciona la información mínima que debe de cumplir el sistema automatizado de control de inventarios

El sistema deberá estar formado por lo menos con los siguientes catálogos y módulos.

a. Catálogos:

1. Datos generales del contribuyente.
2. Materiales.
3. Productos.

b. Módulo de aduanas:

1. Módulo de información aduanera de entradas (importaciones temporales).
2. Módulo de información sobre materiales utilizados.
3. Módulo de información aduanera de salidas (retornos, destrucciones, donaciones, cambios de régimen, etc.).
4. Módulo de activo fijo.

C. Módulo de reportes:

1. Reporte de entrada de mercancías de importación temporal.
2. Reporte de salida de mercancías de importación temporal.
3. Reporte de saldos de mercancías de importación temporal.
4. Reporte de materiales utilizados.

6. PROGRAMAS PARA PRODUCTOS SENSIBLES.

Un punto adicional respecto a los programas de fomento a las exportaciones es el que se refiere a las mercancías sensibles. Tomando en cuenta que en el mercado nacional existen algunas mercancías que por sus diferencias con el mercado internacional resulta atractivo dejarlas para el consumo en el mercado interno, y con el propósito de evitar problemas de mercado o que algunas empresas decidieran dar un uso inadecuado a mercancías importadas temporalmente, se publicó un Acuerdo por parte de la Secretaría de Economía

en el que se señalan cuales son mercancías prohibidas para autorizar su importación al amparo de un programa PITEX o de Maquila, así como aquellas consideradas como sensibles, lo que hace necesario que la autorización sea de manera controlada. Las mercancías que caen dentro de estos rubros que se mencionan en el cuadro 5.

Cuadro 5
Productos sensibles en el programa IMMEX

No autorizables	Con restricción	
Frijol	Maíz, excepto para siembra	Carne de cerdo
Ropa usada	Azúcar	Pavo
Alcohol etílico	Triplay	Pollo
Fructuosa	Llantas usadas	Pastas de pavo y pollo
Manteca de cerdo	Leche en polvo	Vehículos para blindar, equipar, reparar y modificar

Fuente: Elaboración propia con datos de CAAAREM, 2009 (Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana).

En la industria de chocolates, dulces y similares, la materia prima del cacao es considerado como “producto sensible”, por lo que este insumo al momento de darse de alta dentro del programa IMMEX, se debe de solicitar un permiso previo de importación y es la Dirección General de Comercio Exterior quien dictamina las solicitudes de la industria de chocolate y similares. Así, y con la finalidad de garantizar el fortalecimiento del sector, se introdujo una nueva fracción arancelaria para la importación de los insumos, la cual es la 9802 0021 o con terminación 22, según sea el caso. Por lo que el único requisito a cumplir será ese permiso previo.

Ahora bien, se ha de tomar en cuenta el procedimiento para poder realizar las compras de estos insumos para realizar el proceso productivo. En el caso específico del azúcar, lo primero que se debe de hacer es dar de alta a los proveedores nacionales, así como el insumo específico (azúcar) en éste caso, con las características específicas de la misma. Así el siguiente punto es que la Secretaría de Economía, asigne un número de registro a cada proveedor nacional.

Las fracciones arancelarias que entran en este proceso son: 1701.11.01, 1701.11.02, 1701.11.03, 1701.12.01, 1701.12.02, 1701.12.03, 1701.91.01, 1701.99.01, 1701.99.02, 1701.99.99, 1702.20.01, 1702.90.01, 1806.10.01 y la 2106.90.05.

El procedimiento es el siguiente: el agente aduanal realiza el pedimento con Clave V7⁷ a través de una operación virtual de exportación⁸ a nombre de la empresa con Programa IMMEX que compra la mercancía sin que sea necesaria la presencia física de la mercancía. Existe la posibilidad de que cada operación (pedimento de importación y exportación virtual) se realice en aduanas diferentes, siempre y cuando los datos sean exactamente iguales. Cuando se realicen las operaciones, se debe de anotar en el campo de identificaciones⁹ en el pedimento de exportación, el número de programa IMMEX y en el pedimento de importación, el número de registro de proveedor nacional del azúcar. Al tramitar el pedimento que ampare la exportación, el agente aduanal deberá transmitir los campos del “bloque de descargos”, referentes al número, fecha y clave del pedimento pagado y modulado que ampare la importación temporal de las mercancías enajenadas

En caso de que los pedimentos se presenten por separado, no debe de pasar más de un día entre un pedimento y otro. Tomando en cuenta que siempre debe de ser el pedimento de importación que se presente primero. En caso de que no se pueda respetar el tiempo. Se tiene un mes para hacerlo, pero ahora en la misma aduana donde se realizó el pedimento de importación virtual. Pagando una multa correspondiente de conformidad al art 183 fracción II de la Ley Aduanera.

El proveedor nacional deberá anotar en la factura comercial, el número de registro asignado por la SE como proveedor nacional así como el número de registro IMMEX de la empresa adquiriente.

6.1. Sector textil de la confección.

Los montos máximos de inventarios (MMI) a telas destinadas a la confección (“Cupo electrónico”):

1. Monto del valor.
2. Reconoce antecedentes.
3. Para programas nuevos requiere reporte de editor.
4. Previa justificación, se puede ampliar el MMI.
5. Sistema de alarmas; el SAAI envía alertas al agente aduanal previo tope del MMI.

⁷ Apéndice 2 del anexo 22 de la Resolución de la miscelánea en Comercio Exterior

⁸ Se le llama virtual, ya que para que pueda avalarse la operación y no pagar el IVA en la compra nacional del insumo; se realizan pedimentos de importación y exportación respectivamente para darle el carácter de operación de comercio exterior, obteniendo los respectivos beneficios, aún tratándose de ser una compra nacional.

⁹ Apéndice 8 del anexo 22 de la Resolución de la miscelánea en Comercio Exterior

De acuerdo al DOF, publicado el 24 de octubre del 2008, se establece el arancel-cupo para diversos artículos cuenten o no con un programa de fomento a la exportación como es el caso del IMMEX. En este acuerdo se da a conocer el cupo para importar bienes textiles señalados en el artículo segundo del Decreto. El mecanismo que se lleva a cabo para la asignación del cupo es el siguiente:

- i. Se lleva a cabo la asignación directa: es decir no se hacen a través de cámaras de comercio o la industria en general, sino que cada empresa debe solicitar su propio cupo.
- ii. La duración de la asignación de cupo es por 12 meses.
- iii. Los únicos que pueden solicitar estos cupos, son a las personas morales que importen mercancía de las fracciones arancelarias que se presentan en el cuadro 6.

Cuadro 6

Productos de la industria textil y confección según su fracción arancelaria

4202.12.02	42022202	42023202	42029202	5106 al 5113	5204 a 5212
Carteras de mano y portafolios de piel, con la superficie exterior de materia textil	Bolso de piel con la parte exterior de textil	Artículo de bolsillo de piel con la parte exterior de hojas de plástico o textil	Los demás productos de piel con la superficie exterior de hojas de plástico o textil	Hilados de lana cardada-tejidos de lana	Hilo de cocer de algodón, tejidos de algodón
5306	5309	5407 a 5408	5508 a 5516	5601 a 5609	5702 a 5705
Hilados de lino	Tejidos de lino	Tejidos de filamentos sintéticos artificiales	Hilos de cocer de fibras sintéticas discontinuas, hilados, tejidos de fibras sintéticas	Guata, fieltro y tela de tejer, hilados especiales, cordeles, cuerdas y cordajes	Alfombras y demás revestimientos para el suelo de textil
5801 a 5811	5901	5903	5907 a 5908	5911	6001 a 6006
Tejidos especiales, superficies textiles, encajes, tapicerías, pasamanerías, bordados	Telas impregnadas recubiertas de cola, de los tipos utilizados en encuadernación	Telas impregnadas o estratificadas con plástico	Las demás telas impregnadas-mechas con materia textil tejida	Productos y artículos textiles	Tejidos de punto
6101 a 6117	6201 a 6217	6301 a 6307	650590	940490	
Prendas y complementos de vestir de punto	Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	Los demás artículos textiles confeccionados	Los demás sombreros y demás tocados textiles	Los demás artículos de cama	

Fuente: Elaboración propia con base en DOF/24/10/2008 y de la TIGIE a través de la CAAAREM, 2009.

Esta mercancía que se adquiriera no puede ser comercializada en el mismo estado en que se compraron, ya que es necesario que se lleve a cabo una manufactura.

A partir del año del 2008 se llevaron a cabo una serie de facilitaciones en materia de comercio exterior y aduanera. En el caso del programa IMMEX las facilidades consistieron en las prendas de vestir y en el de reparación y mantenimiento de maquinaria y vehículos usados, se determinan controles de documentos más estrictos, cuidando que el destino del proceso final sea 100% a la exportación cuando se trate de empresas que se encuentren situadas en la región franja fronteriza norte y contar con la autorización de la Secretaría de Economía.

A través de las modificaciones que se hicieron se crearon fracciones arancelarias: la 9806.00.08 y la 9807.00.01, con la finalidad de que las empresas registradas como manufactureras, maquiladoras y de servicios (IMMEX), puedan llevar a cabo operaciones de comercio exterior, y realizar operaciones de reparación, reacondicionamiento, remanufactura (RRR). La facilitación consiste en que ya no tengan que estar clasificando esos insumos por separado como lo indicaría la TIGIE; puesto que eso implicaría un mayor costo tanto administrativo como aduanal. Esto también nos lleva a tener una mayor certeza jurídica indicando claramente cuáles son las obligaciones y requisitos que se deben de cumplir. He ahí la importancia de garantizar que estos beneficios realmente sean para empresas que exporten la totalidad de su producción.

Cabe mencionar que si se diferencian de los procesos tradicionales del IMMEX, en donde únicamente se solicita que se exporte el 10% de las ventas totales anuales. Pero la situación de las RRR, al tener un trato aduanero preferencial, se debe de garantizar que es un apoyo totalmente al fomento a las exportaciones; con la finalidad de agilizar trámites y reducir costos. Por lo tanto resumiendo los beneficios obtenidos enumeramos los siguientes (SIICEX, 2009):

- La clasificación de la mercancía se hace con una sola fracción arancelaria y no una como la TIGIE.
- El concepto “mercancías” incluye refacciones, insumos, maquinaria, equipo.
- Admite aplicaciones a procesos (selección de ropa usada o de productos para reciclar) y definición del perfil del importador/exportador.
- La fracción arancelaria no está sujeta a regulaciones y restricciones no arancelarias.

- Los requisitos documentales son mínimos más aún se alguna de ellas son empresas certificadas.

Es importante puntualizar que el no estar sujeta a regulaciones y restricciones no arancelarias, otorga una gran rapidez en el proceso de desaduanización, porque este rubro específicamente llega a ser muy tardado lo que hace que la rotación de los insumos se paralice y eso le resta competitividad a las empresas exportadoras. Por lo que vemos un fomento muy específico a las empresas manufactureras.

Por otro lado la fracción arancelaria 98070001 se creó con la finalidad de que se pueda realizar operaciones de comercio exterior de mercancías que se lleven a cabo en territorio nacional y retornen en su mismo estado que fueron exportados o retornados al territorio nacional. Es importante acompañarlo de un certificado de origen para que a su vez se pueda aplicar las preferencias arancelarias con los países que se tenga un Tratado de Libre Comercio.

Para el caso de la industria de textil y de la confección se creó la fracción 980200.20. Esa situación también ayudó mucho al sector ya que la clasificación arancelaria de los insumos no es una tarea sencilla y en muchas ocasiones la equivocación dentro de la clasificación arancelaria, tenía como consecuencia el que no pudieran aplicarse los beneficios del programa IMMEX o preferencias arancelarias y en el peor de los casos, hasta tener problemas fiscales si la clasificación marcaba un arancel más elevado o el cumplimiento de una cuota compensatoria.

CONCLUSIONES.

Se puede observar que desde el 1 de noviembre del año 2006 se ha empezado a conceptualizar la unificación de los programas PITEC y Maquila, dando como resultado el programa IMMEX, con una serie de adecuaciones para que finalmente entrara en vigor hasta febrero del 2008.

El beneficio sigue siendo únicamente para las personas morales, por lo que las personas físicas se están perdiendo de una serie de beneficios que los podría poner una situación mucho más competitiva respecto a las demás empresas nacionales y extranjeras

Aunque un aspecto que podemos ver dentro de la evolución del comercio en general es la modalidad de apoyos a los servicios.

En general se ha visto un avance en cuanto a la organización de los programas, sin embargo la transición fue muy problemática, porque la

transición se tardó casi dos años y muchas empresas que necesitaban de utilizar el programa cuando entró en vigor el IMMEX, no lo podían realizar debido a que aún no se generaba su número de programa.

Aún faltan varias modificaciones en la ley aduanera, ley del IVA, ISR, etc. Sin embargo poco a poco se van estableciendo más las condiciones para que en verdad este programa funja como instrumento de apoyo y no como una carga administrativa con consecuencias fiscales desastrosas.

Lo más importante es que las empresas conozcan verdaderamente sus obligaciones y los beneficios completos y al personal encargado de administrarlo, se esté capacitando constantemente, para evitar consecuencias negativas.

Por consiguiente, al momento de la creación del programa IMMEX, se buscaba fortalecer aquellos aspectos que en los programas anteriores no se tenían y cuya finalidad era en primer término, tener una mayor facilitación al comercio exterior y que a través de estos programas las empresas pudieran ser más competitivas.

Se observa entonces que el primer punto era el de simplificar la operación (Escalante, 2009). Ante este punto podemos comentar que con los programas anteriores: maquila y PITEX, se requería de realizar 29 trámites y actualmente con el programa IMMEX únicamente se requiere de 16 trámites. Por lo que observamos que si hubo una facilitación a las operaciones de comercio exterior en este sentido.

Por otro lado un punto muy importante sobre todo en materia fiscal, era el presentar un programa que fuera lo suficientemente atractivo para que se considerara a México como un “paraíso fiscal” a través de dicho programa y por consiguiente las empresas quisieran invertir en nuestro país. Sin embargo esta situación no fue del todo como se esperaba, porque había varias “lagunas” que creaban confusiones con el tratamiento diferenciado del Impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA); al no ver de una manera palpable el beneficio.

Por otro lado uno de los objetivos esperados era incrementar la mano de obra calificada; sin embargo al momento de analizar la creación de la figura de terciarización, como va muy dirigido a empresas certificadas, tomando en cuenta montos específicos de importación y de exportación. La generación de empleos se ve muy reducida; en cuanto a los puntos de fortalecer fiscalmente al servicio de submaquiladora, éste si es un eslabón muy importante en las empresas manufactureras, aunque habría que analizar cuantas han sido registradas en estos programas y determinar así el impacto a la generación o fortalecimiento de empleos.

Se puede comentar que la parte de terciarización es un concepto que a nivel mundial está siendo utilizado cada vez más, mediante el esquema de outsourcing para que se abaraten costos de producción, no solamente hablando de realización de servicios en un solo país, sino en varios. Sin embargo de acuerdo con nuestro punto de vista, se debe de tratar de hacerlos más accesible para la industria en general de nuestro país, quitando el requisito de tener que ser empresas certificadas, para que de esta manera se pueda entrar con mucho más fuerza a esta dinámica.

Otra situación en la cual se busca fortalecer más con el programa IMMEX es la certeza jurídica, ya que en muchas ocasiones el programa es cancelado por algún error administrativo, situación que causa graves problemas ya que una vez cancelado el programa, se cuentan con 60 días prorrogables para que la mercancía que se tiene en inventarios se retorne, transfiera, regularice, destruya o se done. De cualquier manera esto implica un costo fuerte a la empresa, situación que la trona vulnerable.

Otro beneficio que se otorgó en este programa IMMEX, fue el no tener que clasificar arancelariamente la maquinaria o equipo, ya que esta situación causaba grandes problemas por errores de agentes aduanales al momento de proporcionar las fracciones, por lo que es aceptado el producto con poner únicamente la descripción.

RECOMENDACIONES.

Se puede observar entonces de acuerdo a los puntos establecidos que cuando una empresa toma la decisión de solicitar este programa, debe de tomar en cuenta las siguientes consideraciones para obtener el mayor beneficio del programa, cumpliendo a su vez con la normatividad:

1. Contar con gente capacitada para que administre el programa.
2. Cumplir con las obligaciones fiscales que son requeridas.
3. Llevar un control de inventarios de conformidad al anexo 24 de la Ley Aduanera.
4. Cumplir con los tiempos de estadía de las mercancías.
5. Darle salida legal a través de documentos que respalden las operaciones de la mercancía importada temporalmente.
6. Avalar las compras nacionales sin IVA con pedimentos virtuales.
7. Regularizar la mercancía que sobrepasó el tiempo de estadía en el país de conformidad con la regla 1.5.2 de la RMCE vigente.

8. Rectificar, bajo el artículo 89 de la Ley Aduanera (L. A). en vigor, los pedimentos que no tengan el régimen adecuado de acuerdo al anexo 22, apéndice 2 de la misma ley; cuando por error se asentó una clave equivocada; para poder contar con el documento oficial que avale que la mercancía retorne en tiempo y forma.

También se pretende seguir aligerando al marco regulatorio con la finalidad de no caer en lagunas que interfieran en el manejo del programa y por lo consiguiente en atracción de inversión. Sin embargo aunque se reduzcan muchos puntos de regulación, no se debe olvidar el cumplimiento de las demás obligaciones. En primer lugar está el control de inventarios ya que por muchas razones y en ocasiones monetarias, las empresas prefieren llevar un inventario.

Es importante entonces conocer a fondo los beneficios que se pueden obtener del programa como instrumento para fomentar la competitividad, pero conocer a fondo cada una de las obligaciones también, involucrando a cada uno de los actores de la empresa que tienen que ver con el programa: gerente de tráfico, contabilidad, almacén, directivos. Esto con la finalidad de obtener el mayor beneficio posible y evitar caer en problemas por desconocimiento del personal.

BIBLIOGRAFÍA.

- Boletín de Comercio Exterior, 2009, Volumen 1. Núm. 8, Dirección General de Comercio Exterior.
- Cortina Velarde, Francisco José, 2008, *Ley Aduanera, análisis y comentarios*, Editorial THEMIS, pp 107-120.
- Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de noviembre de 2006.
- Ley Aduanera y su Reglamento* 2009, ISEF Editorial, pp 20-30; 210-300.
- Reyes Díaz-Leal, Eduardo, 2009, *Reglas de Carácter General 2008*, Colegio de la especialización en Comercio Exterior S.C.
- Rodríguez González, Sergio Manuel, 2001, "La industria maquiladora en México", *Carta Económica Regional*, Publicado el 1 de enero del 2001.
- Tarifa del impuesto General de Importación y Exportación*, Editorial Universo Arancelario.

PÁGINAS WEB.

Bufete internacional: www.bufeteinternacional.com, consultado el 8 de junio 2009.

CAAAREM Confederación de Agentes Aduanales de la República Mexicana. www.caaarem.org.mx, consultado el 20 de mayo 2009.

Comission United States International Trade: http://dataweb.usitc.gov/scripts/tariff_current.asp [En línea], consultado el 18 de julio de 2009.

Escalante Carlos Palencia: CNN Expansión.com [En línea] // Decreto IMMEX. http://www.cnnexpansion.com/manufactura/actualidad/2007/11/20/copy_of_decreto-immex. Consultado el 12 de agosto de 2009.

COFOCE: www.cofoce.gob.mx/documentos/guias/GUIA_IMMEX.pdf consultado el 8 de junio. 2009.

INEGI: www.inegi.org.mx, www.inegi.org.mx/est/.../censos/.../default.asp consultado el 13 de mayo del 2009.

NAFTA: www.nafta-mexico.org/sphp consultado el 16 de mayo del 2009.

Organización Mundial de Comercio: www.wto.org/indexsp.htm consultado el 16 de junio del 2009.

Presidencia: www.presidencia.gob.mx/prensa/comunicados consultado el 20 de junio del 2009

Programa Maquila: www.maquila.gov.py/Pasosparamaquilar consultado El 20 de junio del 2009.

Secretaría de Economía: www.economia.gob.mx consultado el 20 de junio del 2009.