



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**IMMEX: CONSTITUCIÓN Y VIGENCIA DE SUS  
OBJETIVOS (2006-2016)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A:**

**ANEL ARAGÓN FUENTES**



**DIRECTOR DE TESIS:  
MTRA. ANA CRISTINA CASTILLO PETERSEN**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. 2018**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Índice

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO 1: Antecedentes de la Industria Maquiladora en México	
1.1 Despegue económico de México (1940-2000).....	1
1.1.1 Desarrollo económico estable (1940-1970).....	1
1.1.2 Economía con inflación y crisis (1970-1988).....	5
1.1.3 Apertura económica de México (1988-2000).....	8
1.2 Marco Legal de la industria maquiladora de exportación.....	8
1.2.1 Fundamento para la aplicación del Decreto IMMEX Decreto IMMEX.....	8
CAPÍTULO 2: La Industria Maquiladora y su Integración al Comercio Internacional	
2.1 Evolución de la Industria Maquiladora en México.....	22
2.2 Comercio Internacional. Importación y Exportación.....	28
CAPÍTULO 3: IMMEX, Resultado de la Política Económica de Apoyo a las Exportaciones	
3.1 Objetivos de Programas de Fomento anteriores al Decreto IMMEX.....	41
3.1.1 Empresas Altamente Exportadoras (1990).....	43
3.1.2 Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (1990).....	45
3.1.3 Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (1995).....	47
3.1.4 Empresas de Comercio Exterior (1997).....	48
3.1.5 Programa de la Industria Maquiladora de Exportación (1998).....	49
3.1.6 Programas de Promoción Sectorial (2002).....	53
3.2 Objetivos del programa IMMEX.....	57
3.2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	57
3.2.2 Considerandos del Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.....	59
3.2.3 Reformas al Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.....	61

CAPÍTULO 4: Trascendencia del Programa IMMEX	
4.1 Beneficios del Programa.....	62
4.2 Obligaciones Programa.....	68
4.3 Abusos relacionados con mercancías de Comercio Exterior por empresas IMMEX.....	70
4.4 Situación Actual del Programa IMMEX.....	78
CONCLUSIONES.....	87
GRAFICAS	
1. Alianza para la producción.....	6
2. Modelo de sustitución de importaciones.....	7
3. Distribución de las exportaciones manufactureras 2015.....	79
TABLAS	
I. Balanza Comercial de México con el Mundo.....	34
II. Exportaciones mundiales de mercancía.....	35
III. Exportaciones petroleras y no petroleras.....	36
IV. Principales productos exportadores por México.....	37
V. Principales importaciones de México por región.....	38
VI. Principales productos importados por México procedentes del mundo.....	39
VII. Ventajas y desventajas de programas de fomento y número de autorizaciones por programa hasta 2016.....	55
VIII. Evolución indicadores laborales.....	81
IX. Industrias Manufactureras.....	82
X. Índice Global de Competitividad Manufacturera 2016.....	83
GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	92
BIBLIOGRAFÍA.....	93

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objeto de estudio el surgimiento y desarrollo de la Industria Manufacturera en México la cual es identificada como una de las principales estrategias económicas del país, lo que le ha permitido crecimiento y posicionamiento en la economía mundial.

El periodo de estudio comprende desde 1940, correspondiente a los antecedentes de la creación Industria Manufacturera en nuestro país, hasta el año 2006 en el cual surge el Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX), dándole un seguimiento en el ejercicio 2015 en donde comienza un ciclo más regulador de dichas empresas.

El tema es de sumo interés para las Relaciones Internacionales, al ser el Comercio Exterior un elemento obligatorio de estudio y análisis para la comprensión del surgimiento, consolidación y constante evolución de la actividad manufacturera.

El principal objetivo de la presente investigación es conocer la evolución de la Industria Manufacturera en nuestro país, sus propósitos y alcances en la economía nacional como una de sus actividades fundamentales, así como la motivación de los apoyos gubernamentales a la exportación para corroborar la eficacia de los mismos y la protección de aquellas industrias comprometidas, y si los programas contribuyen al fortalecimiento de la economía nacional, permitiendo la competitividad internacional y si los mismos se debe ajustar en la medida en que se ven afectados su operatividad y el cumplimiento de sus objetivos.

De acuerdo con la teoría económica sabemos que para un país resultará de particular importancia la apertura de sus mercados desde el punto de vista del consumo de materias primas que le permitan tener accesos a insumos de mayor calidad y a un menor costo llevando a la industria nacional a incursionar en el mercado extranjero de una forma competitiva.

México, para ser competitivo, ha optado como estrategias comerciales la firma de tratados internacionales y acuerdos comerciales, creando para ello programas de fomento al Comercio Exterior que han beneficiado a un solo sector, entre ellos se encuentra el programa IMMEX.

Así bien, para impulsar la eficiencia de las exportaciones de una nación será necesario emprender dos acciones que se lo permitan; en primer lugar, eliminar las posibles restricciones que delimite el mercado de las mercancías nacionales y, generar apoyos que propicien el fomento de dichos productos dentro del mercado internacional.

De manera particular podemos mencionar que el programa maquilador inició en 1969 con el objeto de atraer mayores flujos de inversión extranjera, debido a los recursos financieros que conllevan, así como transferencia de tecnología y en especial el incremento de fuentes de trabajo, por lo cual es que dicha industria juega un papel importante en la economía del país y por ende en el Comercio Exterior.

El Comercio Exterior es apoyado por organismos especializados, y una de las herramientas utilizadas para dicho fin es el empleo de los programas de fomento que han sido estructurados y puestos en marcha para mantener a este sector con un curso determinado. ¿Los programas de fomento al Comercio Exterior cuentan con la estructura adecuada a las empresas nacionales de Comercio Exterior? Por ello es importante saber si se trata de programas accesibles para cualquier empresa, ya sea grandes empresas exportadoras o en su caso a pequeñas empresas exportadoras interesadas en incursionar o mantenerse en el mercado internacional.

Debido a la importancia que tiene la industria maquiladora en México, la Secretaría de Economía ha promovido e impulsado el programa de fomento IMMEX, como un instrumento mediante el cual 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, sin la necesidad de pagar impuestos: en la importación, impuestos al valor agregado y aprovechamientos.

Por lo antes expuesto, debemos preguntarnos, si realmente el objetivo del programa de fomento IMMEX ha coadyuvado al desarrollo macroeconómico del país y si existen áreas de oportunidad que atender, para contar con una ventaja competitiva ante otros países.

Resulta de particular importancia llevar a cabo la investigación del tema, ya que se cuenta con relativamente poca información que haga ver el resultado obtenido por el programa de fomento IMMEX y que, de alguna manera, al realizar el análisis se puede constatar que pudiera existir ciertas deficiencias en el mismo que podría estar frenando el crecimiento de las empresas nacionales. El beneficio que podemos obtener, a partir de esta investigación, sería mostrar estas deficiencias y proponer la posible eliminación del programa o bien cambios en estructurales, y así lograr aprovechar de mejor manera la herramienta y hacer crecer el sector exportador.

Con base en el objetivo planteado, se hace necesario conocer y poner en contexto los antecedentes históricos económicos en que surge la industria maquiladora en nuestro país para una mayor comprensión del tema, y es así que en el Capítulo 1 se contextualiza desde el año de 1940 hasta el año 2000, abarcando la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado entre México, Estados Unidos de América y Canadá, en el año de 1993, y su entrada en vigor en 1994. También, en este Capítulo al ser el Decreto IMMEX, el principal programa de apoyo a las exportaciones, se expone su marco jurídico.

Posteriormente en el Capítulo 2, se analiza a la industria maquiladora como una actividad económica, transformadora de materias primas en productos de consumo, que evoluciona y se integra al Comercio Exterior, como una de las principales fuentes de exportación e importación con los socios comerciales del país,

generadoras de Inversión Extranjera Directa y creaciones de fuentes de empleo. En los Capítulos 3 y 4, se analizan los objetivos, funcionamiento, modificaciones, eficacia y problemática del Decreto de IMMEX, y se abordan los programas de fomento anteriores al Decreto, que contribuyeron al desarrollo de la industria.

El trabajo además de aportar conceptos fundamentales y antecedentes históricos sobre Comercio Internacional e Industria Manufacturera, contiene datos estadísticos actuales, sobre el comportamiento económico del sector, que permiten medir los alcances del Programa IMMEX y aportan una visión de la importancia de la actividad manufacturera en México, así como en la dinámica comercial mundial, los retos y problemáticas a las que se ha enfrentado.

Por último, se muestran las conclusiones respecto a la situación actual de la eficiencia de los objetivos que dan fundamento al Programa IMMEX.

Las fuentes que apoyaron esta investigación fueron principalmente: la bibliográfica en torno a los antecedentes y desarrollo que ha registrado la Industria Manufacturera, así como la hemerográfica y la informática que apoyaron el análisis de la eficiencia de los objetivos de los instrumentos de política comercial del país, y del análisis del comportamiento de aquellas empresas que abusan de las facilidades y beneficios que se le otorga al identificarse como empresas IMMEX.



## **1. Antecedentes del comienzo de la Industria Maquiladora de Exportación**

### **1.1 Despegue económico de México (1940-2000), la transición a una economía industrial**

El inicio del proceso industrialización en México ha tenido un carácter más circunstancial, marcado por principalmente por la coyuntura internacional. En este sentido, la industria maquiladora despegó significativamente desde el año 1965 al concluir el Programa Braceros, es a partir de este acontecimiento que la autoridad mexicana vio a esta industria como una herramienta de modernización productiva y de inserción en los mercados internacionales.

Sin embargo, es uno de los sectores que ha registrado numerosos cambios derivado de los resultados de las reformas económicas del país, es por ello que han surgido posturas encontradas, del lado positivo en cuanto a los beneficios que atrae esta industria, principalmente en la generación de empleos, y por otro lado una visión negativa por la gran dependencia que ha tenido con la economía norteamericana, el elevado componente importador y la poca interrelación con la producción nacional.

En este apartado se revisará el desarrollo de la industria maquiladora, su concepción y su integración a la economía nacional.

#### **1.1.1 Desarrollo económico estable (1940-1970)**

Desde que México decidió participar y competir en el mundo de la globalización, se han desencadenado una serie de transformaciones en la organización y funcionamiento de su economía, en búsqueda de un crecimiento y mantenimiento estable con presencia en los mercados internacionales.

Para conocer y entender el desarrollo del intercambio comercial de nuestro país con el resto del mundo y la consolidación del Comercio Exterior como base del crecimiento económico, se comenzará a partir del periodo de 1940 hasta los 2000.

A partir de 1940, la segunda guerra mundial provocó una demanda de bienes primarios y manufacturados, principalmente con aquellos países periféricos, en el caso de México produjo un crecimiento en las exportaciones y un auge en las operaciones de la industria maquiladora, el Ing. Felipe Ávila comenta:

Durante el periodo de 1940 a 1970, la economía mexicana entra a una etapa de estabilidad en la cual la agricultura es desplazada paulatinamente por la industria manufacturera. Este desarrollo se caracteriza por una activa participación del Estado, una acentuada concentración del ingreso en una nueva clase dirigente y una creciente participación del capital extranjero.<sup>1</sup>

Es preciso mencionar que "...el desarrollo económico del país estuvo caracterizado por una importante intervención del Estado para promover el crecimiento y desarrollo de la industrialización a través del modelo económico basado en la sustitución de importaciones, es decir, que en México se producía una amplia gama y variedad de materiales y de bienes de consumo final, restringiendo fuertemente la importación de éstos y siendo sustituidas dichas importaciones por los bienes producidos con el fin de desarrollar la industria nacional que se protegía a toda costa de aranceles y medidas no arancelarias. Las medidas de protección incluían la autorización de permisos para ciertos bienes importados y prohibiciones a un número de productos comprados en el extranjero".<sup>2</sup>

Por comentar algunos sucesos, en el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), los acontecimientos de mayor relevancia en materia de Comercio Exterior se dieron en el año 1942:

- El programa Braceros que fue un acuerdo laboral temporal entre Estados Unidos y México, el cual constituyó en la gran aportación

---

<sup>1</sup> Felipe Ávila Marcués, *Negocios en México*. México, Rebal Ediciones, 2002, p. 49.

<sup>2</sup> Pedro Trejo Vargas, *Tratado de Derecho Aduanero*, México, Tax Editores Unidos SA de CV, 2012, p. 91.

laboral en los campos de Estados Unidos, estos braceros convirtieron a la agricultura americana más rentable, esta fuerza laboral la constituyeron los campesinos de las zonas más importantes de México, como Coahuila, Durango, Chihuahua entre otros.

- La negociación de un tratado bilateral de comercio con Estados Unidos por el cual Estados Unidos se comprometía a comprar prácticamente todo lo que México pudiera exportar, incluyendo petróleo, con objeto de evitar que México les vendiera a los enemigos de Estados Unidos. A cambio de esto, Estados Unidos se compromete venderle a México la maquinaria y materiales necesarios para su desarrollo industrial.
- Entrada de México a la Segunda Guerra Mundial como aliado de Estados Unidos, comprometiéndose a la defensa del continente, con lo que se logra que Estados Unidos se comprometa a cooperar en el proceso de industrialización de México.

En lo que respecta al gobierno del presidente Miguel Alemán (1946-1952) al inicio de su sexenio México atraviesa una difícil situación financiera. El final de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo un incremento a las importaciones estadounidenses, sin embargo, el gobierno del presidente Miguel Alemán siguió con la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones, por lo cual su política comercial tomó tintes más proteccionistas, defendía su industria mediante aranceles y restricciones; a nivelar su balanza de pagos mediante prohibiciones y restricciones a la importación, y a regular la inversión extranjera en cuanto a sus campos. Sin embargo, el gobierno estaba convencido que la industrialización mediante la innovación tecnológica aumentaría la productividad del trabajo y que de este aumento se derivarían mayores utilidades para los patrones, mejores salarios y más recaudación de impuestos.

Por otra parte, en el gobierno del presidente Ruiz Cortines (1952-1958), México se pronunció a favor del anticomunismo, lo que favoreció la inversión extranjera en el sector

manufacturero. En la zona fronteriza principalmente en Ciudad Juárez, se puso en marcha un movimiento encabezado por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) para promover el establecimiento de industrias nacionales que permitiera sustituir las importaciones de bienes extranjeros.<sup>3</sup>

Durante la década de los 60, en los gobiernos de los presidentes López Mateos (1958-1964) y Díaz Ordaz (1964-1970), se fomentó la política de sustitución de importaciones y se apoyó al sector industrial.

En este periodo surge la industria maquiladora como un elemento fundamental en la estrategia industrial de México, la cual fue iniciada en 1966, en buena medida para compensar la eliminación del programa de los braceros que permitió a los campesinos mexicanos entrar temporalmente a los Estados Unidos de América. El objetivo de la maquila fue estimular el establecimiento de plantas intensivas en trabajo orientadas a la exportación, a lo largo de la frontera norte, ofreciendo el acceso libre de impuestos a las exportaciones y maquinaria, así como la exención del impuesto sobre la venta y los impuestos sobre la renta, limitándose a sus ventas en el mercado interno para evitar un impacto negativo en la producción nacional.<sup>4</sup>

Es a partir de este momento que la industria maquiladora tuvo su verdadero comienzo a través del Programa de Industrialización de la Frontera, en donde la industria ubicada en dicha zona se vio beneficiada que la del resto del país, ya que la cercanía con Estados Unidos reducía costos de transportación, así como la facilitación de suministrar materia prima a las plantas maquiladoras, procurando así generar fuentes de empleo para aquellos que habían sido retornados del Programa Braceros.

En el periodo 1940-1970, se benefició esencialmente a la industria maquiladora de la zona fronteriza y no a la que se encontraba al interior del país, sin embargo, para el gobierno mexicano estuvo latente la necesidad de integrar la zona norte con la economía nacional, procurando establecer su propia industria de manufacturación de exportación sin dependencia de un solo país, ya que, al comenzar a importar insumos de países

---

<sup>3</sup> Lawrence Douglas Taylor Hansen, *Los orígenes de la Industria maquiladora en México*, Comercio Exterior Vol. 53, núm. 11, noviembre –de 2003 p 1047.

<sup>4</sup> Pedro Trejo Vargas, *op. cit.*, p. 91

aledaños, originaba que no se consumiera el producto mexicano ocasionando desventajas entre estos sectores, si bien es cierto el crecimiento de la maquiladora tuvo una gran importancia en la generación de empleos, pero no benefició a los intereses de la población.

### **1.1.2 Economía con inflación y crisis (1970-1988)**

Respecto al gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976), el autor Felipe Ávila señala que en lo económico, fue importante buscar un nuevo modelo de crecimiento que permitiera continuar con el ritmo logrado, por lo que se propone un nuevo programa económico con base en la producción manufacturera por la exportación.<sup>5</sup>

La política nacionalista de Echeverría (las leyes para regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología) y las reformas fiscales propuestas para gravar las utilidades de las grandes empresas causaron profunda incertidumbre y una franca discordia entre el gobierno y los dirigentes empresariales. En este periodo hay un crecimiento notable en el número de industrias paraestatales, como medida para favorecer el desarrollo industrial y disminuir el desempleo.<sup>6</sup>

En general, los resultados de las medidas establecidas por el presidente Echeverría no fueron satisfactorios pues la inflación crece a partir de 1973, aumenta la deuda externa y el peso inicia una serie de devaluaciones frente al dólar. Asimismo, la crisis de 1976 se produjo cuando los problemas económicos y financieros se combinan con las presiones ejercidas por los sectores privado y obrero que buscaban obtener políticas gubernamentales que favorecieran a uno u otro.

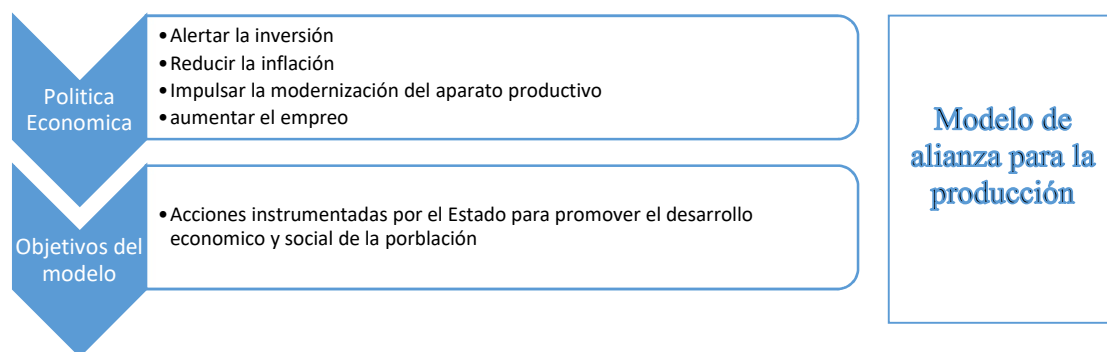
En la administración del presidente José López Portillo (1976-1982), se creó la Alianza para la Producción, su objetivo consistía en elevar la producción y satisfacer la demanda del empleo, básicamente en exenciones y reducciones de impuestos a las empresas y el aumento de precios en productos básicos. Para ejemplificarlo observemos la siguiente gráfica.

---

<sup>5</sup> Felipe Ávila Marcués, Felipe, *op. cit.*, p. 49.

<sup>6</sup> *idem.*

*Grafica 1. Alianza para la producción*



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de acciones implementadas en el sexenio del presidente López portillo

Sin embargo, "...las medidas para restablecer la confianza en el sistema empezaron a surtir efectos. Desgraciadamente a partir de 1977 se adoptaron nuevamente políticas de tipo populista que eventualmente llevaron al país a una nueva crisis en 1982, que desencadenó una serie de devaluaciones del peso, una enorme fuga de capitales y un proceso inflacionario prácticamente incontrolable..."<sup>7</sup>

Ciertamente en las administraciones de los presidentes Luis Echeverría y de López Portillo llevaron a un déficit público que no había tenido precedentes, periodos de crisis y poco crecimiento.

La política económica en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), se decidió a preservar la planta productiva mediante una política sustitución de importaciones para estimular la producción, a reducir la inflación por medio de una política de austeridad y a recuperar el crecimiento de la economía mundial. En pocas palabras el objetivo principal era aumentar la eficiencia competitiva de la industria nacional e impulsar las exportaciones de las empresas manufactureras que obligó a los empresarios mexicanos a introducirse en un mundo tecnológico que permitiera elevar su productividad. Es así como la idea conservadora del sistema productivo de la economía

---

<sup>7</sup> *ibid.* p. 55.

mexicana debía de empezar a responder a la demanda de los mercados mundiales y abrir la economía a la competencia internacional.

*Grafica 2. Modelo de sustitución de importaciones*



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del modelo de sustitución de importaciones

El profesor Luis Pazos comenta que es a partir de 1985 que se empezó a dar un proceso de apertura en la economía mexicana presionado por el gobierno de Estados Unidos; ya que bajo el principio de reciprocidad, al revisar las relaciones comerciales con México amenazaron con cerrar la frontera a productos mexicanos si no llegaban a un acuerdo bilateral o México no ingresaba al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio)<sup>8</sup>.

El primer paso al nuevo modelo económico se dio cuando México ingresó en 1981 a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), posteriormente se incorporó en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros (GATT, por sus siglas en inglés) y en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA u Organización Mundial de Aduanas, por su nombre comercial), que tiene por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional. De esta manera, en el gobierno de Miguel de la Madrid nuestro país se va

<sup>8</sup> Luis Pazos, *Libre Comercio: México-E.U.A. Mitos y Hechos*, México, Editorial Diana, 1990, p. 82.

abriendo al exterior iniciando el tránsito al neoliberalismo –principalmente por las presiones de los organismos internacionales-, disminuyendo las barreras proteccionistas, adelgazando el aparato burocrático y privatizando industrias.<sup>9</sup>

Es el comienzo de una nueva etapa en donde se va poniendo fin a la intervención del Estado en determinadas actividades económicas del país, que culmina con la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, con el cual la industria maquiladora se ve beneficiada en varios sentidos, principalmente en el aspecto importador.

### **1.1.3 Apertura Económica de México (1988-2000)**

En 1985, casi la totalidad de las importaciones estaban sujetas a permisos especiales de importación y los aranceles llegaban al 100%, pero en 1989 más del 80% de las importaciones dejaron de estar sujetas a tales permisos y los aranceles disminuyeron, lo que sirvió como base para suscribir un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Las nuevas disposiciones en materia de inversión extranjera también rompieron el esquema proteccionista. En mayo de 1989 se flexibilizaron las regulaciones en la materia, lo que representó mayor certidumbre, estabilidad y transparencia. Ello contribuyó a apoyar la liberalización comercial y a complementar el ahorro interno. El porcentaje de 49% como máximo que se autorizaba al inversionista extranjero aumentó al 100% en 58 sectores de la economía.<sup>10</sup>

En este sentido, se dio continuidad a la liberalización comercial y en el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) apostó en primera instancia por la inclusión de México al área de libre comercio, “se implementaron medidas relacionadas con el control de la inflación, la privatización de la mayor parte de la industria paraestatal, la privatización de los bancos, la autorización de que algunos bancos extranjeros

---

<sup>9</sup> Pedro Trejo Vargas, *op. cit.* p. 94.

<sup>10</sup> Kuri Fadl, *et.al.*, *México: Transición Económica y Comercio Exterior*, México, Editorial Banco Nacional de Comercio Exterior y Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 1999, p. 41.



podieron venir a operar en México, la eliminación del proteccionismo comercial eliminando barreras a la importación, la negociación y reprogramación de la deuda externa, la modificación de la ley de inversiones extranjeras para facilitar el flujo de capital extranjero, la modificación del artículo 27 de la *Constitución* sobre la tenencia de la tierra y la negociación e implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>11</sup>.

El Gobierno del presidente Carlos Salinas pensó que el libre acceso a un gran mercado iba a realzar las exportaciones mexicanas mientras que la apertura facilitaría las fuertes inversiones de empresarios del norte, principalmente en la industria maquiladora o plantas de ensamble industrial y como resultado de ellos la creación de fuentes de trabajo para los mexicanos.

El presidente Salinas se jactó de que durante su periodo había aproximadamente 500,000 millones de dólares de inversión privada en México, pero desafortunadamente esa inversión fue casi exclusivamente del mercado de valores dejando de lado las nuevas plantas y empleos permanentes. En cuanto al comercio, las cifras de resultados presentadas en el sexenio se ven sujetas a ciertos manejos que desvirtúan los resultados reales, particularmente en lo referente a las exportaciones de la industria maquiladora, en donde aparecen como exportaciones netas el valor de la exportación total, sin tomar en cuenta el componente importado.<sup>12</sup>

De manera concluyente el Dr. en Derecho Pedro Trejo explica:

En suma, tenemos que el ingreso de México al GATT en 1986 marcó la etapa del nuevo modelo económico mexicano, lo cual se confirmó indudablemente en 1994 con la entrada en vigor del TLCAN y después en 1995 al ser nuestro país miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC/GATT), continuándose con la firma de otros nuevos tratados y acuerdos comerciales suscritos con otras naciones del mundo. Adicionalmente, con la reforma al artículo 27 Constitucional –que permitió a los campesinos adquirir la propiedad de la tierra que trabajaban- la política neoliberal planteada por el presidente Salinas

---

<sup>11</sup> Felipe Ávila Marcué, *op. cit.* p. 58.

<sup>12</sup> *Ibid.* pp. 58 y 59.

(1988-1994), que si bien esta última ha sido criticada, lo cierto es que también dicha política aunado a los TLC y ACE, entre otros instrumentos, han sido benéficos para el desarrollo económico del país, lo que le ha permitido una mayor captación de divisas e inversión extranjera, con la consecuente creación de nuevas empresas y más fuertes empleos; sin olvidar también la otra cara de la moneda: la pobreza generada por los malos manejos de los políticos mexicanos y la escasa cultura de desarrollo basados en la educación y especialización tecnológica.<sup>13</sup>

En 1994 el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), recibe al país en estado de crisis económica y social, ya que hubo crecimiento de la inflación, un aumento en la tasa de desempleo, desequilibrio en la balanza de pagos, déficit en la balanza comercial y un Comercio Exterior con mayor dependencia respecto de Estados Unidos, sin embargo, en el año 2000 entrega una economía estable y con expectativas de crecimiento.

Para el gobierno del presidente Ernesto Zedillo la industria maquiladora se convirtió en un pilar del crecimiento económico y la creación de fuentes de empleo, por ello dicha industria tendría que ser siendo más competitiva y estable en la economía mexicana; sin embargo, comenzó a ser uno de los sectores más regulados en la cuestión de impuestos, leyes y reglamentos. Es de esta manera que nos da pie para comenzar con los principales programas que regulan la industria maquiladora de exportación.

Desde el despegue de la industria maquiladora en el año 1965 con el establecimiento de estas empresas en zona fronteriza, permitiendo la importación de productos estadounidenses libres de arancel, ha tenido diversas modificaciones en su marco regulatorio que mucho ha dependido de la coyuntura en la que se encuentra en gobierno mexicano, con el objeto de favorecer el desarrollo de la industria y su relación de estas empresas con las nacionales, sin embargo la poca continuidad de los planes de desarrollo de un sexenio a otro en el contexto maquilador, ha provocado que la industria maquiladora de exportación tenga mayores beneficios que la producción nacional.

---

<sup>13</sup> Pedro Trejo Vargas, *op. cit.* p. 95.

Lo anterior, toda vez que las materias primas consumidas por la industria maquiladora dependen netamente de productos importados.

Si bien es cierto, que las exportaciones aumentaron gracias al apoyo que se le ha brindado a este grupo industrial, pero habría que valorar cuantas de ellas pudieran derivarse de materia prima producida en territorio nacional.

## **1.2. Marco Legal de la industria maquiladora de exportación**

Como se comentó en párrafos anteriores, el marco regulador de la industria maquiladora ha sufrido diversas reformas desde la aprobación del Programa de la Industria Maquiladora de Exportación (1965) hasta 1989 cuando se amplía el concepto de operación de ensamble, en donde el principal beneficio es la importación temporal de equipo y tecnología sin el pago de arancel, a fin de ser retornados.

Por ello, para los años de 1989-1994 dentro del Plan Nacional de Desarrollo uno de los objetivos importantes en la política de Comercio Exterior fue el fomento de las exportaciones no petroleras, dentro de este plan una de las estrategias era elevar la competitividad internacional de la industria, y para lograrlo se requería incrementar la productividad y la calidad de los procesos productivos de las diversas industrias del país.

Era latente la necesidad de incorporar a las empresas maquiladoras que se encontraba al interior del país con la industria manufacturera, quienes tenían grandes beneficios en cuanto a la importación de insumos libres de arancel e importaciones temporales.

Es por ello que una de las acciones constantes de la política exterior consistiría en la actualización de los mecanismos de promoción a las exportaciones y la desregulación de trámites y procedimientos; es por ello, que se crean los Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) cuyo funcionamiento ha permitido detectar la posibilidad de modificar sus procedimientos a fin de otorgar facilidades administrativas adicionales. Fueron publicados en el Diario Oficial de la

Federación el 3 de mayo de 1990, y posterior una serie de publicaciones de Decretos al Programa con el objeto de continuar con las facilidades administrativas y beneficios a empresa de este sector industrial.

El objeto de incorporar a ambas industrias (maquiladoras y manufactureras) al régimen de importación temporal es que pudieran tener un crecimiento semejante y ser más competitivos.

Es finalmente en el ejercicio 2006 y tras una serie de modificaciones y regulaciones al programa PITEX que se expide el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de noviembre de 2006.

En el Comercio Exterior mexicano encontramos como principal referencia jurídica la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>14</sup> que en sus Artículos 89, fracción I, y 131 se encuentra que en ejercicio de las facultades conferidas al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos expide el Programa de fomento IMMEX.

En la *Ley de Comercio Exterior*<sup>15</sup> lo más relevante para la industria maquiladora lo encontramos en los Artículos 4°, fracciones II, III, IV y VI, ya que se prevén las facultades del Ejecutivo para regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía, establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y

---

<sup>14</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma publicada DOF 10-02-2014. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>) [Consulta: abril de 2016].

<sup>15</sup> *Ley de Comercio Exterior*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, texto vigente, última reforma publicada DOF 21-12-2006. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>) [Consulta: abril de 2016].

destinadas al exterior mediante decretos y acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte en el Artículo 5°, fracciones XI y XII, de la *Ley de Comercio Exterior*, se establecen las facultades de la Secretaría de Economía respecto del establecimiento de los programas y mecanismos de promoción y fomento de las exportaciones, y en los Artículos 90 y 91 se prevé que la promoción de las exportaciones tendrá como objetivo la consolidación y la mejoría cuantitativa y cualitativa de las exportaciones de productos manufacturados, agroindustriales, servicios y tecnología mexicanos en los mercados internacionales. Será el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, quien establecerá las medidas y los mecanismos necesarios para la aplicación de los programas e instrumentos de Comercio Exterior, por lo que en coordinación con las dependencias competentes, deberá establecer mediante decretos, programas de promoción vinculados a la infraestructura, capacitación, coordinación, organización, financiamiento, administración fiscal y aduanera y modernización de mecanismos de Comercio Exterior, siempre y cuando se trate de prácticas internacionalmente aceptadas.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Economía<sup>16</sup> en el Artículo 25 fracciones I, II y III, refiere como atribuciones de la Dirección General de Comercio Exterior, participar en el diseño, instrumentación y evaluación, así como promover, administrar, evaluar y vigilar el cumplimiento de los instrumentos y programas de Comercio Exterior y por último emitir resoluciones sobre los instrumentos de apoyo a la exportación.

Los Artículos 4 y 15 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*<sup>17</sup> establecen que los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de

---

<sup>16</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2012. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/norma.htm>) [Consulta: abril de 2016].

<sup>17</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, texto vigente, última reforma publicada DOF 09-04-2012 (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>) [Consulta: abril de 2014].

competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos y que la Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Asimismo, dentro del marco jurídico de la industria maquiladora encontramos al Acuerdo que modifica el diverso por el que se aprueban los formatos que deberán utilizarse para realizar trámites ante la Secretaría de Economía, el Centro Nacional de Metrología, el Servicio Geológico Mexicano, el Fideicomiso de Fomento Minero y la Procuraduría Federal del Consumidor,<sup>18</sup> en cuanto a la adición del numeral 58 de la fracción II del artículo 1o del Acuerdo por el que se aprueban los formatos que deberán utilizarse para realizar trámites ante la Secretaría de Economía, el Centro Nacional de Metrología, el Servicio Geológico Mexicano, el Fideicomiso de Fomento Minero y la Procuraduría Federal del Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 1999 y sus diversas modificaciones, es decir, se adiciona la Solicitud de autorización o ampliación de Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación y se da a conocer el formato aplicable.

### **1.2.1. Fundamento para la aplicación del Decreto IMMEX.**

Entre los principales ordenamientos legales en que se sustenta la aplicación y operación de la industria maquiladora de exportación, podemos mencionar:

*Ley Aduanera*<sup>19</sup> en los Artículos 63-A, 90, 104 a 112, encontramos lo referente al pago de los impuestos al Comercio Exterior, regímenes aduaneros y generalidades de las

---

<sup>18</sup> Acuerdo que modifica el diverso por el que se aprueban los formatos que deberán utilizarse para realizar trámites ante la Secretaría de Economía, el Centro Nacional de Metrología, el Servicio Geológico Mexicano, el Fideicomiso de Fomento Minero y la Procuraduría Federal del Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 2013. ([http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5295589&fecha=11/04/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5295589&fecha=11/04/2013)) [Consulta: abril de 2016].

<sup>19</sup> *Ley Aduanera*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, texto vigente, última reforma publicada DOF 09-12-2013 (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12.pdf>) [Consulta: abril de 2016].

importaciones temporales efectuadas por maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

La *Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA)*<sup>20</sup>, en el Artículo 9, fracción IX, prevé que no se pagará el impuesto en la enajenación de bienes efectuada entre residentes en el extranjero, siempre que los bienes se hayan exportado o introducido al territorio nacional al amparo de un programa autorizado conforme al 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.

En el Artículo 25, reformado en el año 2015<sup>21</sup> se menciona que no se pagará el impuesto en las importaciones temporales, sin embargo, no será aplicable dicha exención tratándose de bienes que se destinen al régimen aduanero de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación. De igual manera, no se pagará el impuesto en las importaciones definitivas de los bienes por los que se haya pagado el impuesto al valor agregado al destinarse al régimen aduanero de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, siempre que la importación definitiva la realicen quienes hayan destinado los bienes a dicho régimen de importación temporal.

Conforme a los Artículos 27 y 28 para calcular el impuesto al valor agregado que se debe de pagar en la importación temporal para la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación se considera el valor en aduana a que se refiere la *Ley Aduanera*, adicionado al monto de las contribuciones y aprovechamientos que se tuvieran que pagar en caso de que se tratara de una importación definitiva y el pago se hará a más tardar en el momento en el que se presente el pedimento respectivo para su trámite.

---

<sup>20</sup> *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, texto vigente, última reforma publicada DOF 11-12-2013. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77.pdf>) [Consulta: abril de 2014].

<sup>21</sup> Las reformas y adiciones a los artículos 24, fracción I, segundo y tercer párrafos; 25, fracciones I, segundo párrafo y IX; 27, segundo párrafo; 28, segundo párrafo; 28-A; y 30, segundo párrafo, publicadas por Decreto DOF 11-12-2013, entrarán en vigor el 01 de enero de 2015, de conformidad con lo que establece la fracción III del Artículo Segundo “Disposiciones Transitorias de las Leyes de Impuesto al Valor Agregado”, de dicho Decreto.

En el Artículo 28-A se establece que las personas que introduzcan bienes en importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación podrán aplicar un crédito fiscal consistente en una cantidad equivalente al 100% del impuesto al valor agregado que deba pagarse por la importación, el cual será acreditable contra el impuesto al valor agregado que deba pagarse por las citadas actividades, siempre que obtengan una certificación por parte del Servicio de Administración Tributaria. Para obtener dicha certificación, las empresas deberán acreditar que cumplen con los requisitos que permitan un adecuado control de las operaciones realizadas al amparo de su programa de fomento. Las personas que no se certifiquen, podrán no pagar el impuesto al valor agregado a dicha importación, siempre que garanticen el interés fiscal mediante fianza otorgada por institución autorizada.

Del mismo modo, el Artículo 29, fracción IV, explica que se considera exportación de bienes o servicios el aprovechamiento en el extranjero de servicios prestados por residentes en el país, por concepto de operaciones de maquila y submaquila para exportación en los términos de la legislación aduanera y del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación y se entenderá que los servicios se aprovechan en el extranjero cuando los bienes objeto de la maquila o submaquila sean exportados por la empresa maquiladora.

En la *Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR)*<sup>22</sup> de acuerdo con el Artículo 181, se considera como operación de maquila aquella en la que las mercancías suministradas por el residente en el extranjero con motivo de un contrato de maquila al amparo de un Programa de Maquila autorizado por la Secretaría de Economía, que se sometan a un proceso de transformación o reparación, sean importadas temporalmente y se retornen al extranjero, inclusive mediante operaciones virtuales. Asimismo, las mercancías sólo podrán ser propiedad de un tercero residente en el extranjero cuando tenga una relación comercial de manufactura con la empresa residente en el extranjero, que a su vez tiene

---

<sup>22</sup> *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, texto vigente, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>) [Consulta: abril de 2016].



un contrato de maquila con la que realiza la operación de maquila en México, siempre y cuando esas mercancías sean suministradas con motivo de dichas relaciones comerciales.

De igual manera, menciona que se entiende por transformación a los procesos que se realicen con las mercancías consistentes en: la dilución en agua o en otras sustancias; el lavado o limpieza, incluyendo la remoción de óxido, grasa, pintura u otros recubrimientos; la aplicación de conservadores, incluyendo lubricantes, encapsulación protectora o pintura para conservación; el ajuste, limado o corte; el acondicionamiento en dosis; el empacado, re empacado, embalado o re embalado; el sometimiento a pruebas, y el marcado, etiquetado o clasificación, así como el desarrollo de un producto, excepto tratándose de marcas, avisos comerciales y nombres comerciales.

Otra condición para considerarse operación de maquila, es que la totalidad de sus ingresos por su actividad productiva, provengan exclusivamente de actividades maquiladoras. También es necesario que cuando las empresas con Programa que realicen los procesos de transformación o reparación referidos, incorporen en sus procesos productivos mercancías nacionales o extranjeras, que no sean importadas temporalmente, éstas deberán exportarse o retornarse conjuntamente con las mercancías que hubieren importado temporalmente.

No se omite mencionar que los procesos de transformación o reparación citados deben realizarse con maquinaria y equipo propiedad del residente en el extranjero con el que las empresas con Programa tengan celebrado el contrato de maquila, siempre que no hayan sido propiedad de la empresa que realiza la operación de maquila o de otra empresa residente en México de la que sea parte relacionada.

El Artículo 183 de LISR trata sobre las empresas con Programa de maquila bajo la modalidad de albergue y menciona que no se considerará que tienen establecimiento permanente en el país los residentes en el extranjero que proporcionen directa o indirectamente materias primas, maquinaria o equipo, para realizar las actividades de

maquila a través de empresas con programa de maquila bajo la modalidad de albergue autorizado por la Secretaría de Economía, siempre que dichos residentes en el extranjero no sean partes relacionadas de la empresa con programa de maquila bajo la modalidad de albergue de que se trate, ni de una parte relacionada de dicha empresa.

Asimismo, explica que las empresas con programa de maquila bajo la modalidad de albergue, deberán presentar anualmente ante las autoridades fiscales, a más tardar en el mes de junio del año de que se trate, declaración informativa de las operaciones realizadas a través de la empresa maquiladora en la modalidad de albergue o de sus partes relacionadas.

La *Ley Federal de Derechos*<sup>23</sup> en su Artículo 49 dispone que se pagará el derecho de trámite aduanero, por las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento o el documento aduanero correspondiente en los términos de la *Ley Aduanera*, y será con una tasa del 8 al millar, sobre el valor que tengan los bienes para los efectos del impuesto general de importación, del 1.76 al millar sobre el valor que tengan los bienes, tratándose de la importación temporal de bienes de activo fijo que efectúen las maquiladoras o las empresas que tengan programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía y con una cuota de \$258.91 cuando se trate de importaciones temporales para elaboración, transformación o reparación en las empresas IMMEX.

De acuerdo con lo previsto en el Artículo 1º de la *Ley Aduanera*, el *Código Fiscal de la Federación*<sup>24</sup> (CFF) será de aplicación supletoria en dicha Ley. Por ello, en el citado Código se prevén los documentos que pueden amparar el transporte de las mercancías por territorio nacional (Artículo 29-B). Asimismo, establece los supuestos en los que se configura, presume y asimila el delito de contrabando (Artículo 102, 103 y 105).

---

<sup>23</sup> *Ley Federal de Derechos*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, texto vigente, última reforma publicada DOF 11-12-2013. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107.pdf>) [Consulta: abril de 2014].

<sup>24</sup> *Código Fiscal de la Federación*, Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, texto vigente, última reforma publicada DOF 14-03-2014. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>) [Consulta: abril de 2014].

En el artículo 106 fracción II, se describe la documentación con la que se puede comprobar la legal estancia de mercancía extranjera en territorio nacional.

Ahora bien, en lo referente al TLCAN, para la aplicación del diferimiento o devolución de aranceles el artículo 303, según el Mtro. Jorge Alberto Moreno, presenta dos etapas:

Una primera etapa de “transición”, la cual pretendía el desarrollo de proveedores de la región del TLCAN, que inicia con la entrada en vigor del propio tratado (publicado en el DOF el 20 de diciembre de 1993 y que entró en vigor el 1o. de enero de 1994), del 1o. de enero de 1994 al 31 de diciembre del 2000, y una segunda etapa que inicia 7 años después de su entrada en vigor, el 1o. de enero del 2001 en adelante. A partir del 1o. de enero del 2001, existe la obligación de pagar impuestos en la importación temporal de mercancía no originaria a territorio nacional, que se retorne o exporte a los Estados Unidos o Canadá.<sup>25</sup>

En el Artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte<sup>26</sup> y en el 8 de la Resolución por la que se establecen las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte<sup>27</sup> y sus reformas, se prevé que quienes introduzcan bienes al territorio nacional bajo un programa de diferimiento de aranceles, estarán obligados al pago del impuesto general de importación cuando dichos bienes sean posteriormente retornados a los Estados Unidos de América o Canadá; cuando sean utilizados como material en la producción de otros bienes posteriormente retornados a los Estados Unidos de América o Canadá; o sean sustituidos por bienes idénticos o similares utilizados como material en la producción de otros bienes posteriormente retornados a los Estados Unidos de América o Canadá.

---

<sup>25</sup> Jorge Alberto Moreno Castellanos, *Programa IMMEX. Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación. Operación Aduanera, Fiscal y de Comercio Exterior*, México, Tax Editores Unidos, SA de CV. Segunda Edición, 2009, p. 171.

<sup>26</sup> [Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.](http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/462/11.htm?s=is) (<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/462/11.htm?s=is>) [Consulta: abril de 2016].

<sup>27</sup> Resolución por la que se establecen las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su Anexo 1, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2002. (<http://www.sicex.gob.mx/portalSiicex/>) [Consulta: abril de 2014].

Igualmente, en los Artículos 8.1 y 8.2 de la resolución en comento, se establece que la introducción de un bien a territorio nacional bajo un programa de diferimiento o devolución de aranceles, podrá ser objeto de exención o devolución del impuesto general de importación a condición de que dicho bien sea posteriormente retornado o exportado a los Estados Unidos de América o Canadá, utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente retornado o exportado a los Estados Unidos de América o Canadá o sustituido por un bien idéntico o similar utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente retornado o exportado a los Estados Unidos de América o Canadá. Dicha resolución indica que la exención o devolución será por un monto igual al menor entre:

- I) El monto que resulte de sumar el impuesto general de importación correspondiente a todos los bienes de procedencia extranjera no originarios que se hayan introducido a territorio nacional, bajo un programa de diferimiento o devolución de aranceles y
- II) El monto total del impuesto pagado por la importación definitiva en los Estados Unidos de América o Canadá, del bien que se haya exportado o retornado posteriormente.

Si el monto del impuesto determinado conforme al punto I es mayor que el determinado acorde al II, la diferencia será el monto del impuesto general de importación a pagar; si es igual o menor que el determinado de acuerdo con punto II, no habrá impuesto general de importación a pagar.

En 2014 entre las modificaciones para la Resolución Miscelánea Fiscal destacó la modificación de la Regla I.3.19.1<sup>28</sup> que especifica de manera más clara los ingresos por la actividad productiva exclusiva de la operación de maquila y prevé que la totalidad de los ingresos por la actividad productiva de una entidad provienen

---

<sup>28</sup> Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2013, regla modificada para la Resolución Miscelánea Fiscal para 2016 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre 2015 ([http://www.sat.gob.mx/informacion\\_fiscal/normatividad/Paginas/resolucion\\_miscelanea\\_fiscal\\_2014.aspx](http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/normatividad/Paginas/resolucion_miscelanea_fiscal_2014.aspx)) [consulta febrero 2016].

exclusivamente de la operación de maquila, cuando se trate de los ingresos que obtienen por la prestación de servicios de maquila por actividades productivas a partes relacionadas residentes en el extranjero. Se podrán considerar también como ingresos derivados de la actividad productiva, a los ingresos obtenidos por la realización de actos y actividades relacionados con su operación de maquila, siempre y cuando en su contabilidad tengan segmentados dichos ingresos y sus respectivos costos y gastos.

En las Reglas Generales de Comercio Exterior<sup>29</sup> principalmente en el Capítulo 4.3 se establecen las generalidades para el régimen temporal de importación para elaboración, transformación o reparación de la mercancía.

Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite Reglas y Criterios de Carácter General, en Materia de Comercio Exterior<sup>30</sup> y sus modificaciones. En el Capítulo 3.1 se trata de disposiciones generales, mientras que en el Capítulo 3.2 se conoce lo relativo a la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación y en el Capítulo 3.3 se establecen los requisitos específicos del Programa IMMEX.

Así bien, con el fundamento legal se entiende que el objetivo principal del programa de fomento IMMEX es incrementar y promover la exportación y acceso a los mercados internacionales, estimulando la modernización en la infraestructura productiva y otorgando una serie de facilidades, sin embargo, ha sido necesario la exhaustiva vigilancia y regulación de la operatividad de dichas empresas, ya que derivado del cúmulo de facilidades otorgadas, diversos contribuyentes han abusado de las mismas evadiendo el pago de impuesto y lesionando el interés del fisco federal. Más adelante se mencionarán algunas conductas irregulares de empresas con programa de fomento.

---

<sup>29</sup> Reglas Generales de Comercio Exterior para 2015, publicación en el Diario Oficial de la Federación el 07 de abril de 2015. [http://www.sat.gob.mx/informacion\\_fiscal/normatividad/Paginas/reglas\\_comercioexterior\\_2015.aspx](http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/normatividad/Paginas/reglas_comercioexterior_2015.aspx) [consulta febrero 2016].

<sup>30</sup> Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite Reglas y Criterios de Carácter General, en Materia de Comercio Exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2012. ([http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283884&fecha=31/12/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283884&fecha=31/12/2012)) [Consulta febrero 2016].

## **2. La Industria Maquiladora y su Integración al Comercio Internacional**

### **2.1 Evolución de la Industria Maquiladora en México**

Comenzaremos por definir y distinguir a la industria manufacturera de la maquiladora de exportación. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la industria manufacturera es la actividad económica que transforma una gran diversidad de materias primas en diferentes artículos para el consumo; las maquiladoras de exportación, son fábricas donde se producen o ensamblan una gran variedad de productos que se envían al extranjero y constituyen una parte importante de la Industria Manufacturera.<sup>31</sup>

En este apartado nos enfocaremos en la industria maquiladora, que desde su aparición ha tenido diversos fines, primeramente fue vista como una gran fuente de empleo, también se consideró como un fortalecimiento de la balanza comercial por medio de las aportaciones de divisas, y el incremento de la competitividad capacitando a los trabajadores para impulsar el desarrollo y la transferencia tecnológica; es con ello, que a lo largo de su evolución el concepto se ha ido modificando pero conservando un mismo propósito la industria de ensamble y de transformación la cual ha adquirido diversos beneficios y a la vez ha tenido que reunir diversos requisitos.

A continuación, señalaremos algunos de estas variantes de conceptos de como se ha percibido a la industria maquiladora, su evolución y su integración a la apertura comercial.

El Ing. Felipe Ávila comenta que el desarrollo industrial en México se inicia a principios del siglo, bajo las políticas de industrialización de Porfirio Díaz, continuando desorganizadamente durante la Segunda Guerra Mundial y su crecimiento más destacado se da a principios de la década de los 60, bajo el concepto de industria “Maquiladora de Exportación”.

---

31 Véase <http://cuentame.inegi.org.mx/economia/secundario/manufacturera/default.aspx?tema=E>. [consulta: 20 de mayo de 2016].

Al respecto precisa que:

En México, la industria maquiladora surgió en 1965 como parte del programa de Industrialización de la Frontera, instrumentado por el Gobierno Federal, sin embargo, hasta 1971 se estableció un marco legal para la maquila. El programa de industrialización de la frontera se abocó a utilizar la 'zona libre' mexicana como zona franca y fue una alternativa de gobierno al problema suscitado por el desempleo que se generó en la región fronteriza cuando el gobierno de Estados Unidos, unilateralmente, decidió dar por terminado el Convenio Bilateral sobre Trabajadores Huéspedes (Programa de Braceros), en 1964. Posteriormente este mecanismo se utilizó como una forma de impulsar las exportaciones mexicanas.<sup>32</sup>

Para 1971 el establecimiento de la industria maquiladora dejó de ser exclusiva de la parte fronteriza del país y la creación de dichas empresas con capital extranjero. “En 1972, la autorización se hizo extensiva a todo el territorio nacional, con excepción de las zonas de muy alta concentración industrial, con el propósito de fomentar una mayor integración de las empresas maquiladoras al resto de la industria nacional en lo relacionado con los insumos y la difusión tecnológica. En marzo de este año, se publicó el Reglamento del párrafo tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. El Artículo 321 del Código Aduanero de 1951, contemplaba el fundamento de las importaciones temporales”.<sup>33</sup>

Un régimen de importación temporal que les permitirá orientar capacidad de producción hacia el mercado exterior, pero que al mismo tiempo tendría que ser controlado y regulado, procurando cuidar el consumo de materias primas, partes y componentes de origen nacional.

Ahora bien, al permitir el establecimiento de maquiladoras en cualquier parte del país quedaron divididas en dos tipos de empresas las maquiladoras y no maquiladoras, para efectos de regulaciones legales y fiscales, y fue en 1977 cuando se definieron

---

32 Felipe Ávila Marcué, *op. cit.*, pp 87 y 88.

33 Jorge Alberto Moreno Castellanos, Hadar Moreno Valdez, y Pedro Trejo Vargas. *op. cit.*, p. 195.

mecanismos de coordinación y normas aplicables para el control de la industria de transformación y ensamble; es a partir de este momento que surgen la publicación de los Decretos de fomento para las industrias maquiladoras, el documento regulador.

En 1977, mediante la Resolución General No. 2 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se permitió la instalación de empresas maquiladoras de exportación con 100% de capital extranjero, salvo en los casos de empresas dedicadas a la elaboración de productos textiles y prendas de confección, de siderúrgica y actividades industriales que se encuentran relacionados con procesos contaminantes, residuos radiactivos y con equipos bélicos. Sin embargo, fue hasta el 15 de agosto de 1983 que se publicó en el DOF el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. A este le siguió el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el DOF el 22 de diciembre de 1989. Posteriormente, el 1o. de junio de 1998 se publicó en el citado órgano informativo el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, reformado mediante diversos en el DOF el 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000, 12 de mayo y 13 de octubre de 2003.<sup>34</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 exigía una intensa relación de México con el mundo a través del comercio, la inversión y la transferencia de la tecnología, por ello continuó la necesidad de fortalecer a la industria maquiladora de exportación, y que su actividad se perfilara hacia la competencia en los mercados internacionales, es de esta forma que se simplificaron los requisitos para dichas empresas con el fin de mejorar la competitividad y abatir los costos.

Ejemplo de lo señalado anteriormente, en 1996 se estableció que la industria maquiladora podía disponer de 100% de inversión extranjera limitándose la instalación de plantas a una faja de 20 kilómetros paralela a la frontera.

“Las empresas manufactureras estadounidenses que operaban en Asia bajo esquemas de maquila, enfrentaban costos muy altos por concepto de transporte de insumos y de producto final, por lo que aprovecharon la ventaja de la cercanía con México y comenzaron a establecer plantas

---

34 *Ídem.*



ensambladoras en las ciudades fronterizas. En ese año la industria maquiladora consistía en 12 plantas y empleaba a 3,087 trabajadores”.<sup>35</sup>

Es así como el profesor estadounidense Alan Rugman señala que “La industria maquiladora que se concentra a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México, constituye un excelente ejemplo de zona de libre comercio. Los bajos niveles salariales de México y el Tratado de Libre Comercio (TLC) de 1993 hacen que la región maquiladora sea más accesible e importante para las compañías de Estados Unidos y de Canadá que utilizan mucha mano de obra”.<sup>36</sup>

Asimismo, el profesor Alan Rugman explica por qué resulta ser más atractivo operar bajo los estándares de la industria maquiladora:

No están sujetos a gravámenes los bienes que se procesan dentro de las maquiladoras. Las multinacionales que realizan este procesamiento obtienen los beneficios de sueldos y costos más bajos de terrenos que en Estados Unidos, de manera que aumentan el valor agregado de sus productos. Por su parte, México atrae inversión directa extranjera hacia plantas permanentes, crea empleos y recaba impuestos sobre los productos finales que se venden a compañías extranjeras o dentro de su territorio. Pese a que en Estados Unidos hay varias zonas de libre comercio, muchas de ellas cerca de puertos o de campos de aviación, no tienen una mano de obra tan barata como la de México.<sup>37</sup>

Si bien es cierto el régimen maquilador es atractivo por sus programas de diferimiento de aranceles, también lo ha sido por sus beneficios fiscales y administrativos, costo de la mano de obra barata y su zona geográfica, principalmente por su cercanía con Estados Unidos.

Las ventajas comparativas ofrecidas por México bajo el régimen de maquiladoras, seguirán siendo elementos importantes de atracción para la

---

35 Felipe Ávila Marcué, *op. cit.*, p. 88.

36 Alan Rugman M., *Negocios Internacionales. Un Enfoque de Administración Estratégica*, México, Mac Graw-Hill p. 195.

37 *Ídem.*

instalación de nuevas empresas manufactureras aun cuando ya no podrán ser consideradas estrictamente como maquiladoras ya que este régimen fiscal ha dejado de existir. Entre estas ventajas sobresalen las siguientes:

- Bajo costo de mano de obra
- Cercanía geográfica al mayor mercado del mundo que se traduce en menores costos de transporte y la posibilidad de instalar plantas gemelas en ambos lados de la frontera.
- Posibilidad de integrar a bajos costos los insumos nacionales.
- Oportunidad de realizar programas de integración horizontal, en los que empresas mexicanas ya establecidas podrían ser subcontratistas de la empresa extranjera.
- Disponibilidad de servicios profesionales y centros de capacitación en diferentes niveles.
- Disponibilidad de financiamiento en condiciones ventajosas para empresas con capital mayoritariamente nacional.
- Calidad competitiva a nivel internacional de la fuerza laboral.
- Posibilidad de que las empresas sean 100% de capital extranjero, así como programas de importación de maquinaria y equipo libres de impuestos.<sup>38</sup>

La industria maquiladora fue un sistema dedicado a la producción de artículos de exportación con mínimo componente tecnológico y bajos costos de mano de obra y que actualmente es un sector orientado a industrias de alto contenido tecnológico que ha incorporado actividades de investigación y desarrollo tecnológico. Con base en lo anterior, habla de la existencia de tres generaciones de maquiladoras partiendo desde un punto de vista tecnológico y de operación: “Las empresas de la primera generación se pueden caracterizar como basadas en la intensificación del trabajo manual; las de segunda, basadas en la racionalización del trabajo, y las últimas o de tercera generación estarán basadas en competencia intensiva en tecnología y conocimiento”.<sup>39</sup>

Con base en lo expuesto es notoria la evolución de la industria maquiladora, la búsqueda de un significado, de un objetivo que vaya de acuerdo con las necesidades, crecimiento

---

38 *Ibid.* p. 92.

39 Véase Felipe Ávila Marcué, *op. cit.*, pp. 95 y 97.

y sin lugar a dudas las regulaciones dentro de la economía del país. En la actualidad, la sociedad experimenta una transformación en la industria que genera más bienes y servicios diferentes que distribuye a través de diversos medios para que podamos tener acceso a los mismos y a un menor precio, provocando una intensificación de la competencia entre las empresas, y ante mayor competencia mayores oportunidades de adquirir mejores servicios y calidad y precio en los productos.

Para el economista estadounidense Michael Porter, la competencia determina el éxito o fracaso de las empresas, por ello, la estrategia competitiva busca una posición favorable, rentable y sustentable dentro de una industria.<sup>40</sup>

La reforma económica, iniciada con la adhesión de México al GATT, tuvo por objeto integrar la economía mexicana a la mundial y desde luego aprovechar las ventajas de un comercio en expansión en escala internacional, pero también tuvo la fortuna de delegar a los mercados la determinación de la rentabilidad relativa de los diversos sectores económicos, de manera que la asignación de recursos se guiara por ese mecanismo.<sup>41</sup>

Fue con la firma del TLCAN (1988) que el comercio con Estados Unidos requirió mejorar las exportaciones mexicanas, a través de una política comercial, buscando que la misma fuera más competitiva, y así salir del rezago tecnológico, ya que dicho tratado aumento el comercio transfronterizo.

En razón de lo anterior, fue necesario adoptar la desregulación económica para beneficiar a los sectores no comerciables a nivel mundial, ya que las instituciones al normar la actividad económica debían velar por un marco legal que permitiera un ambiente propicio para estos sectores. Fue así que se implementaron barreras explícitas a la importación de mercancía y tecnologías relacionadas con sectores como el de computación y telecomunicaciones por mencionar algunos.

---

40 Michael Porter E., Michael. *Ventaja Competitiva*. México, Grupo Editorial Patria, 2002, Segunda edición, 2002, p. 1

41 Kuri Fadl, et al. *México: Transición Económica y Comercio Exterior*. Editorial Banco Nacional de Comercio México, Exterior y Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 1999 p.166

La industria maquiladora de exportación es sin duda una fortaleza que brinda competitividad a México en el entorno mundial, es receptor de inversión extranjera directa; sin embargo, existen áreas de oportunidad para mejorar la competitividad.

## **2.2. Comercio Internacional, importación y exportación.**

El régimen maquilador, como ya se ha mencionado, ha sido una piedra angular en la apertura comercial, un apoyo continuo en la modernización de la plataforma productiva de nuestro país y se puede decir que es considerado como un destino con condiciones favorables para la recepción de inversiones. Es por ello que resulta importante distinguir el Comercio Exterior del internacional, a fin de comprender el movimiento del intercambio de mercancías a través de las importaciones y exportaciones.

Como ya se había señalado y de acuerdo con diversos especialistas, el Tratado de Libre Comercio con América del Norte fue un punto de despegue para el aumento del comercio, inversiones extranjera y por lo tanto un gran desarrollo económico en sus primeros años, y en lo que corresponde al Comercio Exterior la eliminación de barreras arancelarias y demás medidas de regulación y restricción no arancelarias (permisos, autorizaciones, etc.), y dentro de esta apertura la esencia del comercio fueron las importaciones y exportaciones de mercancía.

Ahora bien, el economista mexicano, Sergio Berumen, menciona que el comercio internacional surge "...de la necesidad de los países por intercambiar bienes y servicios, donde cada uno cuenta con características específicas que los diferencian. La ventaja de esto es que los países pueden obtener ganancias económicas gracias a este tipo de intercambio...".<sup>42</sup>

Son varias las teorías que nos explican y aportan ideas de por qué los países llevan a cabo intercambios comerciales. De acuerdo con el profesor estadounidense Alan

---

42 Sergio A. Berumen Arellano, *Economía de la empresa*. Editorial Trillas, México, 2007, p. 146.

Rugman son cuatro las principales: la teoría de la ventaja absoluta, de la comparativa, de dotación de factores y la del ciclo de vida de los productos internacionales.

- La teoría de la ventaja absoluta sostiene que en los países donde se especializan en la producción de bienes que pueden producir más eficientemente que los demás, se propician las condiciones de aumentar su bienestar económico.

Las consecuencias de esta teoría se pueden resumir de la siguiente manera: “Primero, si un país tiene la ventaja absoluta de producir un bien, existe la posibilidad de ganar con el comercio. Segundo, cuanto mayor sea la capacidad de un país para especializarse en la producción del bien que elabora más eficientemente, mayores serán sus posibles ganancias respecto al bienestar nacional. Tercero, el mercado competitivo no distribuye uniformemente dentro de un país las ganancias provenientes del comercio”.<sup>43</sup>

- La teoría de la ventaja comparativa establece que las naciones deberían de producir los bienes que les ofrecen mayor ventaja relativa. Las conclusiones generales de esta teoría se reducen a las de la ventaja absoluta.<sup>44</sup>

La importancia de esta teoría es que con el Comercio Exterior se podría incrementar la producción y riqueza de una nación, si cada país se especializa en producir aquellos bienes y servicios en los que resulte ser más competitivo, lo cual quiere decir que se especialice en un mercado específico y comercializar con otros países, que ser autosuficientes y producir todos sus bienes.

La ventaja comparativa es muy importante en los mercados del mundo, dado que los países se benefician mutuamente cuando importan los bienes que resultan más baratos en el exterior que producirlo internamente, y exportar los bienes más benéficos producirlo en el interior que importarlo, teoría desarrollada por David Ricardo.

- Teoría de la dotación de factores, también llamada de Heckscher-Ohlin, expone que “los países producirán y exportarán bienes que incluyan grandes cantidades

---

43 Alan Rugman M., *op. cit.*, pp. 174 y 175.

44 *Ibid.* pp. 173-175.

de los factores de producción que posean en abundancia e importarán los que requieren grandes cantidades de los factores que escaseen en su territorio”.<sup>45</sup>

El profesor estadounidense Alan Rugman explica algunas limitaciones que presenta esta teoría: la producción de un bien en un país puede ser cara en comparación con su importación, debido a altos salarios de la mano de obra, y algunas naciones exportan más bienes que requieren mucha mano de obra e importan bienes que contienen gran capital.

- Teoría del ciclo de vida de los productos internacionales. Continuando con Alan Rugman M., esta teoría revela por qué un producto que en un principio es exportado, al final es importado. Se fundamenta en dos principios que son:
  - a) La tecnología como factor decisivo para la creación y desarrollo de nuevos productos.
  - b) El tamaño y estructura del mercado contribuyen en gran medida a determinar los patrones comerciales.

De acuerdo con esta teoría, un producto innovador que es comercializado internacionalmente presenta las siguientes etapas: producto nuevo (innovador o especial y por lo tanto caro), producto maduro (sus ventas son derivadas de su exportación y los competidores desarrollan productos sustitutos) y producto estandarizado (la tecnología se estandariza y las regiones de bajo costo tienen acceso a su producción).<sup>46</sup>

Ahora bien, y derivado de la necesidad de los países por intercambiar bienes y servicios surge el mecanismo de importación-exportación.

Al respecto, el mexicano catedrático y especialista aduanero Pedro Trejo Vargas proporciona las siguientes definiciones:

---

45 Alan Rugman M., *op. cit.* p. 177.

46 *Ibid.*, pp. 177-179.

La importación es la acción de introducir legalmente en un territorio aduanero una mercancía cualquiera, pudiendo ser virtual cuando se cumplan los requisitos que señale la autoridad; y la exportación es la acción de hacer salir legalmente de un territorio aduanero una mercancía cualquiera, pudiendo ser virtual cuando se cumplan los requisitos que señale la autoridad, en el caso que no se cumplan los requisitos legales para la introducción al país de las mercancías o su salida del mismo, la autoridad podrá determinar las infracciones y sanciones respectivas, por el contrabando de las mercancías.<sup>47</sup>

Así Alan Rugman M. aporta los siguientes conceptos:

Las exportaciones son bienes y servicios producidos por una compañía en un país y enviados luego a otro. Las importaciones son bienes y servicios en un país que son introducidos por otro.<sup>48</sup>

Ahora bien, un concepto más amplio referente a las exportaciones:

Exportar no es solamente despachar productos hacia el extranjero, tampoco se puede complementar añadiendo simplemente la venta de servicios. Exportar es toda actividad mercantil, realizada dentro o fuera del país, resultante en un ingreso de divisas extranjeras. Con este concepto ampliado, las casas de bolsa que manejan inversiones extranjeras, las líneas aéreas, los hoteles y todas las demás actividades relacionadas con el turismo receptivo, tienen un componente de exportación.<sup>49</sup>

Ambas actividades demuestran la forma legal de introducir o sacar mercancías del territorio nacional, cumpliendo con las normatividades a las que se encuentran sujetas.

En este sentido, para el mexicano especialista aduanero Pedro Trejo Vargas es indispensable que las mercancías atraviesen las fronteras para que resulte la aplicación

---

47 Pedro Trejo Vargas, *op. cit.*, p. 112.

48 Alan Rugman M., *op. cit.*, p. 7.

49 Antonio Eroles G., Antonio. *La Pequeña Empresa Exportadora*. México, Panorama Editorial, 1995, p. 49.

de las restricciones o prohibiciones y contribuciones relacionadas con la introducción y salida de las mercaderías de los territorios aduaneros, sin embargo, señala que existe otro tipo de intercambio de productos sin que se atraviesen fronteras, la cual es considerada como una de las principales actividades que día a día realiza la industria maquiladora, a efectos de ahorrar costos en la logística de intercambio de mercancía, y se refiere a las operaciones virtuales, como a continuación se explica:

...también es posible que un bien no cruce dichas fronteras para considerarse importado o exportado, pues la legislación aduanera vigente en México reconoce hoy en día las llamadas “operaciones virtuales” o “importaciones y exportaciones virtuales” donde la operación solo se registra de manera documental, sin necesidad incluso, de presentar físicamente las mercancías ante la aduana y sin que las mismas salgan del país y entren al mismo, considerándose las importaciones y exportaciones como una ficción jurídica con todos los efectos legales de una real importación o exportación. Este tipo de operaciones, representan una excepción a las operaciones normales y generalmente se realiza por empresas que cuentan con un programa de exportación autorizado por las autoridades mexicanas, tales como las empresas IMMEX (antes conocidas también como maquiladoras o empresas PITEX), que pueden transferirse las mercancías importadas temporalmente, al amparo de sus programas respectivos, a otras empresas IMMEX, siempre que tramiten los pedimentos que amparen el retorno virtual a nombre de la empresa que efectúa la transferencia y de importación temporal virtual a nombre de la empresa que recibe dicha mercancía, sin que se requiera la presentación física de las mercancías ante la aduana con motivo de la transferencia...<sup>50</sup>

En el siglo XVI la relación de las importaciones-exportaciones con el comercio internacional se reducía a la idea de los mercantilistas británicos que sostenían que la única manera que un país podía beneficiarse del comercio internacional era cuando sus exportaciones eran mayores a sus importaciones.

---

50 Pedro Trejo Vargas, *op. cit.*, p. 112.



Sin embargo, ahora se puede afirmar que “la política de exportación de manufacturas afecta directamente la producción industrial, en volumen y en estructura. Por otra parte, la exportación implica un ensanche del mercado, cuyos efectos positivos sobre la industrialización se verifican por medio de las economías de escala. Envuelve además, la necesidad de producir con cierta eficiencia, para poder competir con los mercados externos”.<sup>51</sup>

El ingeniero y planificador Héctor Soza Valderrama, refiriéndose al papel que juegan las exportaciones en la expansión industrial, apunta:

En los países en desarrollo la expansión industrial obedece, básicamente, al crecimiento de la demanda interna y al proceso de sustitución de importaciones de manufacturas. Las exportaciones juegan en ellas un papel muy modesto, aunque, según se insistió antes, podrían llegar a contribuir más significativamente a la expansión industrial, no sólo directa sino también indirectamente, como consecuencia de los efectos dinámicos de las economías de escala y de la mayor eficiencia que se requiere, así como de los aportes positivos a la balanza de pagos y a la estabilidad del Comercio Exterior.<sup>52</sup>

Debe añadirse que en el mundo actual la exportación de manufacturas se basa esencialmente en la posibilidad de ofrecer altas calidades y precios competitivos.

Tales exigencias requieren por lo general altos niveles tecnológicos y habilidades administrativas especiales, así como experiencia técnica y destreza de la mano de obra. Puede así comprenderse que un país sin tradición ni experiencia a en tal sentido, carente de autonomía científica y tecnológica y con escasos recursos de capital, está sujeto a serias limitaciones para exportar manufacturas.<sup>53</sup>

En la siguiente tabla observamos la relación comercial de México con el resto del mundo (comportamiento de las importaciones y exportaciones), en un periodo que va desde

---

51 Hecor, Soza Valderrama, *Planificación del Desarrollo Industrial*, México, Siglo XXI Editores, S.A., 1966. p. 15

52 *Ibid.* p. 17.

53 *Ibid.* p. 132.

antes de la entrada en vigor del TLCAN hasta el año 2014. Si bien es cierto que se presentan cifras deficitarias, también lo es que, desde el año 2009 a la fecha, el déficit registrado ha disminuido considerablemente frente al aumento de las exportaciones.

**Tabla I. Balanza comercial de México con el mundo**  
**Valores en miles de dólares**

Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
1993	51,885,972	65,366,542	117,252,514	-13,480,570
1994	60,882,198	79,345,901	140,228,099	-18,463,703
1995	79,541,552	72,453,067	151,994,619	7,088,485
1996	95,999,741	89,468,764	185,468,505	6,530,977
1997	110,431,497	109,808,201	220,239,698	623,296
1998	117,539,296	125,373,055	242,912,351	-7,833,759
1999	136,361,817	141,974,763	278,336,580	-5,612,946
2000	166,120,735	174,457,822	340,578,557	-8,337,087
2001	158,779,733	168,396,435	327,176,168	-9,616,702
2002	161,045,980	168,678,886	329,724,866	-7,632,906
2003	164,766,438	170,545,842	335,312,280	-5,779,404
2004	187,998,559	196,809,652	384,808,211	-8,811,093
2005	214,232,957	221,819,525	436,052,482	-7,586,568
2006	249,925,143	256,058,362	505,983,505	-6,133,219
2007	271,875,312	281,949,047	553,824,359	-10,073,735
2008	291,342,596	308,603,250	599,945,846	-17,260,654
2009	229,703,550	234,384,971	464,088,521	-4,681,421
2010	298,473,145	301,481,817	599,954,962	-3,008,672
2011	349,375,046	350,842,877	700,217,923	-1,467,831
2012	370,705,784	370,751,559	741,457,343	-45,775
2013	380,015.0	381,210.2	761,398,762	-1,021,576
2014	396,911.7	399,977.2	797,513.0	-2,441.8
2015	380,622.9	395,232.4	776,004.0	-14,460.3

Fuente: SE con base en SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México (años de la información). SNIEG.

Información de Interés Nacional.

Nota 1: Las estadísticas están sujetas a cambio, en particular las más recientes

Nota 2: Las importaciones son a valor aduanal

Nota 2: Las exportaciones de 1993 a 2001 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 2002 el criterio utilizado es el de país destino

<http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior?idiom=es> [Fecha de consulta 25/07/2016]

México tiene relaciones comerciales con gran parte de los países del mundo y en los últimos años, se ha ubicado en los primeros lugares de exportación no sólo de América Latina, sino del mundo. Con la apertura comercial se dio un paso a un mayor dinamismo en las exportaciones de México, sin embargo, se comenzó a dar un gran aumento en las importaciones dejando con ello un déficit en la balanza comercial como se puede observar en la tabla anterior. En 2012, las exportaciones fueron de 370.9 miles de millones de dólares (mmd) y tuvieron un crecimiento del 6% con respecto al 2011.

**Tabla II. Exportaciones mundiales de mercancías**  
**Millones de dólares**

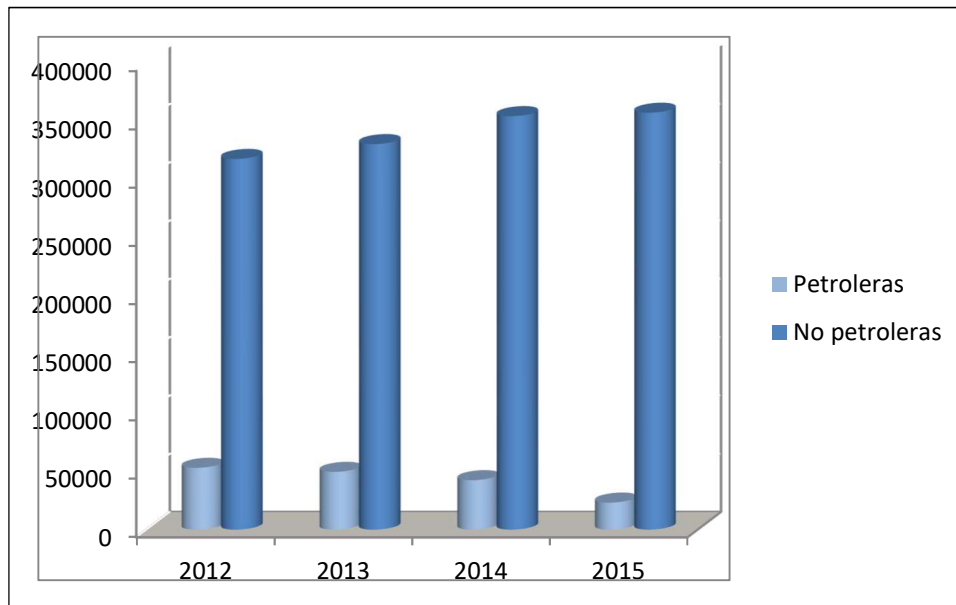
NO.	País	2010	2011	2012
1	China	1,577,754	1,898,381	2,048,714
2	Estados Unidos	1,278,495	1,480,290	1,545,709
3	Alemania	1,258,924	1,473,985	1,407,082
4	Japón	769,839	823,184	798,568
5	Países Bajos	574,251	667,101	655,700
6	Francia	523,767	596,473	568,920
7	Corea, República de	466,384	555,214	547,870
8	Italia	447,301	523,258	500,719
9	Rusia, Federación de	400,630	522,011	529,255
10	Reino Unido	415,959	502,540	474,476
11	Hong Kong, China	400,692	455,573	492,908
12	Bélgica	407,700	476,110	446,529
13	Canadá	387,481	452,131	454,794
14	Singapur	351,867	409,503	408,393
15	México	298,305	349,569	370,827
16	Arabia Saudita, Reino de	251,143	364,736	388,370
17	Taipei Chino	274,601	308,257	301,181
18	Emiratos Árabes Unidos	214,000	302,000	350,000
19	España	254,418	306,551	293,939
20	India	226,350	302,905	294,158

Fuente: Organización Mundial del Comercio. Estadísticas del comercio internacional 2013.

([http://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/its2013\\_s/its13\\_toc\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2013_s/its13_toc_s.htm)) [Consulta: 18 de julio de 2016]

Las exportaciones no petroleras fueron de 318 mmdd y representaron el 83% del total, mientras que las petroleras fueron de 53 mmdd y representaron el 17%. En la siguiente tabla vemos la relación de las exportaciones del sector petrolero y no petrolero.

**Tabla III. Exportaciones petroleras y no petroleras**  
**Millones de dólares**



Fuente: SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México. SNIEG. Información de Interés Nacional.  
[http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/\(18 de julio de 2016\)](http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/(18 de julio de 2016))

Entre los principales bienes exportados -no relacionados con el sector petrolero- en los dos últimos años encontramos: automóviles de turismo y demás vehículos concebidos principalmente para el transporte de personas y de mercancías, aparatos receptores de televisión y máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos.

**Tabla IV. Principales productos exportados por México**

Principales productos exportados por México a el mundo				
Valores en miles de dólares				
Fracción	Descripción	2014	2015	2016 enero-junio
8703.23.01	De cilindrada superior a 1,500 cm <sup>3</sup> pero inferior o igual a 3,000 cm <sup>3</sup> , excepto lo comprendido en la fracción 8703.23.02.	21,679,636	21,364,503	9,298,143
2709.00.01	Aceites crudos de petróleo	35,638,479	18,524,410	6,418,211
8528.72.06	Con pantalla plana, incluso las reconocibles como concebidas para vehículos automóviles	14,080,418	14,240,521	3,950,954
8704.31.03	De peso total con carga máxima superior a 2,721 kg, pero inferior o igual a 4,536 kg, excepto lo comprendido en la fracción 8704.31.05.	10,348,924	10,721,569	6,029,213
8471.50.01	Unidades de proceso, excepto las de las subpartidas 8471.41 u 8471.49, aunque incluyan en la misma envoltura uno o dos de los tipos siguientes de unidades: unidad de memoria, unidad de entrada y unidad de salida.	7,373,836	9,135,297	5,117,061
8701.20.01	Tractores de carretera para semirremolques, excepto lo comprendido en la fracción 8701.20.02	7,310,302	8,501,048	3,249,732
8544.30.02	Arneses reconocibles como concebidos exclusivamente para uso automotriz.	6,651,020	7,053,326	3,527,874
9401.90.01	Reconocibles como concebidas exclusivamente para lo comprendido en la fracción 9401.20.01.	5,357,047	5,271,199	2,687,817
8471.49.01	Las demás presentadas en forma de sistemas.	8,138,411	4,511,030	1,529,074
8517.62.99	Los demás.	2,678,062	4,095,782	2,804,158
8703.22.01	De cilindrada superior a 1,000 cm <sup>3</sup> pero inferior o igual a 1,500 cm <sup>3</sup> , excepto lo comprendido en la fracción 8703.22.02.	3,802,538	3,747,907	1,344,564
8703.24.01	De cilindrada superior a 3,000 cm <sup>3</sup> , excepto lo comprendido en la fracción 8703.24.02.	3,218,653	3,524,775	626,202
7108.12.01	Las demás formas en bruto.	3,780,652	3,401,701	1,831,306
8704.31.99	Los demás.	2,714,536	3,373,581	1,886,702
8407.34.99	Los demás.	3,331,814	3,313,352	1,770,219
8517.70.11	Las demás partes que incorporen al menos un circuito modular.	2,872,553	2,848,032	784,763
8418.10.01	Con peso unitario inferior o igual a 200 kg	2,683,521	2,843,117	1,405,022
8517.62.02	Unidades de control o adaptadores, excepto lo comprendido en la fracción 8517.62.01.	2,494,254	2,830,190	1,226,504
8704.21.03	De peso total con carga máxima superior a 2,721 kg, pero inferior o igual a 4,536 kg, excepto lo comprendido en la fracción 8704.21.04.	2,289,034	2,756,271	1,477,730
8708.29.99	Los demás.	2,525,863	2,667,106	1,346,013

Fuente: SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México (2008 - 2016). SNIEG. Información de Interés Nacional.

Nota 1: Las estadísticas están sujetas a cambio, en particular las más recientes

Nota 2: Las exportaciones de 1990 a 1994 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 1995 el criterio utilizado es el del país destino. [http://www.economia-snci.gob.mx/sic\\_php/pages/estadisticas/](http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/) [fecha de consulta junio 2016].

De acuerdo con las tablas anteriores, los productos de importación en los dos últimos años, provienen principalmente de Estados Unidos, China, y Japón en tercer lugar. En las siguientes tablas se muestran los países que, por región, son los más representativos en las importaciones de México, y entre los entre bienes -no relacionados con el sector petrolero- que registran mayores importaciones encontramos: ensambles de pantalla plana, procesadores y controladores, incluso combinados con memorias, convertidores, circuitos lógicos, amplificadores, relojes y circuitos de sincronización, teléfonos celulares y máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos.

**Tabla V Principales Importaciones Totales de México por región**  
**Valor en millones de dólares**

Países	2015	2016
<b>NORTEAMÉRICA</b>	<b>15,067.1</b>	<b>13,422.3</b>
Estados Unidos	14,368.9	12,806.3
<b>ALADI</b>	<b>738.7</b>	<b>693.0</b>
Brasil	340.7	365.0
<b>CENTROAMÉRICA</b>	<b>186.0</b>	<b>139.2</b>
Costa Rica	60.7	22.9
<b>UNIÓN EUROPEA</b>	<b>3,349.8</b>	<b>3,193.8</b>
Alemania	1,116.7	1,070.0
<b>ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO</b>	<b>129.4</b>	<b>114.9</b>
Suiza	107.1	104.1
<b>NIC'S</b>	<b>1,593.2</b>	<b>1,583.8</b>
Corea	999.1	929.0
<b>JAPÓN</b>	<b>1,311.6</b>	<b>1,274.4</b>
<b>CHINA</b>	<b>5,073.1</b>	<b>5,123.0</b>
<b>RESTO DEL MUNDO</b>	<b>2,312.1</b>	<b>2,370.9</b>

Fuente: SE con datos de Banco de México.

Nota 1: Las estadísticas están sujetas a cambio, en particular las más recientes

Nota 2: Las importaciones son a valor aduanal

<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81864/Acum-Importa.pdf>

[Consulta: junio de 2016].

**Tabla VI. Principales productos importados por México procedentes del mundo**  
**Valores en dólares**

Principales productos importados por México procedentes de él mundo				
Valores en miles de dólares				
Fracción	Descripción	2014	2015	2016 enero-junio
2710.12.04	Gasolina, excepto lo comprendido en la fracción 2710.12.03.	15,353,691	12,954,329	4,748,833
8542.31.99	Los demás.	7,255,840	7,098,434	3,814,313
8703.23.01	De cilindrada superior a 1,500 cm <sup>3</sup> pero inferior o igual a 3,000 cm <sup>3</sup> , excepto lo comprendido en la fracción 8703.23.02	4,639,571	5,165,943	2,883,987
8517.12.01	Aparatos emisores con dispositivo receptor incorporado, móviles, con frecuencias de operación de 824 a 849 MHz pareado con 869 a 894 MHz, de 1,850 a 1,910 MHz pareado con 1,930 a 1,990 MHz, de 890 a 960 MHz o de 1,710 a 1,880 MHz, para radiotelefonía (conocidos como "teléfonos celulares")	5,495,593	4,767,793	2,066,133
8471.70.01	Unidades de memoria.	4,010,167	4,559,499	2,822,673
9013.80.99	Los demás dispositivos, aparatos e instrumentos, excepto cuentahilos.	2,645,811	4,427,838	1,464,438
2710.19.04	Gasoil (gasóleo) o aceite diesel y sus mezclas.	5,858,309	4,391,885	1,480,574
8529.90.10	Ensamblajes de pantalla plana, reconocibles como concebidos exclusivamente para lo comprendido en las fracciones 8528.59.01, 8528.59.02, 8528.69.01 y 8528.72.06.	6,732,846	3,654,923	1,280,950
8408.20.		2,890,829	3,320,130	1,420,521
8517.62.99	Los demás.	1,977,590	3,008,460	1,730,941
2711.21.01	Gas natural.	3,163,380	2,958,261	1,295,440
8473.30.02	Circuitos modulares.	2,783,076	2,792,823	1,576,992
8536.90.99	Los demás.	2,684,494	2,690,827	1,311,911
8542.39.99	Los demás.	2,608,363	2,645,902	1,296,009
3926.90.99	Las demás.	2,525,460	2,639,902	1,260,272
8473.30.01	Reconocibles como concebidas exclusivamente para máquinas y aparatos de la Partida 84.71, excepto circuitos modulares constituidos por componentes eléctricos y/o electrónicos sobre tablilla aislante con circuito impreso.	2,738,302	2,589,272	1,259,336
8708.40.		2,499,534	2,454,756	1,538,478
8471.30.01	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, portátiles, de peso inferior o igual a 10 kg, que estén constituidas, al menos, por una unidad central de proceso, un teclado y un visualizador.	2,584,937	2,447,975	1,004,906
1005.90.03	Maíz amarillo.	2,075,324	2,145,005	1,253,591
7326.90.99	Las demás	2,121,925	2,134,219	1,035,547

Fuente: SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México (2008 - 2016). SNIEG. Información de Interés Nacional

<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81864/Acum-Importa.pdf> (Consulta: junio de 2016).

Si bien es cierto la participación de México en el comercio internacional ha sido de una manera muy activa desde su apertura comercial, aún falta por incursionar en nuevos mercados y no depender de uno solo, y principalmente aumentar la competitividad y con ello la calidad de los productos.

Como bien refiere el economista Francisco Carrada Bravo, "...la participación de México en el comercio internacional ha permitido que las industrias del país conquisten nuevos clientes y mercados; mayor independencia del mercado interno; aumento de producción y reducción de costos, mejorar la imagen de sus productos y marcas y el aumento del valor de mercado de las mismas".<sup>54</sup>

Es importante señalar que una gran parte de las exportaciones realizadas por el país son de empresas de origen extranjero y no de empresas netamente nacionales, por lo cual se entiende que gran parte de las ganancias de la producción o bien de las ventas no se quedan en nuestro país. Con ello podríamos decir que la apertura comercial ha beneficiado a ciertos sectores, pero no a aquellos que pudieran ser más fuertes o competitivos, y sin olvidar señalar que los productos nacionales no puede competir con los productos extranjeros que se han visto desplazados tanto en el mercado interno como en el mercado externo.

Sin duda, se puede decir que el perfil del nuevo comercio se centró en un grupo de empresas cuya característica principal es grandes empresas que se vieron beneficiados por los bajos costos de la mano de obra barata y exenciones fiscales que en la actualidad se han incrementado. La pequeñas y medianas industrias nacionales se asociaron con las maquiladoras y/o integradoras, y las que no lograron integrarse a este nuevo modelo maquilador sin duda desaparecieron por la falta de oportunidad y la competitividad.

---

<sup>54</sup> Francisco Carrada Bravo, *La economía de México. Problemas, realidades y perspectivas*, Editorial Trillas, México, 2008, p. 46.



### **3. IMMEX, Resultado de la Política Económica de Apoyo a las Exportaciones**

#### **3.1. Objetivos de Programas de Fomento anteriores al Decreto IMMEX**

Han sido diversos los esfuerzos por el gobierno mexicano por impulsar y fortalecer a la industria maquiladora de exportación, para ello se han creado programas de fomento para el establecimiento y crecimiento de este gran sector dinámico.

Antes de comenzar con los programas es importante señalar que, de conformidad con el artículo 90 de la *Ley de Comercio Exterior* vigente, la promoción de las exportaciones tendrá como objetivo la consolidación y la mejoría cuantitativa y cualitativa de las exportaciones de productos manufacturados, agroindustriales, servicios y tecnología mexicanos en los mercados internacionales. De manera general, este mismo precepto dispone que las actividades de promoción de exportaciones buscarán:

- I. Aprovechar los logros alcanzados en negociaciones comerciales internacionales;
- II. Facilitar proyectos de exportación, con prioridad en el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa;
- III. Contribuir a resolver los problemas que enfrentan las empresas para concurrir a los mercados internacionales y establecer un programa permanente de desregulación y simplificación administrativa en materia de exportaciones, y
- IV. Proporcionar de manera expedita los servicios de apoyo del Comercio Exterior y los beneficios que los programas oficiales de fomento a las exportaciones establezcan.

Es por ello, que las políticas de fomento que se le han otorgado a la industria maquiladora han permitido que esta industria tenga una participación más dinámica en la economía nacional, ya que dichos programas están orientados a promover la productividad y la calidad de los procesos que elevan la competitividad de las empresas,

y con ello la participación en el mercado mundial; a continuación, mencionaremos algunos programas de fomento que han permitido esta integración.

De acuerdo con la Secretaría de Economía, a mediados de los 80's existía solo un antecedente de apoyo a la exportación el cual era la Industria maquiladora, este esquema fue aprobado desde los 60's, pero como ya se ha comentado estaba enfocado principalmente en la zona fronteriza norte del país, cuyo objetivo era crear fuentes de empleo en dicha zona. Por tal motivo, fue necesario crear nuevos programas de apoyo a la producción como lo fue Maquila (Industria Manufacturera de Exportación), Pitex ( Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación) o inclusive programas como Draw Back (Devolución de Impuestos de Exportación de las mercancías importadas definitivamente e incorporadas a artículos posteriormente de exportación).

Así bien, con la finalidad de abrir canales de comercialización y fortalecer la competitividad se implementaron los programas ECEX (Empresas de Comercio Exterior) y ALTEX (Empresas Altamente Exportadoras) que permiten la eliminación de obstáculos administrativos y simplificación de trámites, aunque ambos esquemas presentan beneficios para la exportador, existen esquemas que no presentan ventajas reales ni influyen en la búsqueda de competitividad internacional, por lo cual se debe de revisar por parte del Gobierno Federal si todos los programas realmente son útiles para todas las empresas.

Otro esquema que ofrece la Secretaría de Economía, creando con el mismo objetivo que los anteriores es PROSEC (Programas de promoción Sectorial) establecido para productores que abastecen de insumos tanto del mercado externo como del interno, cuyo objeto es reducir aranceles de los productos que serán utilizados para la producción de un bien y los cuales no tengan preferencia arancelaria, es en este punto es donde encontramos un poco de incongruencia, por un lado México cuenta con 46 socios comerciales los cuales están dentro de sus 12 Tratados de Libre Comercio (TLC), recordemos que un TLC busca la disminución paulatina de sus barreras arancelarias,

pero los que nos ofrece PROSEC es importar por debajo de una tasa arancelaria general entonces valdría la pena preguntar ¿PROSEC está por encima de los tratados o la desgravación arancelaria de los tratados no se está dando correctamente.

Finalmente, concretaremos en el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX) que es la unión de dos programas Maquila y PITEX, ambos esquemas convergieron en cuanto a facilidad administrativas, beneficios fiscales y ventajas arancelarias.

A continuación, mencionaremos brevemente algunas características de los programas citados

### **3.1.1 Empresas Altamente Exportadoras (1990)**

Durante el gobierno de Carlos Salinas De Gortari, se publicó en el DOF el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadora <sup>55</sup> (ALTEX), concretamente el 03 de mayo de 1990, mismo que se encuentra abrogado de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4o. transitorio del Decreto IMMEX de fecha 24 de diciembre de 2010.

Los objetivos de este Decreto, según los considerandos, fueron acordes con los del Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1984, que en política de Comercio Exterior fijó como prioritario el fomento a las exportaciones no petroleras.

Asimismo, ALTEX fue afín a la estrategia del Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994, que promovió la incorporación de los productos mexicanos en los mercados internacionales intensificando el apoyo a las empresas exportadoras y de Comercio Exterior, eliminando trabas y restricciones al flujo de las exportaciones, logrando una nueva cultura exportadora.

---

<sup>55</sup> Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo de 1990 y sus reformas. (<http://www.siiex.gob.mx/portalSiiex/SICETECA/SICETECA.html>) [Consulta: agosto de 2016].

Tal esquema de apoyo a las empresas altamente exportadoras demostró ser un mecanismo eficiente para promover las exportaciones mexicanas, ya que tuvo por objeto el apoyo a la operación y el otorgamiento de facilidades administrativas a las personas físicas o morales productoras de mercancías no petroleras de exportación que participaban de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales y contribuían a la generación neta de divisas.

La entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial registraba en un principio como empresa altamente exportadora y expedía la constancia correspondiente a las industrias exportadoras directas que demostraban saldo favorable en su balanza comercial y exportaciones directas por valor mínimo anual de tres millones de dólares o de un millón de dólares como mínimo y esta cantidad debía representar cuando menos el 40% de sus ventas totales; posteriormente el valor mínimo anual cambió a dos millones de dólares o exportar cuando menos el 40% de sus ventas totales; asimismo, se expedía la constancia a las Empresas de Comercio Exterior (ECEX) que tuvieran su registro vigente y a las empresas exportadoras indirectas que demostraban ventas anuales de mercancías incorporadas a productos de exportación o exportadas por terceros, por un valor mínimo equivalente al 50% de sus ventas totales.

Entre los beneficios que obtuvieron las empresas altamente exportadoras apuntamos los siguientes: al contar con saldo a favor en sus declaraciones provisionales del impuesto al valor agregado gozaban del Programa de Devolución Inmediata para Contribuyentes Altamente Exportadores y estaban exentos del requisito de segunda revisión de las mercancías exportadas en la aduana de salida, siempre y cuando éstas hubieran sido despachadas en una aduana interior.

### **3.1.2 Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (1990)**

Con la intención de apoyar a las empresas productoras mexicanas en su participación en mercados internacionales, el 3 de mayo de 1990, se publicó en el DOF el Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación<sup>56</sup> (PITEX), mismo que se encuentra abrogado desde el 13 de noviembre de 2006, sin embargo, los PITEX continúan vigentes al amparo del Decreto IMMEX.

Por ser PITEX un instrumento de fomento a las exportaciones, es importante resaltar los objetivos con los cuales se fundamentó su operación, es por ello que nos remitimos a los considerandos del Decreto por el cual se originó y a los de los Decretos mediante los cuales se reformó el diverso que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación de fecha 11 de mayo de 1995, identificando que:

El Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), señaló como prioridad de la política de Comercio Exterior el fomento a las exportaciones no petroleras. Del mismo modo, la estrategia del Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (1990-1994), apuntó que para elevar la competitividad internacional de la industria se requería incrementar la productividad y la calidad en los procesos productivos de las ramas industriales del país.

Además, según el decreto que reforma y adiciona al diverso que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, publicado en el DOF el 11 de mayo de 1995, se consideró necesario otorgar facilidades administrativas para que las empresas medianas y pequeñas pudieran convertirse en proveedores de insumos a exportar por empresas que contaran con programas de fomento a las exportaciones.

---

<sup>56</sup> Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo de 1990 y sus reformas. (<http://www.siiex.gob.mx/portalSiiex/SICETECA/SICETECA.html>) [consulta agosto de 2016]

Otro de los objetivos de PITEX, según los decretos que reforman al diverso que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación del 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre y 31 de diciembre, ambos del año 2000, y 12 de mayo de 2003, fue crear importantes incentivos para una mayor integración de insumos y maquinarias de origen nacional en la producción de exportación e incrementar la competitividad de las empresas otorgándoles simultáneamente los beneficios de los Programas de Promoción Sectorial y del Programa de Importación Temporal para la Exportación; lo anterior, a fin de cumplir con los compromisos adquiridos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio, en cuanto la eliminación de los beneficios de exenciones arancelarias a la importación de maquinarias y equipos cuando estén condicionados a la exportación.

Por último, en el Decreto del 13 de octubre de 2003, mediante el cual se reforma al diverso multicitado, se consideró que, debido a la complejidad de la economía mundial, era indispensable brindar a las empresas herramientas que les permitieran obtener competitividad para mantenerse y, a mediano plazo, lograr incrementar su penetración en los mercados extranjeros.

Es así, que los Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación demostraron ser un mecanismo eficaz para apoyar a las empresas que realizaban operaciones de exportación y ayudaban a mejorar los niveles de eficiencia industrial de la planta productiva. Lo anterior, ya que a través de estos Programas se autorizó, en un principio, a los exportadores que realizaran anualmente ventas al exterior por valor superior a 500,000 dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras divisas o bien facturaran productos de exportación cuando menos por el 10% de sus ventas totales, la importación de materias primas, partes, componentes, envases, empaques, contenedores, cajas de tráiler, combustibles, lubricantes, materiales auxiliares, refacciones y equipo para el proceso productivo de la mercancía de exportación; posteriormente se les autorizó la importación de materias primas, partes,

componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles, lubricantes, contenedores y cajas de tráiler.

De acuerdo con el Programa, a los exportadores que realizaran anualmente ventas al exterior por un valor mínimo del 30% de sus ventas totales, se les autorizó importar maquinaria, equipo, instrumentos, moldes, herramental duradero, aparatos, equipos y accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad, comunicación, capacitación de personal, informática, y para la prevención y control de la contaminación ambiental y otros vinculados con el proceso productivo de los bienes de exportación; posteriormente les autorizaron la importación temporal de herramienta, 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, 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. No se omite mencionar que por estas mercancías ya se debía pagar el Impuesto General de Importación (IGI) como si se importaran en definitiva, sin embargo, tal pago podía ser de conformidad con el arancel preferencial establecido en los Programas de Promoción Sectorial.

### **3.1.3 Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (1995)**

El 11 de mayo de 1995, durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce De León, se publicó en el DOF el Decreto que Establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores<sup>57</sup> (DRAWBACK), el cual se motivó en una práctica internacional reconocida consistente en devolver a los exportadores los impuestos de importación que hubieren pagado por las materias primas, partes, componentes y demás insumos de origen extranjero, incorporados a los productos que se elaboren y exporten; es por ello

---

<sup>57</sup> Decreto que Establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995 y sus reformas. (<http://www.siiex.gob.mx/portalsiiex/SICETECA/SICETECA.html> [Consulta: agosto de 2016].

que a fin de fortalecer al sector exportador, este mecanismo fiscal se implementó ampliando sus beneficios, mediante la incorporación de la devolución de impuestos respecto de mercancías que retornen al exterior en el mismo estado.

Posteriormente, con la reforma al Decreto DRAWBACK, publicada el 29 de diciembre de 2000 en el DOF, se amplió aún más dicho instrumento conforme a los compromisos suscritos por el país en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, permitiendo la devolución del impuesto general de importación pagado por insumos originarios de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que sean incorporados a bienes exportados a los Estados Unidos de América o a Canadá; insumos que sean incorporados a bienes exportados a países distintos a los Estados Unidos de América o a Canadá; mercancías que hayan sido exportadas a los Estados Unidos de América o a Canadá en la misma condición en que se hayan importado y mercancías procedentes de los 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.

### **3.1.4 Empresas de Comercio Exterior (1997)**

El Decreto para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior<sup>58</sup> (ECEX) se publicó en el DOF el 11 de abril de 1997 y actualmente se encuentra abrogado en virtud del artículo 4o. transitorio del Decreto IMMEX de fecha 24 de diciembre de 2010.

Este instrumento se fundamentó en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), ya que, en materia de Comercio Exterior, se dispuso la facilitación y simplificación de los mecanismos de apoyo a las exportaciones y, a través de la banca de desarrollo, promover el acceso de los exportadores a financiamiento en condiciones de competencia internacional, en especial de las pequeñas y medianas empresas.

---

58 Decreto para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997 y sus reformas. (<http://www.siiicex.gob.mx/portalsiiicex/SICETECA/SICETECA.html>) [Consulta: agosto de 2016].



Es por ello que, al adoptar la *Ley Aduanera* en 1996 la existencia de Empresas de Comercio Exterior, fue necesario establecer, a través de esta y del Decreto, las características de las empresas que podrían obtener dicho registro y los beneficios que se les otorgarían, a fin de fortalecer y complementar el Programa, y para que sus beneficios alcanzaran a las pequeñas y medianas empresas exportadoras.

Las Empresas de Comercio Exterior tuvieron derecho a obtener la Constancia de Empresa Altamente Exportadora y de inscribirse al Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación. También, podían expedir constancias de exportación respecto de las mercancías que les enajenaran proveedores nacionales para que esas mercancías se consideraran como exportadas definitivamente, y aunque no requería de la presentación de pedimento de importación o exportación alguno, dichas mercancías debían ser exportadas en su totalidad, directa o indirectamente. Si las Empresas de Comercio Exterior adquirían mercancías en el país, que no estuvieran destinadas a la exportación sino a su venta en territorio nacional, no se obtenían los beneficios referidos en el Decreto por lo que no se podían expedir constancias de exportación en relación a las mismas.

### **3.1.5 Programa de la Industria Maquiladora de Exportación (1998)**

El Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación<sup>59</sup> se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1998, bajo el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce De León. Los motivos que lo originaron están contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que establece que el desarrollo económico de México exige una intensa relación con el resto del mundo a través del comercio, la inversión y la transferencia de tecnología; y en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior que establece la necesidad de fortalecer a la industria maquiladora de exportación y de mejorar el acceso de las empresas medianas y pequeñas a los programas de maquila.

---

59 Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de junio de 1998 y sus reformas. (<http://www.siiex.gob.mx/portalSiiex/SICETECA/SICETECA.html>) [Consulta: agosto de 2016].

Con este instrumento se buscó mejorar la competitividad y abatir los costos de las empresas dedicadas total o parcialmente a realizar actividades de maquila de exportación, que por sus actividades orientadas hacia los mercados del exterior, son un importante generador de exportaciones y de divisas para el país que contribuye además a elevar la competitividad de la industria nacional, además representan una importante fuente generadora de empleo, así como de capacitación y adiestramiento de la mano de obra que contribuye al fortalecimiento de la actividad económica nacional y son un sector transmisor y generador de tecnología.

La operación de maquila, conforme al mismo Decreto, se puede definir como el proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior.

En un principio, las modalidades bajo las cuales operó el programa fueron conforme a lo señalado por el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación fueron:

- Maquiladora de exportación, a la empresa, persona física o moral, a la que le sea aprobado un programa de operación de maquila y exporte la totalidad de su producción.
- Maquiladora por capacidad ociosa, a la empresa, persona física o moral, que establecida y orientada a la producción para el mercado nacional, le sea aprobado en los términos del presente ordenamiento, un programa de maquila para la exportación;
- Maquiladora de servicios: a la empresa que en los 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 esta. Estas actividades de servicio podrán ser también hacia empresas maquiladoras o hacia empresas con programa de importación temporal para producir artículos de exportación;
- Maquiladora que desarrolle programas de albergue: a la empresa, persona física o moral, que en los términos del presente ordenamiento le sea aprobado un proyecto de

exportación, y a la cual las empresas extranjeras le facilitan la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente dichos proyectos.

Posteriormente en el año 2003, se modificaron las modalidades para quedar en:

- Maquiladora de exportación por Maquiladora industrial y se refirió a la persona moral que le sea aprobado un programa de operación de maquila, para la elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación;
- Maquiladora controladora de empresas, a la persona moral que integre las operaciones de maquila de dos o más sociedades controladas y que sean empresas certificadas;
- Maquiladora de servicios, a la persona moral que le sea aprobado un programa de operación de maquila, para realizar servicios a mercancías destinadas a la exportación;
- Maquiladora que desarrolle programas de albergue, la persona moral, que le sea aprobado un programa de operación de maquila, y a la cual las empresas extranjeras le facilitan la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente dicho programa.

En las reformas al diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicadas en el DOF el 13 noviembre de 1998, 30 de octubre y 31 de diciembre, ambas de 2000, se consideró que la industria maquiladora de exportación se había consolidado como un importante motor del desarrollo industrial de México, al mostrar tasas de crecimiento promedio anual de 17 por ciento en los últimos 10 años.

Durante 1997 las exportaciones generaron más de un millón de empleos directos, se tomó en cuenta el período de transición de siete años previsto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, durante el cual se otorgó a las empresas maquiladoras el beneficio del acceso preferencial a los mercados de América del Norte y se mantuvieron inalterados los mecanismos de libre importación temporal de insumos y maquinarias para sus procesos productivos y a partir del octavo año de su vigencia la

modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas.

Con tal propósito a partir del 1o. de enero de 2001 se igualó el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinarias no norteamericanas empleados para la producción de mercancías destinadas a los tres países que integran el mercado norteamericano.

Esta reforma se emitió de igual forma en concordancia con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio, en vigor desde 1995, establece que los beneficios de exenciones arancelarias a la importación de maquinarias y equipos deben ser eliminados cuando estén condicionados a la exportación.

Por lo anterior, fue necesario adecuar únicamente aquellos aspectos del Programa de Industria Maquiladora de Exportación a los que se refieren los mencionados tratados internacionales, a fin de mantener los mayores beneficios posibles a la comunidad exportadora y con la ventaja de crear importantes incentivos para una mayor integración de insumos y maquinarias de origen nacional en la producción de exportación.

El objetivo fue incrementar la competitividad de las empresas exportadoras, por lo que se les permitió gozar simultáneamente de los beneficios de los Programas de Promoción Sectorial y del Programa de Industria Maquiladora de Exportación.

El 12 de mayo de 2003 se publicó en el DOF otra reforma al diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, en virtud de la adición del artículo 63-A de la *Ley Aduanera* vigente a partir del 1o. de enero de 2001, mediante el cual se regula la obligación de pago de los impuestos al Comercio Exterior que correspondan, de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados suscritos por México; y por la necesidad de adecuar las disposiciones del instrumento conforme a los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los

Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea y sus Estados Miembros, la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto CE-México y en el Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio.

Por último, la reforma publicada en el DOF el 13 de octubre de 2013 al Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, se motivó en la necesidad de eliminar obstáculos a la operación de las empresas maquiladoras y darles certidumbre jurídica con relación a los controles, beneficios y facilidades otorgados, propiciando la desregulación y simplificando los trámites que deben observar para obtener los beneficios que les permitan elevar su competitividad en los mercados internacionales.

### **3.1.6 Programas de Promoción Sectorial (2002)**

Durante el gobierno de Vicente Fox Quesada, surgió el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial<sup>60</sup> (PROSEC), mismo que fue publicado en el DOF el 02 de agosto de 2002. Los motivos del origen de este instrumento los encontramos en la necesidad de mantener la competitividad del aparato productivo nacional en los mercados internacionales y la competitividad comercial en el exterior, ya que en esos últimos años la planta productiva mexicana se había integrado de manera importante, llevando a cabo grandes esfuerzos de desarrollo y modernización para competir en los mercados mundiales, así como en un mercado nacional abierto a la competencia.

Aunado a lo anterior, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte previó que, para el 1 de enero de 2003, la gran mayoría de los productos originarios de América del Norte podrían importarse al país libre de arancel, lo cual presentaría retos adicionales de competitividad para la planta productiva nacional. Asimismo, se previó a partir del octavo

---

60 Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de agosto de 2002 y sus reformas. (<http://www.siiicex.gob.mx/portalSiicex/SICETECA/SICETECA.html>) [Consulta: agosto de 2016].

año de su vigencia la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el tratado, y que, con tal propósito a partir del 1 de enero de 2001 debería igualarse el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinarias no norteamericanas empleados para la producción de mercancías destinadas a los países que integran el mercado norteamericano.

También el Decreto se fundamentó en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio, en vigor desde 1995, que como ya se mencionó establece que los beneficios de exenciones arancelarias a la importación de maquinarias y equipos deben ser eliminados cuando estén condicionados a la exportación.

Una vez que los acuerdos negociados por nuestro país habían cumplido con su objetivo logrando una mayor integración nacional y regional, fue necesario reconocer que la proveeduría no norteamericana de insumos y maquinarias era crítica para ciertas industrias y que éstas requerían contar con condiciones arancelarias competitivas para abastecerse de insumos y maquinarias no norteamericanas.

También se consideró la reforma a la Nomenclatura Internacional del Sistema Armonizado y, en consecuencia, el 18 de enero de 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la *Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación*, con lo que se modificó la codificación y nomenclatura de las fracciones arancelarias contenidas en los Programas de Promoción Sectorial, y se decidió mantener condiciones competitivas de abasto de insumos y maquinaria para la industria productiva nacional, y proporcionar a la planta productiva, los mejores medios para competir en los mercados internacionales.

De conformidad con el propio Decreto, su objeto fue establecer diversos Programas de Promoción Sectorial, comenzando por 22 industrias hasta llegar a 24, entre las que encontramos la eléctrica, del calzado, de maquinaria agrícola, de manufacturas del

caucho y plástico, siderúrgica, automotriz y de autopartes y alimentaria; así los productores al contar con autorización para operar en alguno de los programas, podían optar por importar los bienes señalados en el Decreto con el arancel del Impuesto General de Importación especificado en el mismo, siempre que éstos se emplearan en la producción de las mercancías correspondientes a cada programa.

Ahora bien, resulta importante determinar si los programas revisados cuentan realmente con una estructura acorde a la propia estructura de la economía, saber si se trata de programas accesibles para cualquier empresa, ya sea grandes empresas exportadoras o en su caso pequeñas exportadoras interesadas en incursionar o mantenerse en el mercado internacional.

En el siguiente cuadro encontraremos la similitud de las ventajas y desventajas de los programas de fomento comentados y el número de empresas que se encuentran inscritos en ellos, sin embargo, se podrá observar que el programa de fomento IMMEX es el que tiene el mayor número de registros de empresas con autorización, por lo que se presume que el resto de los programas o no son accesibles para el resto de la industria o no van acorde con su estructura de las empresas.

**Tabla VII. Ventajas y desventajas de programas de fomento y número de autorizaciones por programas hasta 2016**

PROGRAMA	VENTAJA	DESVENTAJA	NO. DE EMPRESAS CON PROGRAMA
PITEX	Diferimiento del pago del Impuesto General de Importación (IGI) No pago de cuotas compensatorias No pago de IVA	Cumplir con cantidades y porcentajes para la autorización Plazos de permanencia Reporte Anual Control de mercancía no originarias TLCAN Control de inventarios Control de mermas y desperdicios	N/A
ECEX	Facilidades Administrativas y apoyos Financieros	Cumplir con cantidades y porcentajes para la autorización	64 registros hasta 2010

	Adquirir Mercancías Nacionales con tasa 0 de IVA Descuentos por Bancomext Asistencia y apoyo financiero	Cubrir las cantidades establecidas en las exportaciones Mantener el capital Social Acreditado Control de Inventarios Reporte Aduanal	
ALTEX	Facilidades administrativas y fiscales Devoluciones de IVA en Plazos cortos Exentos de revisiones Aduanales	Cumplir con cantidades y porcentajes para la autorización Reporte Anual	1185 hasta 2011
DRAW BACK	Devoluciones de IGI	303 TLCAN Cumplimiento de tiempos	Sin información
MAQUILA	Diferimiento del pago de IGI No pago de cuotas compensatorias No pago de IVA	Cumplir con cantidades y porcentajes para la autorización Plazos de permanencia Reporte Anual Control de mercancía no originarias TLCAN Control de inventarios Control de mermas y desperdicios	N/A
PROSEC	Importación con Ad-Valorem Preferencial	Fabricar mercancías que se encuentran en el artículo 4 y 5 Plazos según 108 LA Control inventarios	3841 hasta 2016
IMMEX	Diferimiento del pago del Impuesto General de Importación (IGI) No pago de cuotas compensatorias No pago de IVA Empresas certificadas	Cumplir con cantidades y porcentajes para la autorización Plazos de permanencia Reporte Anual Control de inventarios Control de mermas y desperdicios Empresas certificados	6008 hasta el 2016

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Economía

Cabe hacer mención, que de la revisión efectuada al listado de las empresas autorizadas con programa PROSEC en su mayoría tienen autorización del programa de fomento IMMEX solo son 652 empresas sin programa IMMEX, de acuerdo a información obtenida en la página web oficial de Secretaría de Economía.



## **3.2. Objetivos del programa IMMEX (Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportaciones)**

### **3.2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006<sup>61</sup>, es el instrumento al cual se sujetaron obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, ya que contiene las prioridades, objetivos y estrategias de las políticas social, económica, interior y exterior, que se fijó la Administración Pública Federal para ese periodo.

La competencia ha entrado en todos los ámbitos de la actividad económica permitiendo a las personas tener acceso a servicios y productos que anteriormente no eran comerciables.

La globalización de la economía mundial es producto de cambios fundamentales en la naturaleza de la actividad económica y de avances tecnológicos, lo que ha modificado la forma de producir, la de los empleos y las fuentes de riqueza.

Se puede decir que el primer motor del cambio fue la aparición de los sistemas digitales de comunicación, que transformaron las relaciones de poder entre los diversos grupos de la población y alteraron la capacidad de los gobiernos de controlar a sus poblaciones. Las comunicaciones también cambiaron la manera como se podían vincular las empresas entre sí e hicieron posible la existencia de plantas manufactureras en los lugares más apartados del mundo, todas ellas comunicadas en forma permanente.

La inversión fue otro factor importante para el desarrollo económico, ya que las empresas dejaron de ser nacionales en su comportamiento económico.

---

61 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001. (<http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx>) [Consulta: agosto de 2016].

Por otro lado, con el cambio de modelo económico, las empresas tuvieron que competir con el exterior y en el mercado interno. La disponibilidad para incorporar insumos extranjeros fue una alternativa de reducción de sus costos que trajo como consecuencia un incremento en las importaciones de insumos y componentes.

Las empresas con programas de importación temporal en este periodo ascendieron a poco más de 9000 y realizan 93% de las exportaciones manufactureras del país. Sin embargo, los beneficios del Comercio Exterior se manifestaron en forma desigual en las diferentes ramas productivas y en los tipos de empresas ya que alrededor de 150 empresas concentran aproximadamente 54% de las exportaciones totales.

Como es de esperarse, este entorno globalizado requiere la especialización de los procesos productivos con una industria basada en la segmentación y subcontratación y habrá que incorporar a este modelo económico, a las pequeñas y medianas empresas por su parte, el gobierno debe profundizar la desregulación y simplificación administrativa, para no convertirse en un obstáculo para el desarrollo.

De acuerdo con este Plan Nacional de Desarrollo (PND), la visión de futuro de México en el año 2025 que la sociedad mexicana desea tener y que es la guía de todos los esfuerzos del gobierno se puede resumir en que México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente.

México ha realizado esfuerzos importantes para insertarse competitivamente en la nueva economía global. La adopción de acuerdos comerciales ha constituido una herramienta para promover el comercio, la inversión y el empleo. A pesar de los beneficios que la competitividad mexicana ha traído en empleo y bienestar, se consideró necesario en este PND ampliar y diversificar mercados e incorporar e integrar nuevas empresas a la

actividad exportadora con una inversión considerable en infraestructura, en capacitación y en desarrollo tecnológico.

Corresponde al Estado constituir un adecuado marco institucional con regulaciones actualizadas y simples que ofrezcan seguridad jurídica para el establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas, y así promover las condiciones para la inserción competitiva y una participación exitosa de México en la economía global.

### **3.2.2. Considerandos del Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación**

Durante el gobierno de Vicente Fox Quesada, específicamente el 01 de noviembre de 2006, se publicó en el DOF el Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el mismo órgano informativo el 1 de junio de 1998 y sus reformas publicadas el 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre de 2000, 31 de diciembre de 2000, 12 de mayo de 2003 y 13 de octubre de 2003, asimismo, se modifica su nombre, quedando en Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación,<sup>62</sup> Decreto IMMEX.

Tal Decreto tomó como base el proceso gradual de apertura comercial que tuvo el país a partir de 1985 y que se acentuó a partir de 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y con el resto de los tratados de libre comercio y los acuerdos de complementación económica suscritos por México.

Asimismo, considerando el “costo país” alto, que refleja el sobreprecio que tiene que pagar un inversionista internacional para comenzar a operar y mantenerse competitivo a escala mundial, y que por consiguiente propicia la disminución de inversión y generación de empleos, reflejando la debilidad institucional de una nación, al generar incertidumbre

---

62 Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el mismo órgano informativo el 1 de junio de 1998 y sus reformas publicadas el 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre de 2000, 31 de diciembre de 2000, 12 de mayo de 2003 y 13 de octubre de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de noviembre de 2006. (<http://www.siiex.gob.mx/portalsiicex/SICETECA/SICETECA.html>) [Consulta: agosto de 2016].

y costos administrativos a las empresas, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Economía, fue implantando una política de facilitación comercial, con el objeto de reducir el “costo país” de México. Dicha política de facilitación comercial se basa en una mejora del marco normativo vigente y en la simplificación operativa del Comercio Exterior.

Se consideró a los programas de Maquila y el de PITEX como los principales instrumentos con que cuenta el Gobierno Federal para el fomento a las exportaciones, ya que la balanza de estos esquemas presentó superávit, incidiendo positivamente en la balanza comercial de México.

A pesar de haber surgido estos programas con objetivos distintos y de estar destinados a promover sectores empresariales diferentes, a partir de 2001 derivado de los compromisos internacionales contraídos por México y con el objeto de que las empresas que contaban con un programa pudieran continuar realizando sus operaciones en condiciones competitivas, ambos esquemas convergieron en cuanto a facilidades administrativas, beneficios fiscales y ventajas arancelarias a excepción del tratamiento fiscal en relación al impuesto sobre la renta, que recibían sólo las Maquilas relacionadas con empresas extranjeras.

En virtud de lo anterior, se consideró necesario eliminar las diferencias que había entre dichos instrumentos y consolidarlos en un solo, para generar ahorros al gobierno en la tarea de administrar y fiscalizar un solo esquema; otorgar trato igualitario a las empresas en términos del impuesto al valor agregado y garantizar a las maquiladoras neutralidad fiscal en términos del impuesto sobre la renta, propiciando así, la desregulación y simplificación de los trámites a realizar por las empresas, para obtener los beneficios que les permitan elevar su competitividad a nivel internacional.

Es así que el Decreto IMMEX, al integrar dos esquemas, tiene por objeto fomentar y otorgar facilidades a las empresas manufactureras, maquiladoras y de servicios de exportación para realizar procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación y para la prestación de servicios de exportación.

### **3.2.3 Reformas al Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación**

El 16 de mayo de 2008, se publicó en el DOF el Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.<sup>63</sup> Tal reforma se expidió con el propósito de dar certidumbre jurídica a la comunidad exportadora en relación a los controles, beneficios y facilidades otorgados.

Fue hasta la reforma del 24 de diciembre de 2010 al Decreto IMMEX, que como consecuencia del incumplimiento observado en las obligaciones adquiridas en el programa, y con el objeto de fortalecer el cumplimiento de las mismas, se consideró necesario restringir la autorización de nuevos programas de fomento.

Asimismo, con el objeto de ejercer un control más preciso sobre las empresas que cuentan con autorización para realizar operaciones de manufactura, se consideró necesario establecer requisitos específicos para la importación temporal de determinadas mercancías.

Respecto al objeto del Decreto ALTEX, encontramos que consiste en establecer un programa de concertación que apoye la operación, y otorgar facilidades administrativas a las empresas altamente exportadoras; y el Decreto ECEX, tiene como fin promover el establecimiento de las empresas mencionadas y establecer los beneficios que les son otorgados; es por ello que al coincidir estos instrumentos en cuanto a las facilidades administrativas y beneficios fiscales concedidos y al regular dichos conceptos el Decreto IMMEX, se implementó la consolidación de estos dos esquemas en este último instrumento.

---

63 Decreto IMMEX, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de noviembre de 2006 y sus reformas. (<http://www.siiex.gob.mx/portalsiiex/SICETECA/SICETECA.html>) [Consulta: agosto de 2016].

## 4. Trascendencia del Programa IMMEX

### 4.1 Beneficios del Programa IMMEX.

Un elemento fundamental en la estrategia industrial de México ha sido y aún lo es, el programa maquila. Su objetivo, estimular el establecimiento de plantas productoras orientadas a la exportación, bajo el régimen de importación temporal de maquinaria y equipo, así como materia prima, establecidas al norte de la frontera del país, en un principio, y posterior su extensión al territorio nacional.

El Decreto IMMEX introdujo cambios sustantivos de los programas Pitex y Maquila, con el fin de seguir fortaleciendo el esquema exportador, lo que permitió abrir el programa a mayor número de empresas, sin embargo, los requisitos para adquirir dicho programa se flexibilizaron beneficiando a empresas que no cubrían el perfil para el que fue diseñado el IMMEX.

A fin de seguir ejerciendo mayor control en las empresas maquiladoras con autorización de realizar importaciones temporales, y continuar con el objetivo de seguir fortaleciendo a esta rama de la industria nacional el Artículo 3 del Decreto IMMEX dispone que la Secretaría de Economía podrá autorizar a las personas morales residentes en territorio nacional a que se refiere la fracción II del artículo 9 del *Código Fiscal de la Federación*, que tributen de conformidad con el Título II de la *Ley del Impuesto sobre la Renta*, un solo Programa, que puede incluir las modalidades de:

- I. Controladora de empresas, cuando en un mismo programa se integren las operaciones de manufactura de una empresa certificada denominada controladora y una o más sociedades controladas;
- II. Industrial, cuando se realice un proceso industrial de elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación;
- III. Servicios, cuando se realicen servicios a mercancías de exportación o se presten servicios de exportación, únicamente para el desarrollo de las actividades que la Secretaría determine, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

- IV. Albergue, cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente el Programa, y
- V. Terciarización, cuando una empresa certificada que no cuente con instalaciones para realizar procesos productivos, realice las operaciones de manufactura a través de terceros que registre en su Programa.

Es importante mencionar que según lo previsto en el artículo 12 del Decreto que nos ocupa, el Programa autorizado estará vigente mientras el titular continúe cubriendo los requisitos por los cuales se le otorgó y cumpla con las obligaciones adquiridas la autorización, que más adelante se señalan.

Una de las grandes ventajas en la operación aduanera que tienen las empresas con programa de fomento IMMEX ha sido la importación temporal de los bienes que serán objeto de transformación o de algún servicio por un tiempo determinado en territorio nacional, tal como lo estipula el Artículo 4 del Decreto y el Artículo 108 de la *Ley Aduanera*:

- I. Hasta por dieciocho meses, tratándose de:
  - a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación
  - b) Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancía de exportación
  - c) Envases y empaques
  - d) Etiquetas y folletos
- II. Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailers.
- III. Por la vigencia del Programa, en relación a:
  - a) Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinadas al proceso productivo.
  - b) 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

aquéllos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo.

c) Equipo para el desarrollo administrativo

Sin embargo, existe un catálogo de mercancías denominadas como sensibles que son aquellas que se encuentran controladas con requisitos específicos a la importación ya que se considera que son mercancías susceptibles a utilizarse para otros fines distintos al objeto del programa autorizados.

Los productos considerados como sensibles son: azúcar, productos siderúrgicos, textiles (fabricación de insumos textiles y confección), aluminio, desperdicios de metal precioso, de cobre, de níquel, de aluminio, de plomo, de cinc, de estaño, de magnesio y tabaco; mismos que se encuentran listados en el Anexo II del Decreto publicado en el DOF el 6 de enero de 2016.

Asimismo, en el artículo 108 de la *Ley Aduanera* se establece que la importación temporal de las mercancías ya antes referidas en la fracción I, inciso a), b) y c), se sujetará al pago del impuesto general de importación en los casos previstos del Artículo 63-A (diferimiento de aranceles) del mismo ordenamiento y, en su caso, de las cuotas compensatorias aplicables.

El último párrafo del mismo artículo 108, dispone que las mercancías importadas temporalmente conforme a este artículo se deberán retornar al extranjero o destinarse a otro régimen aduanero en los plazos previstos, ya que, de lo contrario, se entenderá que dicha mercancía se encuentra ilegalmente en el país por haber concluido con el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.

Por otra parte, de conformidad con el Artículo 6 del multicitado Decreto, las empresas con Programa que cuenten con registro de empresa certificada, gozarán de los beneficios siguientes:



- I. Estar exentas del cumplimiento del Acuerdo a que se refiere el artículo 5 del Decreto IMMEX;
- II. Efectuar el despacho aduanero a domicilio a la exportación de acuerdo con los lineamientos que emita el SAT, mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior;
- III. Considerar como desperdicios los materiales que ya manufacturados en el país sean rechazados por control de calidad, así como los que se consideran obsoletos por avances tecnológicos;
- IV. Los relativos a la rectificación de los datos contenidos en la documentación aduanera; reducción de multas, y al cumplimiento en forma espontánea de sus obligaciones derivadas del despacho aduanero, de conformidad con las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que establezca el SAT;
- V. Otras medidas de simplificación y fortalecimiento de la seguridad jurídica previstas en la Ley, que establezca el SAT mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior;
- VI. Otros que establezcan la Secretaría o el SAT, en el ámbito de su competencia, mediante disposiciones de carácter general

Entro otros beneficios, se encuentra lo señalado en el Artículo 6 BIS del Decreto IMMEX, en donde exime a las empresas con Programa de las obligaciones siguientes:

- I. Tramitar la ampliación del Programa a efecto de que se incorporen:
  - a) Las mercancías señaladas en el artículo 4 del Decreto IMMEX, necesarias para realizar sus procesos de manufactura, independientemente de la fracción arancelaria en que se clasifiquen, y
  - b) Los productos finales a exportar para destinar las mercancías importadas al amparo del propio Programa a su producción.

Lo señalado en esta fracción no será aplicable tratándose de las mercancías a que se refiere el Anexo II del presente Decreto, salvo cuando las empresas con Programa cuenten con registro de empresa certificada, y

II. Tramitar el despacho aduanero de mercancías en aduanas autorizadas y horarios especiales para su importación, excepto tratándose de aquéllas que puedan representar un riesgo en materia de salud pública y seguridad nacional.

Las empresas con Programa podrán acogerse a las facilidades establecidas por el SAT mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, para llevar el sistema de control de inventarios en forma automatizada a que se refiere la *Ley Aduanera*, lo anterior según lo previsto en el Artículo 10 del Decreto IMMEX.

En materia de contribuciones, y de conformidad con lo previsto en el Artículo 14 del Decreto en cita, quienes importen temporalmente mercancías al amparo de un Programa, estarán obligados al pago de los impuestos al Comercio Exterior que correspondan, mismos que se podrán determinar optando por aplicar cualquiera de las siguientes tasas:

- I. La de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación;
- II. La preferencial establecida en los Tratados de Libre Comercio y en los acuerdos comerciales suscritos por México, o
- III. La que establecen los Programas de Promoción Sectorial siempre que el importador cuente con la autorización correspondiente.

Para los efectos de este Artículo, y según lo previsto en el Artículo 16 del Decreto IMMEX, las empresas que cuenten con Programa, podrán diferir el pago del impuesto general de importación, siempre que cumplan con lo que señale el SAT mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, en la transferencia de las mercancías que hubieren importado temporalmente o los productos resultantes de los procesos industriales o de servicios realizados con las mercancías importadas temporalmente, a otras empresas con Programa que vayan a llevar a cabo los procesos de elaboración, transformación o reparación o realizar el retorno de dichas mercancías.

En relación a lo anterior, en el Artículo 15 del Decreto IMMEX se prevé que no se estará obligado al pago de los impuestos al Comercio Exterior tratándose de:

- I. La importación temporal de las mercancías a que se refiere el artículo 4, fracción I del Decreto citado, que sean originarias de conformidad con algún Tratado de Libre Comercio del que México sea parte, correspondiente al país al que se exporten;
- II. La importación temporal de las mercancías a que se refiere el artículo 4, fracción II del presente Decreto
- III. En la importación temporal de tela importada a los Estados Unidos de América, cortada en ese país o en México, para ensamblarla en prendas en México u operaciones similares de manufactura de bienes textiles y del vestido establecidos por los Estados Unidos de América o Canadá, conforme lo determine la Secretaría, que se exporten a los Estados Unidos de América o Canadá, así como en la importación temporal de las mercancías a que se refiere el artículo 4, fracción I, del mismo Decreto, para la elaboración de dichos bienes textiles y del vestido, que se exporten a los Estados Unidos de América o Canadá;
- IV. En la importación de las mercancías señaladas en el artículo 4, Fracción I, del presente Decreto, de países no miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se incorporen a los bienes a que se refiere el Apéndice 6.B de dicho tratado, que se exporten a Estados Unidos;
- V. En la importación temporal de la tela importada a los Estados Unidos de América, cortada en ese país o en México, para ensamblarlas en prendas en México u operaciones similares de manufactura de bienes textiles y del vestido establecido por los Estados Unidos de América o Canadá, conforme lo determine la Secretaría; así como en la importación temporal de las mercancías a que se refiere el artículo 4, Fracción I, de este Decreto, para la elaboración de dichos bienes textiles y del vestido, que se exporten a los Estados Unidos de América o Canadá;

- VI. En la importación temporal de mercancías que se exporten o retornen en la misma condición en que se haya importado;
- VII. En la importación temporal de 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 Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ni ñas refacciones que se importen temporalmente para llevar a cabo dichos procesos, y
- VIII. En la importación temporal de azúcar utilizada en la fabricación de mercancías clasificadas, de conformidad con la Tarifa, en la partida 22.05 y las subpartidas 1704.10, 2202.10 y 2208.70

Como puede observar la proximidad al mercado de exportación de Estados Unidos sigue siendo uno de las ventajas competitivas para México, toda vez que existen diversos beneficios tanto de importación y exportación dirigidos hacia ese gran mercado.

#### **4.2 Obligaciones del Programa**

Si bien existen diversos beneficios en la operatividad del programa de fomento IMMEX tanto en materia de Comercio Exterior como de impuestos internos, es necesario señalar cuáles son las obligaciones a las que se encuentran sujetos los contribuyentes al momento de adquirirlo. De acuerdo con lo previsto en el Artículo 24 del Decreto IMMEX, las obligaciones de las personas morales que cuenten con la autorización de un Programa, son:

- I. Realizar anualmente ventas al exterior por un valor superior a 500,000 dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en moneda nacional, o bien, facturar exportaciones, cuando menos por el 10% de su facturación total;
- II. Cumplir con lo establecido en el Programa que les fue autorizado
- III. Cuando se trate de las mercancías comprendidos en el Anexo II del presente Decreto, importar temporalmente al amparo del Programa exclusivamente las

mercancías que se clasifiquen en las fracciones arancelarias autorizadas en el mismo;

- IV. Destinar las mercancías importadas temporalmente al amparo de su programa a los fines que les fueron autorizados;
- V. Retornar las mercancías en los plazos que corresponda conforme a lo establecido en la Ley o en el presente Decreto;
- VI. Mantener las mercancías que se hubieron importado temporalmente en el o los domicilio registrados en el Programa;
- VII. Solicitar a la Secretaría el registro, previo trámite ante el SAT de lo siguiente:
  - a) De los cambios de los datos que hayan manifestado en la solicitud para la aprobación del Programa, tales como la denominación o razón social, Registro Federal de Contribuyentes y el domicilio fiscal;
  - b) Del cambio del o de los domicilios registrados en el Programa
- VIII. Notificar a la Secretaría los cambios de socios, accionistas o representante legal;
- IX. Llevar el control de inventarios en forma automatizada, de confirmadas con lo establecido por el SAT mediante Reglas de Carácter General
- X. Tratándose de la importación temporal de combustibles y lubricantes que se utilicen para llevar a cabo las operaciones de manufactura bajo el Programa, deberá tener un estricto control volumétrico y comprobar sus consumos

De igual forma, en el artículo 25 del Decreto se prevé que la empresa con Programa deberá presentar un reporte anual de forma electrónica a la Secretaría de Economía, respecto del total de las ventas y de las exportaciones, correspondientes al ejercicio fiscal inmediato anterior. Si no es presentado dicho reporte dentro del plazo establecido, se suspenderá el beneficio de importar temporalmente las mercancías autorizadas en el Programa en tanto no se subsane esta omisión. En el caso que para el último día hábil del mes de agosto del año que corresponda, la empresa no haya presentado el informe el Programa quedará cancelado definitivamente a partir del 1 de septiembre del año de que se trate.

La presentación del reporte no exime a los titulares del Programa de la obligación de conservar a disposición del SAT la documentación correspondiente al mismo, conforme a los términos y plazos establecidos en el *Código Fiscal de la Federación*.

El Artículo 26 establece que las empresas autorizadas en un Programa, deben proporcionar a la Secretaría de Economía y al SAT la información que éstos les soliciten y que esté relacionada con el Programa autorizado y deberán otorgar las facilidades necesarias al personal de dichas autoridades, para que ejerzan sus facultades a fin de verificar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Programa.

#### **4.3 Abusos relacionados con mercancías de Comercio Exterior por empresas IMMEX**

Para comenzar este apartado, citaremos al autor Antonio Eroles G., “Cuando se obtienen con dedicación y honestidad, las utilidades se alientan, no se castigan. Los sistemas impositivos no son punitivos ni confiscatorios sino motivadores de la generación de utilidades, como cimiento de la creación de empleos y mejora del nivel de vida. Se protege al débil, pero la debilidad no constituye un *modus vivendi* ni una justificación social para medrar a costa de la productividad de los demás. La protección y ayuda al desposeído está basada en la metáfora de ‘no regalar pescados, sino enseñar a pescar’”.<sup>64</sup>

Han sido grandes los esfuerzos por parte de Secretaría de Economía por fomentar el crecimiento, desarrollo y productividad de las empresas maquiladoras mexicanas, a fin de que las mismas sean competitivas en los mercados internacionales, toda vez que México es ahora un importante exportador al haber suscrito 12 acuerdos comerciales con 46 países.

Para el mes de diciembre de 2016, se tiene un registro de 6,092 establecimientos IMMEX, enfocados principalmente en la fabricación de productos metálicos, textil,

---

64 Antonio, Eroles G., *op. cit.* p. 56.

industria del plástico y del hule, fabricación de equipo de transporte y sus partes y fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos eléctricos.

Sin embargo, el 27 de septiembre de 2016, la Secretaría de Economía dio a conocer a través del Diario Oficial de la Federación, un listado de los titulares y números de programa IMMEX que reportaron falta de presentación del reporte anual correspondiente al ejercicio fiscal de 2015, conforme a lo ordenado en el artículo 25 segundo párrafo y tercer párrafo y por la fracción I, así como incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en el artículo 11, fracción III, del Decreto IMMEX. En razón de lo anterior, informó que se procedió a cancelar definitivamente un total de 319 empresas; 232 por falta de presentación del reporte anual y 87 por incumplimiento de alguno de los requisitos citados.

No obstante, de los incumplimientos antes citados, en la fiscalización de la operatividad de aquellos contribuyentes con programa de fomento, el Servicio de Administración Tributaria, ha detectado otro tipo de conductas que llevan al incumplimiento de las obligaciones a las que sujeto el programa adquirido, mismas están relacionadas con los siguientes rubros, por mencionar algunos:

- Plazo de las importaciones temporales.
- Mercancías amparadas en el Programa.
- Vigencia del Programa.
- Destino de la mercancía.
- Retorno de la mercancía.
- Cambios de régimen.
- Transferencias de mercancía, entre empresas con programa autorizado y mercancías autorizadas, mercancía con temporalidad vigente, mercancía encontrada en el domicilio.
- Domicilio en el supuesto de no localizado.
- Registrar en el RFC los establecimientos en los cuales se realicen las operaciones de Comercio Exterior.

- Obligación de presentar declaraciones de impuestos federales.
  - Control de inventario de mercancías de Comercio Exterior.
  - Volumen, descripción y montos en los pedimentos de retorno e importación virtuales.
  - Regularización de mercancía.
  - Determinación y pago de contribuciones.
  - Documentación para la aplicación de preferencias arancelarias.
  - Origen de la mercancía.
  - Artículo 303 del TLCAN.
  - Cumplimiento de Regulaciones y Restricciones No Arancelarias.
  - Proveedores, Clientes, destinatarios o compradores en el extranjero existentes y con domicilio localizado.

Como ya se mencionó, uno de los principales problemas que han enfrentado las autoridades tales como el Servicio de Administración Tributaria y Secretaría de Economía son las empresas IMMEX no localizadas, quienes realizan sus importaciones temporales por millones de pesos en sus primeros tres meses de inicio de operaciones y desaparecen o bien es mercancía no encontrada en los domicilios autorizados por parte de Secretaría.

Si bien el objetivo del Decreto IMMEX es fomentar y otorgar facilidades a las empresas de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación para realizar sus procesos industriales o de servicios de exportación, muchas de las empresas que adquirirían este programa y con el fin de verse beneficiada de las facilidades que les otorga el decreto declaran o crean domicilios pantallas, domicilios sin infraestructuras que permitan llevar a cabo un proceso productivo, sin personal laborando o dado de alta en el seguro social, domicilios tipo casa habitación o locales en donde se encuentran algunos muebles no acordes con el programa que le fue autorizado por la Secretaría.

El Servicio de Administración Tributaria ha tenido que fortalecer año con año la fiscalización aquellos contribuyentes que tributen bajo el régimen IMMEX, ya que los



sectores que se han visto afectados por empresas irregulares son acero, aluminio y textil, principalmente.

Por lo anterior, la SE y SAT han coordinado esfuerzos para identificar y suspender aquellas empresas que no cumplen con el 100% de las obligaciones y requisitos exigidos.

El Decreto IMMEX prevé en su Artículo 27 los supuestos por los cuales se puede cancelar el Programa otorgado a una empresa; algunas de las principales causales son:

- No presentar el informe anual
- No tener el RFC activo, no contar con Fiel y que el domicilio se encuentre localizado
- No contar con la documentación que ampare sus operaciones de Comercio Exterior o no se acredite la legal estancia o tenencia de las mercancías de procedencia extranjera
- Presente documentación falsa, alterada o con datos falsos, que la información señalada en pedimento o facturas, sean falsos, inexistentes o no localizados
- No presentar la declaración anual de los impuestos a los que se encuentre obligados
- Algunos de sus socios y accionistas se encuentren vinculados con otra empresa a la que se le hubiera cancelado el programa

La Secretaría, de oficio o a petición del SAT, iniciará el procedimiento de cancelación del Programa en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día en que tenga conocimiento de la actualización de la causal de cancelación.

Las empresas a las que se les cancele su Programa por las causales de no localización, no se encuentre la mercancía en los domicilios autorizados, que se detecte que la mercancía importada no entro al país o no se presentaron físicamente en la aduana de salida, presenten documentación o datos falsos, así como los socios y/o accionistas

vinculados con ellas canceladas por dichas causales, no podrán obtener ningún programa de fomento a la exportación por un plazo de cinco años, contados a partir de la fecha de cancelación de su Programa.

Cabe señalar que de acuerdo con el Decreto IMMEX, se indica que si durante la operación del Programa y como resultado del ejercicio de sus facultades de verificación o comprobación, la Secretaría de Economía o el SAT determinan que la documentación presentada por la empresa para la autorización, modificación o ampliación del Programa es falsa o está alterada, se procederá a la nulidad o anulabilidad de la resolución correspondiente.

Por otra parte, en materia de delitos fiscales, el *Código Fiscal de la Federación* en su Artículo 103, fracción XV, prevé que se presume cometido el delito de contrabando cuando se realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de la *Ley Aduanera* sin contar con programas de maquila o de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, de mercancías que no se encuentren amparadas en los programas autorizados; se importen como insumos mercancías que por sus características de producto terminado ya no sean susceptibles de ser sometidas a procesos de elaboración, transformación o reparación siempre que la consumación de tales conductas hubiere causado un perjuicio al Fisco Federal; se continúe importando temporalmente la mercancía prevista en un programa de maquila o de exportación cuando este ya no se encuentra vigente o cuando se continúe importando temporalmente la mercancía prevista en un programa de maquila o de exportación de una empresa que haya cambiado de denominación o razón social, se haya fusionado o escindido y se haya omitido presentar los avisos correspondientes en el registro federal de contribuyentes y en la Secretaría de Economía.

Asimismo, en la fracción XVI del mismo Artículo, se dispone que se presume cometido el delito de contrabando cuando se reciba mercancía importada temporalmente de maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía por empresas que no cuenten con dichos programas o teniéndolos la

mercancía no se encuentre amparada en dichos programas o se transfiera mercancía importada temporalmente respecto de la cual ya hubiere vencido su plazo de importación temporal; y en la fracción XVII cuando no se acredite durante el plazo a que se refiere el artículo 108, fracción I de la *Ley Aduanera* que las mercancías importadas temporalmente por maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, fueron retornadas al extranjero, fueron transferidas, se destinaron a otro régimen aduanero o que se encuentran en el domicilio en el cual se llevará a cabo el proceso para su elaboración, transformación o reparación manifestado en su programa.

De acuerdo con lo previsto en el Artículo 105, fracciones VIII y XIII del mismo Código, será sancionado con las mismas penas del contrabando, contenidas en el Artículo 104, quien transforme las mercancías que debieron conservar en el mismo estado para fines distintos a los autorizados en los programas de maquila o exportación que se le hubiera otorgado; o destine las mercancías objeto de los programas de maquila o exportación a un fin distinto al régimen bajo el cual se llevó a cabo su importación; y quien presente ante las autoridades aduaneras documentación falsa o alterada.

El Artículo 108 del CFF dispone, que comete el delito de defraudación fiscal quien, con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal. Asimismo, menciona que será sancionado dicho delito con pena de prisión que puede ser de tres meses a 9 años en razón del monto de lo defraudado y cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó, la pena será de tres meses a seis años de prisión. Dicha pena aumentará en una mitad cuando los delitos sean calificados, es decir, cuando se originen por:

- Usar documentos falsos.
- Omitir reiteradamente la expedición de comprobantes por las actividades que se realicen, siempre que las disposiciones fiscales establezcan la obligación de expedirlos. Se entiende que existe una conducta reiterada cuando durante un

período de cinco años el contribuyente haya sido sancionado por esa conducta la segunda o posteriores veces.

- Manifestar datos falsos para obtener de la autoridad fiscal la devolución de contribuciones que no le correspondan.
- No llevar los sistemas o registros contables a que se esté obligado conforme a las disposiciones fiscales o asentar datos falsos en dichos sistemas o registros.
- Omitir contribuciones retenidas, recaudadas o trasladadas.
- Manifestar datos falsos para realizar la compensación de contribuciones que no le correspondan.
- Utilizar datos falsos para acreditar o disminuir contribuciones.
- Declarar pérdidas fiscales inexistentes.

Otras de las facultades de la autoridad para acceder a diversa documentación en información que forma parte de la contabilidad de los contribuyentes es el Artículo 59 del citado ordenamiento, que prevé que para la comprobación de los ingresos, del valor de los actos, actividades o activos por los que se deban pagar contribuciones, así como de la actualización de las hipótesis para la aplicación de las tasas establecidas en las disposiciones fiscales, las autoridades fiscales presumirán, salvo prueba en contrario, entre otros supuestos los siguientes:

- I. Que la información contenida en la contabilidad, documentación comprobatoria y correspondencia que se encuentren en poder del contribuyente, corresponde a operaciones celebradas por él, aun cuando aparezcan sin su nombre o a nombre de otra persona, siempre que se logre demostrar que al menos una de las operaciones o actividades contenidas en tales elementos, fue realizada por el contribuyente.
- II. Que las diferencias entre los activos registrados en contabilidad y las existencias reales corresponden a ingresos y valor de actos o actividades del último ejercicio que se revisa por los que se deban pagar contribuciones.
- III. Que los cheques librados contra las cuentas del contribuyente a proveedores o prestadores de servicios al mismo, que no correspondan a operaciones

registradas en su contabilidad son pagos por mercancías adquiridas o por servicios por los que el contribuyente obtuvo ingresos.

- IV. Que los inventarios de materias primas, productos semiterminados y terminados, los activos fijos, gastos y cargos diferidos que obren en poder del contribuyente, así como los terrenos donde desarrolle su actividad son de su propiedad.
- V. Que los bienes que el contribuyente declare haber exportado fueron enajenados en territorio nacional y no fueron exportados, cuando éste no exhiba, a requerimiento de las autoridades fiscales, la documentación o la información que acredite cualquiera de los supuestos siguientes:
  - a) La existencia material de la operación de adquisición del bien de que se trate o, en su caso, de la materia prima y de la capacidad instalada para fabricar o transformar el bien que el contribuyente declare haber exportado.
  - b) Los medios de los que el contribuyente se valió para almacenar el bien que declare haber exportado o la justificación de las causas por las que tal almacenaje no fue necesario.
  - c) Los medios de los que el contribuyente se valió para transportar el bien a territorio extranjero. En caso de que el contribuyente no lo haya transportado, deberá demostrar las condiciones de la entrega material del mismo y la identidad de la persona a quien se lo haya entregado.

La presunción a que se refiere esta fracción operará aun cuando el contribuyente cuente con el pedimento de exportación que documente el despacho del bien.

Por último, en el Artículo 60 se dispone que cuando el contribuyente omita registrar adquisiciones en su contabilidad y éstas fueran determinadas por las autoridades fiscales, se presumirá que los bienes adquiridos y no registrados, fueron enajenados y el importe de la enajenación será determinado por la autoridad.

Como se observa, son varios los ordenamientos que castigan el mal uso del programa de fomento, sin embargo, es necesario focalizar esfuerzos desde su otorgamiento, ya que desde este punto se podría conocer si realmente el contribuyente es una empresa

confiable, en este caso la carga quedaría del lado de Secretaría de Economía, para realizar la valoración.

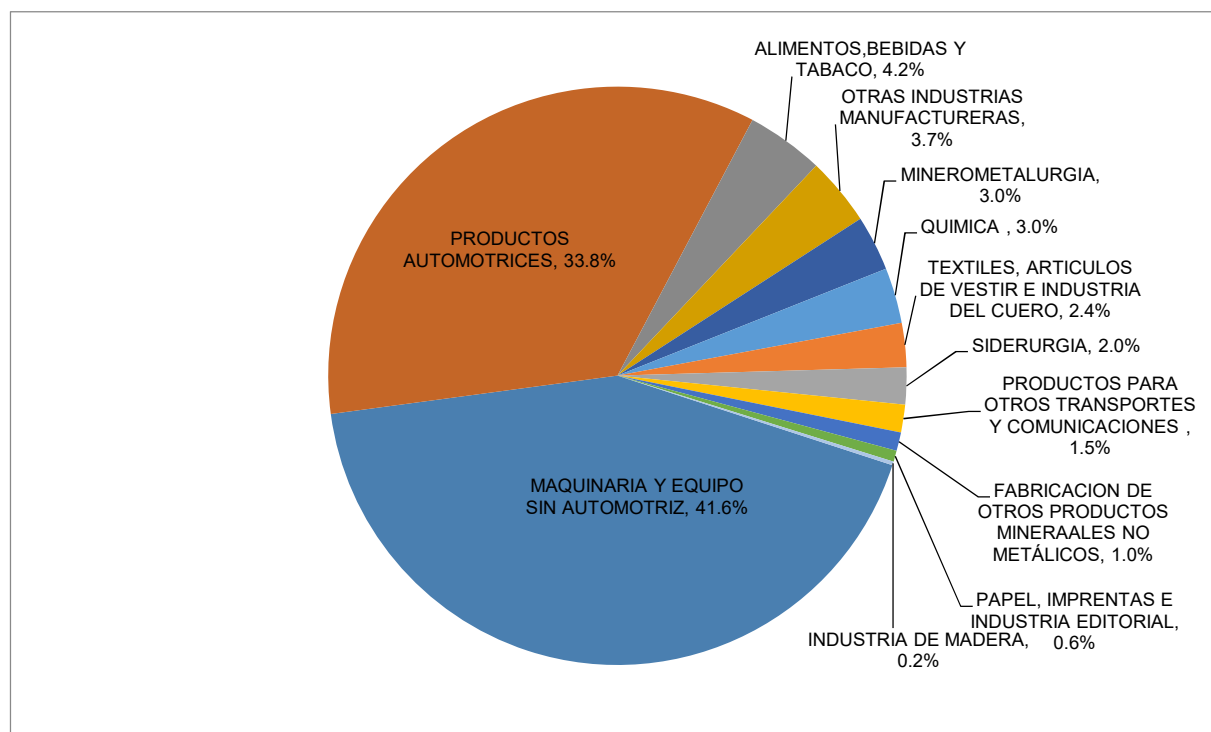
#### **4.4. Situación Actual del Programa IMMEX**

Comenzaremos por recordar que una política económica del gobierno mexicano es apoyar a los sectores que reportan mayor crecimiento. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2015 la economía internacional se mantuvo moderada a lo largo de todo el año, las economías emergentes y en desarrollo mostraron una desaceleración por quinto año consecutivo, mientras que las economías avanzadas se recuperaban ligeramente. El FMI explica que la economía global en 2015 estuvo marcada por tres principales transiciones críticas siendo estas:

1. Desaceleración de la actividad económica China
2. La caída de los precios energéticos y otras materias primas
3. El incremento en las tasas interés en los Estados Unidos

Sin embargo, y a pesar de la coyuntura y el bajo crecimiento del comercio internacional en 2015, México se mantuvo en una dinámica estable ubicándolo en una potencia exportadora de manufacturas, el país se consideró como un destino atractivo para el capital extranjero por su competitividad internacional en costos de mano de obra y sus perspectivas de crecimiento por la estructuración de las nuevas reformas estructurales. Es como se muestra la distribución del crecimiento del sector maquilador en 2015 de acuerdo con el reporte anual del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEX)

**Grafica 3. Distribución de las exportaciones Manufactureras 2015**



Fuente INEGI

<http://www.bancomext.com/conoce-bancomext/bancomext-en-cifras/informe-anual>

[Consulta agosto 2016]

Como se muestra en la gráfica anterior el crecimiento maquilador se ve focalizado en determinados sectores estratégicos, por ello una de las estrategias de BANCOMEXT es el financiamiento a sectores estratégicos de manera directa a aquellas empresas exportadoras y generadoras de divisas en todas las etapas del proceso exportador, en sus inversiones, ampliación de capacidad productiva, su internacionalización y para impulsar la inversión extranjera en el país.

En el ejercicio 2015 BANCOMEXT, apoyó a sectores estratégicos tales como desarrollo en infraestructura industrial, automotriz y autopartes, transporte, logística y aeroespacial, eléctrico-electrónico, energía, minero-metalúrgico y telecomunicaciones.

Según cifras del INEGI <sup>65</sup> el universo de unidades económicas que cuentan con Programa IMMEX es de 6,092 para 2015 de las cuales aproximadamente 5,006 son manufactureras y 1,086 no manufactureras (llevan a cabo actividades relativas a la agricultura, pesca, comercio y servicios), al mes de junio de 2016 se cuenta aproximadamente 6,156 de las cuales 5,029 son manufactureras y 1117 no manufactureras. Los establecimientos con Programa se ubican principalmente en los Estados fronterizos de Baja California, Nuevo León y Chihuahua, seguido por Coahuila.

La situación actual de la economía mexicana y los grandes desafíos que se presentan exigen expandir y diversificar el sector exportador. Uno de los aspectos fundamentales de la política económica actual es la promoción intensiva de las exportaciones.<sup>66</sup>

La Industria Manufacturera también es relevante en cuanto a la generación de empleos en el territorio nacional, como se reflejó en el segundo semestre de 2016; de 51,433,590 personas que se registran como Población Económicamente Activa y Ocupados, el 16% se dedica a la Industria Manufacturera, ubicándose así en la segunda rama de la actividad económica después del comercio que alcanza el 18.8%, como se muestra en la siguiente tabla.

---

65 <http://www.beta.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=822> [septiembre de 2016]

66 Kuri Fadl, *op. cit.* p. 44.



**Tabla VIII. Evolución Indicadores Laborales**  
**Ocupación**  
**Segundo Trimestre 2016**  
**(Personas)**

	Nacional			Estructura (%)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Ocupados por rama de actividad económica	51,433,590	31,780,102	19,653,488	100	61.8	38.2
Actividades agropecuarias	6,615,476	5,926,022	689,454	100	89.6	10.4
Industria Manufacturera	8,336,876	5,222,873	3,114,003	100	62.6	37.4
Industria Extractiva y Electricidad	424,344	357,166	67,178	100	84.2	15.8
Construcción	4,261,626	4,129,762	131,864	100	69.6	3.1
Comercio	9,714,071	4,678,162	5,035,909	100	48.2	51.8
Transportes y comunicaciones	2,539,419	2,240,906	298,513	100	88.2	11.8
Gobierno y organismos internacionales	2,261,546	1,404,868	856,678	100	62.1	37.9
Otros servicios	17,012,417	7,638,653	9,373,764	100	44.9	55.1
No especificado	267,815	181,690	86,125	100	67.8	32.2

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social-INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf) [Consulta octubre 2016]

La siguiente tabla nos muestra que, en la actualidad, los establecimientos de los subsectores Manufactureros con programa IMMEX que generan mayores ingresos son: fabricación de equipo de transporte; industrias metálicas básicas; industria alimentaria e industria alimentaria.

**Tabla IX. Industrias Manufacturera**  
**Cifras durante diciembre 2015**

**COMPOSICIÓN POR SUBSECTOR SEGÚN PRINCIPALES INDICADORES DE LOS ESTABLECIMIENTOS  
MANUFACTUREROS CON PROGRAMA IMMEX DURANTE DICIEMBRE DE 2015<sup>p/</sup>**

Subsectores	Establecimientos	Personal ocupado			Horas trabajadas <sup>1/</sup>	Remuneraciones medias <sup>2/</sup>	Ingresos <sup>3/</sup>		
		Total	Dependiente	Subcontratado			Total	Mercado nacional	Mercado extranjero
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>5,006</b>	<b>2,358,532</b>	<b>1,825,607</b>	<b>532,925</b>	<b>434,337</b>	<b>13,805</b>	<b>306,470</b>	<b>124,064</b>	<b>182,406</b>
311 Industria alimentaria	281	126,610	87,835	38,775	25,482	14,777	23,496	18,146	5,350
312 Industria de las bebidas y del tabaco	88	28,370	17,322	11,048	5,762	24,717	12,803	8,776	4,027
313 Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles	87	36,065	26,535	9,530	6,029	11,848	2,751	1,556	1,195
314 Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir	57	13,920	10,881	3,039	2,639	10,082	586	314	272
315 Fabricación de prendas de vestir	334	108,198	90,423	17,775	19,636	7,487	2,553	496	2,057
316 Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos	107	25,160	20,903	4,257	4,441	10,049	1,546	436	1,110
321 Industria de la madera	62	5,710	5,152	558	1,053	9,573	409	218	191
322 Industria del papel	123	31,080	26,102	4,978	6,522	16,380	5,034	3,651	1,383
323 Impresión e industrias conexas	82	14,376	11,285	3,091	2,717	10,837	582	298	284
325 Industria química	232	63,637	36,377	27,260	12,442	22,322	20,857	12,568	8,289
326 Industria del plástico y del hule	529	142,119	97,488	44,631	25,883	14,589	13,611	6,329	7,282
327 Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	143	51,324	31,622	19,702	10,911	14,309	5,197	2,313	2,884
331 Industrias metálicas básicas	195	74,824	50,005	24,819	15,102	22,767	26,883	17,329	9,554
332 Fabricación de productos metálicos	511	117,254	82,036	35,218	22,743	15,772	12,604	6,891	5,713
333 Fabricación de maquinaria y equipo	257	90,709	73,048	17,661	16,158	15,513	9,838	1,924	7,913
334 Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos	354	265,187	232,889	32,298	50,727	13,407	10,600	592	10,008
335 Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica	281	165,965	116,413	49,552	30,388	13,902	13,033	5,095	7,938
336 Fabricación de equipo de transporte	866	796,504	615,865	180,639	138,106	13,397	137,748	36,326	101,422
337 Fabricación de muebles, colchones y persianas	133	33,115	31,865	1,250	6,483	11,022	1,235	271	965
339 Otras industrias manufactureras <sup>4/</sup>	284	168,405	161,561	6,844	31,113	12,206	5,104	535	4,568

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo.

1/ Miles de horas.

2/ Remuneraciones al personal ocupado que se contrata directamente, no incluye al personal subcontratado.

Pesos mensuales por persona a precios de la segunda quincena de diciembre de 2010.

3/ Millones de pesos a precios corrientes.

4/ Incluye al subsector 324 Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón. p/ Cifras preliminares.

Fuente: INEGI

[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/notasinformativas/2016/est\\_immex/est\\_immex2016\\_03.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/notasinformativas/2016/est_immex/est_immex2016_03.pdf)

[Consulta

septiembre 2016]

Ahora bien, considerando que la Industria Manufacturera es uno de los principales actores en la economía global, una forma adecuada para su desempeño en los países es determinar la competitividad de cada región. De acuerdo con el Índice Global de Competitividad Manufacturera del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora Manufacturera de Exportación A.C. (INDEX)<sup>67</sup>, México se ubica dentro de las diez economías más competitivas a nivel mundial; China, Alemania y Estados Unidos ocupan los primeros lugares como se muestra en la tabla siguiente:

**Tabla X. Índice Global de Competitividad Manufacturera 2016**  
**Competitividad actual**

Posición	País	Índice 100= Alto 10=Bajo
1	China	100
2	Estados Unidos	99.5
3	Alemania	99.9
4	Japón	80.4
5	Corea del Sur	76.7
6	Reino Unido	75.8
7	Taiwan	72.9
8	México	69.5
9	Canadá	68.7
10	Singapur	68.4

Fuente: Consejo Nacional de la Industria Maquiladora Manufacturera de Exportación A.C. [Consulta: septiembre de 2016].

Es necesario mencionar que, en atención a la importancia de la Industria Manufacturera de exportación en la economía nacional, y a fin de contrarrestar abusos en el programa de fomento, en gobierno mexicano implemento una nueva estrategia de supervisión con la entrada en vigor de la reforma a la *Ley del IVA* del 11 de diciembre de 2013, respecto del pago de este impuesto en importaciones temporales al amparo de un Programa

<sup>67</sup> El Índice Global de Competitividad Manufacturera INDEX es elaborado por Deloitte Touche Tohmatsu Limited y el Consejo de Competitividad incluye más de 550 encuestas a altos ejecutivos de producción de todo el mundo. El índice agrupa los principales conductores que impulsan la manufactura.

IMMEX: la supervivencia de las empresas se verá en juego al tener que registrar erogaciones que pudieran afectar sus finanzas.

Al respecto, Julio Cuevas considera: "...el Poder Legislativo, buscando minimizar el impacto y la inconformidad que generó entre la Industria Maquiladora esta propuesta, decidió crear un híbrido complejo e innecesario, justificando su actuación al emitir la reforma dándole un enfoque como una medida de control más que recaudatoria".<sup>68</sup>

Asimismo, en torno a esta reforma y al proceso de certificación que deben llevar a cabo las empresas ante el Servicio de Administración Tributaria para no ser sujetas al pago del IVA por el concepto ya antes citado, comenta Octavio De la Torre De Steffano: "Una demora en los procesos de adaptación significa, probablemente, el riesgo de perder la participación en el mercado y el abandono de la actividad productiva como consecuencia de su salida del mercado".<sup>69</sup>

Con esta reforma a la *Ley del IVA*, el objetivo del Programa IMMEX -como un instrumento de apoyo a las exportaciones- de facilitar la exportación, con prioridad en el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa; se pone en riesgo al ser difícil para éstas el pago del IVA, garantizar el interés fiscal por este concepto, o bien, el certificarse para obtener un crédito fiscal que cubra el IVA causado por la importación temporal al amparo de su programa IMMEX.

En general, con la entrada en vigor de esta reforma a partir del 01 de enero de 2015, se pierde de vista el objetivo de apoyar a las empresas manufactureras de exportación, al aplicar el cobro del IVA en las importaciones temporales tramitadas por empresas con Programa IMMEX: ya que esto representa una erogación que las pudiera sacar de competitividad, peligrando la importancia de su papel en la economía nacional.

---

68 Julio Cuevas, *Nuevo IVA aplicable a IMMEX*, Revista Estrategia Aduanera. No. 61, enero-febrero 2014, p. 109.

69 Octavio, De la Torre De Steffano, *Industria Maquiladora ¿Exenta de IVA?*, Revista Consejero Empresarial. No. 3. Marzo. 2014. p. 19.

Valdría la pena valorar después de la aplicación de esta nueva reforma, que tan benéfica ha sido o es para el sector estudiando, si realmente dio el impulso esperado a las industrias productoras, si benefició a todo el sector o solo a un grupo, y si realmente el régimen de importación temporal sigue siendo una herramienta útil para la producción del sector manufacturero, ya que con la consecuente reducción de aranceles y la disminución de barreras no arancelarias, ello disminuyó el costo en la importación de insumos lo cual benefició a todos los sectores.

El régimen de importación temporal siempre ha sido complejo tanto en la operación aduanera como en el control fiscal, y ello se debe en buena medida a los abusos que históricamente se han presentado por contribuyentes con el uso del régimen

Una vez asentado que es incierto el futuro de la Industria Manufacturera de Exportación en nuestro país, a manera de valoración general, es de resaltar que, a lo largo de los capítulos desarrollados, se ha pretendido conocer las motivaciones y los rasgos fundamentales que definieron su aparición y desarrollo en México.

De este modo, el conocer el contexto en que se dio el impulso a las empresas manufactureras, las implicaciones en un comercio internacional, los objetivos como razón de ser de los programas de fomento a las exportaciones y reconocer y analizar la trascendencia e importancia de un Programa IMMEX en la economía nacional, constituyen aspectos fundamentales que posibilitan un panorama integral actual de la Industria Manufacturera de Exportación en nuestro país.

Ciertamente, México debe seguir buscando herramientas que incrementen su competitividad y lo lleven a ser un destino de procesos de manufactura en el entorno mundial, explorando mejoras en su marco tributario y proveeduría nacional, ya que de las últimas reformas que se han realizado a los programas de fomento principalmente IMMEX y PROSEC la tendencia va en el sentido de incentivar las importaciones y no a un escalonamiento industrial, con ello industria manufacturera puede convertirse

únicamente en una ensambladora de insumos importados en vez de ser un proveedor de insumos para empresas de exportación.

## CONCLUSIONES

México tiene 30 años de estar inmerso en la estructura comercial multilateral, y aproximadamente 23 años en el TLCAN, lo cual ha provocado, sin duda que el Comercio Exterior tenga un cambio en su estructura y en su normatividad jurídica que ha marcado al sector exportador.

Es en la década de los ochenta que México cambió la base de su desarrollo económico, consistente en la sustitución de importaciones, industrialización, y dar paso a la transición hacia un nuevo modelo que comenzó por la eliminación de la política proteccionista en el ámbito del Comercio Exterior, culminando en 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Ante esta nueva etapa de la economía mexicana, se hizo necesario para el gobierno enfocar sus esfuerzos en los sectores más prometedores en el terreno del comercio internacional, por lo que se crean los programas de apoyo a las exportaciones.

Al registrar altos niveles de competitividad en el marco del comercio internacional, la Industria Manufacturera se ha consolidado como un pilar de la economía mexicana.

La principal característica de los instrumentos de apoyo a las exportaciones es que permiten la reducción, devolución o diferimiento del pago de aranceles en las importaciones temporales efectuadas al amparo de un Programa, de igual forma se traduce como un mecanismo de beneficio fiscal.

Los instrumentos de apoyo a las exportaciones se han destinado a promover sectores empresariales diferentes; sin embargo, se observan coincidencias en cuanto a los objetivos de fondo, mismos que se reduce a: desregulación y simplificación administrativa en materia de exportaciones, beneficios fiscales y al mejoramiento y aumento de la competitividad internacional de la industria para contribuir a la generación de divisas y a la generación de empleos.

Dichas características son manejadas por la Secretaría de Economía más como estrategias que como objetivos, para ello, es algo en lo que aún se tendría que trabajar, es decir si se contará con programas adecuados y perfectamente encaminados a impulsar a que las empresas maquiladoras del país ofrezcan productos y servicios con un alto valor agregado, generando mayores márgenes de ganancia y mejores niveles de productividad. Los programas de fomento no cuentan con una estructura capaz de fomentar el comercio ya que son tantos los requisitos que es un solo sector industrial que los pudiera cubrir, como lo son las grandes empresas.

En cuando al programa IMMEX uno de los requisitos es: reportar anualmente ventas al exterior por un valor superior a quinientos mil dólares; se trata de requisitos que difícilmente podrán ser alcanzados o cubiertos por empresas medianas o pequeñas.

Actualmente el programa de Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, envuelve los objetivos de la mayoría de los instrumentos de apoyo a las exportaciones, mismos que están perdiendo vigencia al verse afectados por reajustes de control implementados por la autoridad. Es en el ejercicio 2013 se modificó sustancialmente la regulación del sector manufacturero, esto en razón de las diversas irregularidades que se fueron observando en la operación de las empresas con el programa.

Uno de los resultados de estas facilidades administrativas y beneficios fiscales, es que se vieron beneficiadas empresas que no cubrían con el perfil para lo que fue diseñado el programa, ejemplo de ello aquellas empresas que no eran netamente exportadoras, que se ubicaban fuera de las zonas privilegiadas (franja fronteriza) y aquellas que únicamente prestaban sus servicios.

Ciertamente los objetivos por los cuales se creó el programa comenzaron a perder fuerza la justificación del régimen había desaparecido, con las numerables firmas de acuerdos de libre comercio, en el contexto internacional, que con llevaron en la reducción de aranceles y disminución de barreras no arancelarias, se vieron



beneficiados diversos sectores ya que los costos de importación se redujeron notablemente, y de esta forma comenzó facilitar el control de las operaciones de Comercio Exterior, en cuanto a inventario y pago de impuestos.

Con la reforma a la *Ley del IVA* (del 11 de diciembre de 2013, cuya entrada en vigor es a partir del 01 de enero de 2015), por la cual se impone el pago del IVA causado por motivo de importaciones temporales tramitadas al amparo de un Programa IMMEX, no se puede dejar de advertir que no sólo se perjudica a las empresas infractoras, causantes de esta medida de control severo; sino también a las que ejercen su Programa en un marco de legalidad, y por consiguiente, a la población en general al disminuir la generación de empleos y fuentes de ingresos.

La Industria Manufacturera de nuestro país presentó un proceso de transformación en el marco del comercio internacional que la ha llevado a posicionarse como un factor elemental de la economía nacional al ser captadora importante de capitales extranjeros y contribuir a la generación de empleos. Ahora, el instrumento de apoyo a la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación transita frente a cambios que alteran su operación, y para hacer frente a los desafíos que estos cambios representan, se deben implementar medidas ajustadas a la preservación de sus objetivos fundamentales.

Como propuestas para prevenir y corregir los abusos en que incurren las empresas autorizadas para operar un Programa IMMEX, y evitar controles severos por parte de la autoridad que lesionan la efectividad de sus objetivos, se mencionan las siguientes:

Como medida preventiva de abusos por parte de las empresas IMMEX, la autoridad puede capacitar, orientar y asistir a empleados de las empresas encargados de la operación del Programa, y con base en ello, hacer exigible la designación de personal especializado, mismo que podrá considerar como responsable solidario por el ejercicio indebido del Programa autorizado.

De igual modo, para evitar los abusos continuos en la operación del Programa IMMEX, se puede delimitar dicho instrumento al arranque de la actividad de exportación que lleve a cabo una empresa, para que, una vez alcanzada la eficiencia esperada, pueda subsistir por sí misma, verificando que la empresa cuente con la infraestructura, personal y condiciones específicas para la elaboración o transformación de un producto o bien de un servicio, principalmente en aquellos sectores sensibles, por ello se considera redoblar esfuerzos al momento de otorgar un programa de fomentos entre las unidades administrativas involucradas como son la Secretaría de Economía que una de sus labores es fomentar y el Servicio de Administración Tributaria es fiscalizar.

Se sugiere como medida correctiva a los abusos del Programa, imponer fuertes sanciones que incrementen la percepción de riesgo en el resto de las empresas IMMEX, al considerar que los créditos adquiridos con el fisco federal por este concepto, dañarán sus finanzas, desarrollo y funcionamiento gravemente, y valorar la continuidad del régimen de importación ya la industria maquiladora tiende a convertirse en ensambladora de insumos de importados, en vez de proveedor de insumos para las empresas exportadoras, y algunas propuestas serían:

1. Reestructurar o inducir los programas a las pequeñas y medianas empresas, para estas sean proveedoras de insumos de productos de exportación
2. Diversificar el fomento a los demás sectores de la economía

Para lo anterior, se requiere de una política de desarrollo tecnológico encaminada a la producción y elaboración de materias primas y bienes semielaborados y terminados por pequeñas y medianas empresas, con lo cual la industria de exportación nacional estaría en condiciones de incrementar mayor valor agregado a la producción, de igual forma la elaboración de insumos tecnológicos, la tasa de importación de bienes de uso intermedio y bienes de capital tendería a reducir y las empresas tendrían un mayor beneficio al minimizar los costos derivados de la importación de estas materias que hoy son necesarias traer del exterior.

Si bien es cierto se ha logrado generar una producción exportadora de alto nivel de un determinado grupo de empresas, sin embargo, no se ha logrado constituir verdaderamente una radiografía de las empresas con potencial exportador, son pocos los estadísticos que permitan demostrar con precisión que tan benéficos han sido los programas de fomento y que demuestren las necesidades que requiere de este importante sector de la economía.

Para ello, es necesario crear un censo exportador que permita conocer con exactitud cuáles son las fortalezas y debilidades de cada empresas y así se detectaría realmente cual es la realidad de cada una de ellas, y si cuentan con algún programa de fomento o bien si requieren de alguno, llevaría a reestructurar los programas y determinar si el régimen de importación temporal sigue siendo de utilidad para las empresas o con la desgravación que con lleva la firma de tratados de libre comercio es suficiente para la importación de materias primas sin el pago de aranceles de Comercio Exterior.

## GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

**ALADI:** Asociación Latinoamericana de Integración.

**ALTEX:** Empresas Altamente Exportadoras.

**BANCOMEX:** Banco Nacional de Comercio Exterior.

**CCA:** Consejo de Cooperación Aduanera u Organización Mundial de Aduanas, por su nombre comercial.

**CFF:** Código Fiscal de la Federación.

**DOF:** Diario Oficial de la Federación.

**DRAWBACK:** Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores.

**ECEX:** Empresas de Comercio Exterior.

**GATT:** Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

**IMMEX:** Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.

**INDEX:** Industria Maquiladora Manufacturera de Exportación A.C.

**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**IVA:** Impuesto al Valor Agregado.

**MMDD:** miles de millones de dólares.

**TLC:** Tratado de Libre Comercio.

**TLCAN:** Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

**OMC:** Organización Mundial de Comercio.

**PITEX:** Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación.

**PROSEC:** Programas de Promoción Sectorial.

**SAT:** Servicio de Administración Tributaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁVILA Marcué, Felipe. *Negocios en México*. Rebal Ediciones. México. 2002. 197 pp.
- BERUMEN Arellano, Sergio A. *Economía de la Empresa*. Editorial Trillas. México. 2007. 282 pp.
- BOSQUE, Teresa. *Investigación Elemental*. Editorial Trillas. Cuarta edición. México. 1991. 94 pp.
- CARRADA Bravo, Francisco. *La Economía de México. Problemas, Realidades y Perspectivas*. Editorial Trillas. México. 2008. 278 pp.
- ECO, Humberto. *Cómo se hace una Tesis*. Traducción Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez. Editorial Gedisa. México. 2001. 233 pp.
- EITEMAN K., David, Arthur Stonehill I., y Michael Moffett H. *Las Finanzas en las Empresas Multinacionales*. Traducción María del Pilar Carril Villarreal y Jaime Gómez Mont Araiza. Editorial Pearson Educación. Decimosegunda edición. México. 2011. 656 pp.
- EROLES G., Antonio. *La Pequeña Empresa Exportadora*. Panorama Editorial. México. 1995. 143 pp.
- EYSSAUTIER De la Mora, Maurice. *Metodología de Investigación II*. Editorial ECAFSA. México. 2001. 180 pp.
- FADL Kuri, et al. *México: Transición Económica y Comercio Exterior*. Editorial Banco Nacional de Comercio Exterior y Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. México. 1999. 482 pp.

GUTIERREZ Sáenz, Raúl y José Sánchez González: *Metodología del Trabajo Intelectual*. Editorial Esfinge. Vigésima Segunda Edición. México. 2006. 199 pp.

MORENO Castellanos, Jorge Alberto. *Programa IMMEX. Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación. Operación Aduanera, Fiscal y de Comercio Exterior*. Tax Editores Unidos, SA de CV. Segunda Edición. México. 2009. 287 pp.

MORENO Castellanos, Jorge Alberto, Hadar Moreno Valdez, y Pedro Trejo Vargas. *Comercio Exterior Sin Barreras*. Tax Editores Unidos SA de CV. Cuarta Edición. México. 2010. 508 pp.

PAZOS, Luis. *Libre Comercio: México-E.U.A. Mitos y Hechos*. Editorial Diana. México. 1990. 110 pp.

PORTER E., Michael. *Ventaja Competitiva*. Grupo Editorial Patri. Segunda edición. México. 2002. 555 pp.

RUGMAN M., Alan. *Negocios Internacionales. Un Enfoque de Administración Estratégica*. Mac Graw-Hill. México. 1997. 707 pp.

Secretaria de Comercio y Fomento Industrial. *La Industria Maquiladora de Exportación en México*. Banco Nacional de Comercio Exterior. México. 1988. 67 pp.

SORIANO, Ramón. *Cómo se escribe una Tesis. Guía Práctica para Estudiantes e Investigadores*. Editorial Berenice. México. 2008. 189 pp.

SOZA Valderrama, Héctor. *Planificación del Desarrollo Industrial*. Siglo XXI Editores, S. A. México. 1966. 370 pp.

TREJO Vargas, Pedro. *Tratado de Derecho Aduanero*. Tax Editores Unidos SA de CV. México. 2012. 608 pp.

WALKER, Melissa. *Cómo escribir Trabajos de Investigación*. Traducción José A. Álvarez. Editorial Gedisa. España. 2000. 473 pp.

## **Revistas**

Cuevas, Julio. “Nuevo IVA aplicable a IMMEX”. *Revista Estrategia Aduanera*. No. 61. enero-febrero. 2014.

De la Torre De Steffano, Octavio. “*Industria Maquiladora ¿Exenta de IVA?*”. *Revista Consejero Empresarial*. No. 3. Marzo. 2014.

Lawrence Douglas, Taylor Hansen, Los orígenes de la Industria maquiladora en México, *Revista Comercio Exterior* Vol 53, núm. 11, noviembre –de 2003 pp 1045-1056

## **Documentos electrónicos**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma publicada DOF 10-02-2014. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>)

*Ley de Comercio Exterior*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, texto vigente, última reforma publicada DOF 21-12-2006. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>) (Consulta: agosto 2016).

Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2012. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/norma.htm>)

*Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, texto vigente, última reforma publicada DOF 09-04-2012 (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>) (Consulta: agosto de 2016).

Acuerdo que modifica el diverso por el que se aprueban los formatos que deberán utilizarse para realizar trámites ante la Secretaría de Economía, el Centro Nacional de Metrología, el Servicio Geológico Mexicano, el Fideicomiso de Fomento Minero y la Procuraduría Federal del Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 2013.

([http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5295589&fecha=11/04/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5295589&fecha=11/04/2013))

*Ley Aduanera*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, texto vigente, última reforma publicada DOF 09-12-2013 (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12.pdf>)

*Ley del Impuesto al Valor Agregado*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, texto vigente, última reforma publicada DOF 11-12-2013. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77.pdf>)

*Ley del Impuesto Sobre la Renta*, texto vigente, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013.

(<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>)

*Ley Federal de Derechos*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, texto vigente, última reforma publicada DOF 11-12-2013.

(<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107.pdf>)

*Código Fiscal de la Federación*, Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, texto vigente, última reforma publicada DOF 14-03-2014. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>)



[Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.](http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/462/11.htm?s=is)  
(<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/462/11.htm?s=is>)

Resolución por la que se establecen las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en Materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su Anexo 1, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2002. (<http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/>)

Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2013.  
([http://www.sat.gob.mx/informacion\\_fiscal/normatividad/Paginas/resolucion\\_miscelanea\\_fiscal\\_2014.aspx](http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/normatividad/Paginas/resolucion_miscelanea_fiscal_2014.aspx))

Reglas Generales de Comercio Exterior para 2015, publicación en el Diario Oficial de la Federación el 07 de abril de 2015  
([http://www.sat.gob.mx/informacion\\_fiscal/normatividad/Paginas/reglas\\_comercioexterior\\_2015.aspx](http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/normatividad/Paginas/reglas_comercioexterior_2015.aspx))

Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite Reglas y Criterios de Carácter General, en Materia de Comercio Exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2012.  
([http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283884&fecha=31/12/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283884&fecha=31/12/2012))

### **Referencias Electrónicas (Sitios World Wide Web)**

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

<http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/SICETECA/SICETECA.html>

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

<http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria?state=published>

<http://www.index.org.mx/>

<http://www.wto.org/indexsp.htm>

([http://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/its2013\\_s/its13\\_toc\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2013_s/its13_toc_s.htm)

<http://www.inegi.org.mx/default.aspx?>

<http://bancomext.com/Bancomext/secciones/home.html>

[https://www.jetro.go.jp/mexico/topics/20101008622- topics/SAT\\_Auditoria\\_IMMEX.pdf](https://www.jetro.go.jp/mexico/topics/20101008622- topics/SAT_Auditoria_IMMEX.pdf)

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