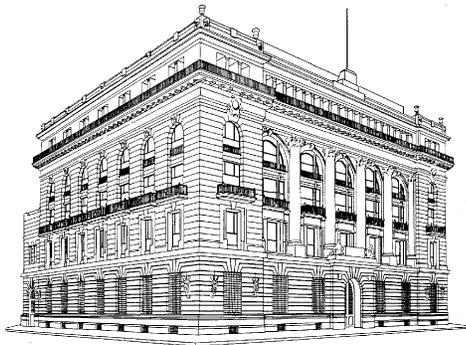


Servicios de Manufactura El Caso de México



BANCO DE MEXICO

Bogotá, Colombia

Diciembre de 2012

Antecedentes

La Industria Maquiladora surge en México en 1964, con el objetivo de resolver principalmente dos necesidades:

1. Dar empleo permanente a los trabajadores mexicanos que hasta esas fechas se les había permitido permanecer temporalmente en los campos agrícolas de E.U.

2. Dar respuesta económica al encarecimiento de la mano de obra que tenía lugar en Estados Unidos.

Por lo anterior, el 20 de mayo de 1965 se establece la Política de Fomento a la Industria Maquiladora de Exportación en el norte de México.

Las Maquiladoras

El Programa de Operación de Maquila fue un instrumento mediante el cual se permitía importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en la transformación, elaboración o reparación de mercancías destinadas a la exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado, y de las cuotas compensatorias.

Lo anterior se debía a que las mercancías importadas nunca eran propiedad de la empresa en México, por lo que dichas unidades eran “centros de costo”.

Mediante los registros de importación y exportación de las empresas maquiladoras se llevó a cabo la estadística de Ingresos por Servicios de Transformación por muchos años, de acuerdo al Cuarto Manual de Balanza de Pagos del FMI.

Las Maquiladoras

A lo largo de los años se hicieron diversas modificaciones al Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, los más recientes en 1998, en 2000 y en 2003.

Con dichas modificaciones se fue permitiendo a las empresas maquiladoras que vendieran parte de su producción en México, obligándoles a pagar los impuestos de importación de los insumos en el momento en que destinaban la producción al mercado doméstico. Por otra parte, se fueron relajando los criterios para otorgar los permisos dentro de este programa, de tal manera que al final había incluso empresas del sector agropecuario que tenían programa de maquiladoras para poder importar algunos insumos sin pagar impuestos de importación.

Las Maquiladoras

Por lo anterior, la estadística de Servicios de Transformación se fue convirtiendo en un seguimiento del programa de Maquila más que en una estadística de Servicios de Transformación.

Por otra parte, en los años 90s cambiaron las definiciones del Manual de Balanza de Pagos (Quinto Manual) y se recomendó que ya no se separaran las importaciones y exportaciones de las empresas maquiladoras de las de resto de empresas, por lo que debía imputarse el cambio de propiedad de las mercancías comerciadas por las maquiladoras.

Con lo anterior, la carencia de consistencia entre la definición de Servicios de Transformación y el Programa de Maquiladoras resultó poco trascendente, ya que la estadística del comercio de las maquiladoras sería solo informativa y no haría diferencia al interior de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos.

Las Empresas PITEX

Por otra parte, en 1990 se instauró el Programa de Importación Temporal para la Exportación (PITEX), mediante el cual las empresas podían importar componentes libres de impuestos, siempre y cuando exportaran al menos 30 por ciento de sus ventas. A lo largo de la década de los noventa el programa PITEX cobró una importancia cada vez mayor, sobre todo para empresas localizadas en regiones no fronterizas.

Muchas de las empresas PITEX fueron empresas receptoras de inversión extranjera directa, mismas que se veían beneficiadas por la cercanía al mercado de Estados Unidos, lo que se reflejaba en menores costos de transporte, además de la mano de obra barata. Ejemplos de empresas PITEX muy exitosas son las de la industria automotriz, de la farmacéutica, entre otras.

Las Empresas PITEX

En principio, las importaciones de las empresas PITEX si cambiaban de propiedad. Sin embargo, en muchos casos el cambio de propiedad solo era un reconocimiento en la contabilidad de las empresas, ya que nunca pagaban las mercancías importadas ni tampoco pagaban intereses por créditos comerciales, es decir, recibían las mercancías en un esquema de “préstamo” mediante contratos con las casas matrices.

Sin embargo, de acuerdo al Quinto Manual, al igual que el comercio de las Maquiladoras, el de las empresas IMMEX se debía registrar en términos brutos dentro del renglón de Mercancías en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos.

Las Empresas Maquiladoras y Pitex

De esta manera, los programas de maquiladoras y PITEX fueron convergiendo gradualmente en cuanto a su operación, de hecho en los últimos años de operación de dichos programas se observaron múltiples casos de empresas que cambiaban de programa en más de una ocasión dentro de un mismo año, para aprovechar ciertos beneficios fiscales.

Por lo anterior, se puede decir que el proceso de globalización de la economía mundial, y el particular la globalización de la economía mexicana a partir de los años 80s, propiciaron cambios en la organización industrial de las empresas exportadoras de México, haciendo que dichas empresas combinaran procesos productivos en los que los insumos eran pagados por las empresas mexicanas y otros en los que no había cambio de propiedad; más aun, los insumos importados ,con cambio o no de propiedad, podían utilizarse para exportar bienes a las empresas con las que se tenían contratos de maquila o a otras, lo anterior debido a que gran parte de los insumos son fungibles (lámina de acero, cables eléctricos, textiles, etc...)

EMPRESAS IMMEX

Con base en los cambios en la estructura organizacional de la economía mexicana, en 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto para El Fomento de la Industria Manufacturera , Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) en el cual se fusionaron los programas de MAQUILA y PITEX.

El Programa IMMEX es un instrumento mediante el cual se permite importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en un proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación o a la prestación de servicios de exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado y, en su caso, de las cuotas compensatorias.

EMPRESAS IMMEX

Por lo expuesto anteriormente, no es posible identificar a través de los pedimentos aduaneros, que son la fuente actual de información para la elaboración de la estadística de comercio exterior, la separación de los insumos que tienen un cambio de propiedad de los que no lo tienen.

Una alternativa de medición pudiera ser realizar encuestas al menos a las poco más de 6,000 empresas del programa IMMEX, preguntándoles los insumos importados que no tuvieron cambio de propiedad de aquellos que si lo tuvieron. Dicha labor además de muy intensa, pudiera ser poco fructífera, ya que es difícil que las empresas tengan los elementos para reportar sus importaciones sin cambio de propiedad, así como las respectivas exportaciones producidas con dichos insumos, por fracción arancelaria, país copartícipe, aduana y demás características que se tiene en la información aduanera, misma que sería necesaria para separar el comercio de mercancías del de servicios, de acuerdo al sexto Manual de Balanza de Pagos, sin perder la posibilidad de obtener información de comercio exterior por esas características.

EMPRESAS IMMEX

Es más, es muy probable que aunque se les solicitaran datos agregados a las empresas de sus importaciones sin cambio de propiedad y sus exportaciones derivadas de dichas importaciones, por la fungibilidad de los insumos y los contratos con las empresas del exterior con contratos de maquila y de no maquila, puede ser muy difícil que identifiquen que parte de los insumos tienen cambio de propiedad y que parte no la tienen.