

¿Cómo hacer un sector maquilador menos competitivo?



90



Lic. Mario Echagaray
G., Asociado

En congruencia con una reforma eminentemente recaudatoria, las recientes modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), de las cuales no se ha hablado mucho, tendrán lamentables consecuencias al gravar las importaciones temporales para empresas maquiladoras y a la industria automotriz terminal, aunado al incremento en la tasa general para aquellas empresas que se encuentran en la franja y región fronteriza, zona en la que tradicionalmente se encuentran establecidas gran cantidad de las maquiladoras. Sin duda se trata de un fuerte golpe al sector exportador y de comercio exterior, lo cual afectará a la competitividad de nuestro país

ANTECEDENTES

El pasado 8 de septiembre, el Ejecutivo Federal entregó al Congreso el proyecto de reforma hacendaria a través del denominado Paquete Económico para 2014.

El citado proyecto incluyó una serie de adecuaciones a distintas leyes, entre ellas las referentes a la Ley Aduanera y a la LIVA.

Así, una vez revisado por la Cámara de Diputados y la de Senadores, los días 29 y 31 de octubre, respectivamente, se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* la Minuta con Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Aduanera y la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Entrando en materia, merece especial atención que los legisladores hayan reiteradamente argumentado que ante la dinámica mundial, nuestro país requiere:

1. Atraer inversión.
2. Facilitar el mercado exterior.
3. Brindar mejores condiciones de acceso a los mercados internacionales, en especial a las pequeñas y medianas empresas.

Así, de acuerdo con lo señalado por los propios parlamentarios, para lograr los objetivos anteriores se requiere:

1. Impulsar la inversión en infraestructura.
2. Modernizar las aduanas, aprovechando la posición geográfica privilegiada del país.
3. Aprovechar la red de acuerdos y tratados comerciales de los que México es parte.

Esto, tendría como consecuencia el impulsar a México al siguiente nivel dentro de las mejores prácticas aduaneras del mundo, entre otras cuestiones.

Sin embargo, nada más alejado de la realidad, si se considera que la reforma a la Ley Aduanera se limitó a hacer sólo “algunos ajustes”, para cumplir con una serie de compromisos internacionales y, en el mejor de los casos, hacer más eficientes los procesos, a cambio de la incertidumbre jurídica para los contribuyentes.

Sin embargo, las reformas a la Ley Aduanera no tuvieron mucha atención. Esto es, como no se estableció algún gravamen nuevo, no mereció mayor crítica.

Caso contrario resultó la reforma a la LIVA en esta materia, la cual asesta un fuerte golpe al sector exportador y de comercio exterior. Problemática de la cual no se ha hablado mucho, debido a que el sector empresarial se ha enfocado más en las repercusiones del aumento del impuesto al valor agregado (IVA) del 11 al 16%, en la franja y región fronteriza.

En efecto, en la reforma a la LIVA se establece la obligación de pagar este impuesto cuando se trate de importaciones temporales para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila (IMMEX), de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos (industria automotriz terminal), de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado o bien, en recinto fiscalizado estratégico.¹

Cabe destacar que en la ley vigente, las importaciones temporales se encuentran exentas del pago del IVA.

Así las cosas, obligar a la industria maquiladora y terminal automotriz a pagar el IVA en las importaciones temporales es preocupante, considerando lo sensibles que son esas industrias en el tema de costos.

De hecho, es justamente “el costo” lo que las hace competitivas a nivel mundial, de manera que debiésemos preguntarnos: ¿en dónde quedó aquella intención de promover la inversión extranjera y lanzar al país al siguiente nivel de procesos aduaneros?

Para tener una idea más clara, la industria maquiladora en México representa el mayor ingreso después de las exportaciones de petróleo crudo, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

RESULTADOS COMPARATIVOS

Ingresos por maquila, submaquila y remanufactura de IMMEX provenientes del extranjero, Exportaciones petroleras, Remesas y Divisas por turismo; 2012, segundo trimestre 2013.²

¹ Artículo 25 fracción I reformado de la LIVA. Cabe señalar que, de conformidad con las Disposiciones Transitorias de dicho ordenamiento, lo dispuesto en el numeral antes citado entrará en vigor un año después de que se hayan publicado en el DOF las reglas sobre certificación a que se refiere el artículo 28-A

² Fuente: INEGI, elaborada a partir de la Estadística Mensual del Programa IMMEX y de las cifras trimestrales de la Balanza de Pagos calculada por el Banco de México (Banxico)

Con esta disposición, se hace patente la clara intención recaudatoria del Gobierno Federal, sin embargo, pareciera que no consideraron los alcances de esa medida.

En principio, el legislador justifica la reforma bajo el argumento de evitar con ella que los bienes importados temporalmente se queden en el país de manera irregular, con lo cual evitan el pago del IVA. De esa manera pretenden combatir las prácticas de evasión.

Lo anterior, sin duda, es una mala práctica que algunos evasores realizan, quienes seguramente continuarán buscando la manera de actuar al margen de la ley. No obstante, lo cierto es que el grueso de los contribuyentes –empresas IMMEX y de la industria automotriz terminal–, llevan una práctica correcta al respecto.

De hecho, hay que recordar que dichos contribuyentes, cuando destinan la mercancía al mercado nacional, pagan el IVA, incluso actualizado y con recargos, al momento de realizar el cambio de régimen.

De manera que, en principio, el fisco federal no está dejando de percibir algún ingreso por concepto del IVA en las importaciones temporales, así que: ¿en dónde está la afectación que justifique tal medida?

Asimismo, pareciera que se pretende atacar un problema desde una perspectiva que afecta a contribuyentes cumplidos. Basta recordar que en el pasado, el decreto que regulaba la industria maquiladora no permitía realizar ventas al mercado nacional, lo cual obligaba a que todo lo importado temporalmente al amparo del programa de maquila, fuera destinado en su totalidad a la exportación.

Ahora, el Decreto vigente exige solamente exportar un 10% de las ventas totales o \$500,000 dólares de los Estados Unidos de América (EUA) o su equivalente en moneda nacional,³ con lo que “abren la puerta” para que se importe de manera temporal mercancía que, desde antes de ser importada, se conoce que nunca será destinada a la exportación.

Ahora bien, el combate a una práctica evasiva debe hacerse enfrentando directamente a los evasores y, para ello, le sobran facultades a la autoridad.

Es decir, desde hace más de una década se han estado fortaleciendo de manera paulatina las facultades de fiscalización de las autoridades, sin embargo, a pesar de ello, no se ven resultados claros de su ejercicio; pareciese que lo que realmente hace falta es voluntad. En cualquier caso, no es aceptable combatir la evasión mediante la eliminación de un régimen que en sí mismo no es la causa de la evasión.

De manera que, ¿no sería más conveniente revisar y acotar los programas de fomento, en vez de aplicar un gravamen a las importaciones temporales?

El asunto se convierte en un tema de costo financiero, por el flujo que representará pagar el impuesto, para posteriormente acreditarlo, lo cual para las empresas que realmente exportan, les generará muy probablemente un saldo a favor.

Pero también es cierto que las empresas tendrían que solicitar la devolución de ese saldo a favor, y sujetarse a los procesos y tiempos que la autoridad –con base en las disposiciones fiscales– toma para devolverlos, y que sabemos quienes nos dedicamos a esto que, en ocasiones, suele tardarse meses.

De manera que el resultado en el flujo financiero de las empresas se vislumbra catastrófico, lo que pondría en riesgo su competitividad, al tener que asignar recursos productivos al financiamiento de un impuesto por la importación de mercancía que, en principio, no se consumirá en el país, premisa bajo la cual se justificaba la exención.

No obstante lo anterior, de acuerdo con la propia reforma, el impuesto pagado será “recuperable” mediante la aplicación de un crédito fiscal equivalente al 100% del IVA que se deba pagar con motivo de la importación temporal.

Sin embargo, se aclara que ese crédito fiscal sólo será para aquellas empresas que obtengan una certificación por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT), el que emitirá, mediante reglas, los requisitos para poder obtener tal certificación.

En ese sentido, la autoridad que administra el programa IMMEX (Secretaría de Economía -SE), se declaró “a favor” de un sistema de certificación no discriminatorio, en el cual no influya el tamaño de las empresas.

³ Artículo 11 del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación

Pero las noticias no son tan alentadoras: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) declaró recientemente que las 100 mayores empresas exportadoras del país serán certificadas para estos fines. Dentro de esas entidades se encuentran empresas IMMEX, las cuales, en conjunto, realizan 60% del total de las exportaciones de la industria maquiladora del país, además están siete compañías de la industria automotriz terminal.⁴

Para agregar otra dosis de incongruencia, la reforma plantea una alternativa para no pagar el IVA en las importaciones temporales cuando las empresas se decidan por no ejercer la opción a certificarse (o mejor dicho, estén dentro del grupo selecto de las 100).

Esa alternativa consiste en garantizar el interés fiscal mediante fianza otorgada por institución autorizada y, nuevamente, de conformidad con las reglas que al efecto emita el SAT. Esta medida también implica el costo financiero de la garantía.

Si me lo permiten, quisiera hacer aquí un ejercicio mental simple. ¿Cómo se podría determinar el interés fiscal y, por ende, el monto a garantizar?

Recordemos que estamos hablando del IVA, mismo que se calcula sobre la base del valor de la mercancía, adicionado con el impuesto general de importación (IGI), y las demás contribuciones y aprovechamientos que se tuvieran que pagar, como si se tratara de una importación definitiva.⁵

Pensemos pues, que se va a estimar el valor de la mercancía con base en proyecciones y en los valores de las mercancías importadas en años anteriores, pero ¿y los impuestos al comercio exterior?

Debemos tomar en cuenta que dependiendo el origen de la mercancía será el IGI que se cause (por virtud de las preferencias arancelarias que se tienen con los distintos tratados comerciales), pero también hay que considerar que muchas veces los orígenes de la mercancía cambia de acuerdo con la disponibilidad de los insumos, de manera que una empresa maquiladora que hoy recibe material de origen

estadounidense, mañana puede recibir el mismo tipo de material, pero de un origen diferente.

Considerando lo anterior, ¿cómo se determinarán los impuestos?, dado que los mismos se deberán sumar a la base para el cálculo del IVA.

Y todo lo antes comentado, sin olvidar que la “facilidad” de garantizar el interés fiscal conlleva el costo que representa el contratar una póliza de fianza.

Ante el panorama sombrío, las esperanzas del sector se están perfilando para convencer al Ejecutivo Federal de que ejerza su facultad para realizar observaciones a esa disposición; situación que se deberá dar en un plazo no mayor a 30 días o bien, cabildear con el Congreso de la Unión la derogación o modificación de su entrada en vigor,⁶ tomando en cuenta que mediante el artículo transitorio se establece que, en específico la modificación al artículo que dispone el pago del IVA en las importaciones temporales de este tipo de empresas, entrará en vigor un año posterior a que sea publicada en el DOF.⁷

CONCLUSIONES

Si bien la reforma a la Ley Aduanera no mereció mucha atención por parte de los medios e interesados, tal vez por no establecer algún nuevo gravamen, la reformada efectuada a la LIVA asesta un duro golpe al comercio exterior, al gravar las importaciones temporales para empresas maquiladoras y a la industria automotriz terminal, aunado al incremento en la tasa general para aquellas empresas que se encuentran en la franja y región fronteriza, zona en la que tradicionalmente se encuentra establecida una gran cantidad de las maquiladoras.

No obstante que se pretende disminuir el impacto mediante una certificación o garantizando el interés fiscal, todavía no queda claro hasta dónde podrán ser realmente mecanismos que en la práctica resuelvan la afectación que ese impuesto pudiera representar tanto para la industria maquiladora, como para la automotriz terminal. •

⁴ Morales, Roberto. “Exentarán IVA sólo las 100 mayores exportadoras: SAT”. Periódico *El Economista*, en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/10/30/exentaran-iva-solo-las-100-mayores-exportadoras-sat>, consultada el 8 de noviembre de 2013

⁵ Artículo 27 de la reformada LIVA

⁶ Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

⁷ Artículo segundo transitorio, fracción III de la reformada LIVA