

Fragmentos del Informe de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos sobre las industrias maquiladoras de exportación

NOTICIA

El 18 de agosto de 1969, el Presidente de Estados Unidos pidió a la Comisión de Aranceles que investigara los factores económicos relacionados con la existencia de las fracciones 806.30 y 807.00 de la Tarifa Arancelaria de Estados Unidos, que establecen que los artículos norteamericanos que han sido exportados para ser terminados —mediante ensamble— en el exterior al volver a entrar a territorio norteamericano pagan derechos de importación sólo sobre el valor agregado por el procesamiento en el exterior, y al amparo de las cuales se han establecido plantas maquiladoras de exportación en diversos países, entre ellos México. La Comisión de Aranceles presentó su informe al Presidente el 30 de septiembre del mismo año. El informe, titulado Economic Factors Affecting the Use of Items 807.00 and 806.30 of the Tariff Schedules of the United States, fue publicado por la propia Comisión de Aranceles (TC Publication 339, Washington, D. C., septiembre, 1970).

Comercio Exterior presenta, en traducción no oficial, las partes de este informe que plantean consideraciones de orden general sobre este tipo de empresas, aplicables a las que se han establecido en la zona fronteriza norte de nuestro país durante los últimos años.

TEXTO

INTRODUCCION

El total de las importaciones de Estados Unidos realizadas bajo las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00 en conjunto, aumentaron año con año pasando de 953 millones de dólares en 1966 a aproximadamente 1 842 millones en 1969. Aunque el comercio amparado por ambas fracciones aumentó rápidamente y sin interrupción durante ese período en 889 millones de dólares, la mayor parte del incremento se debió a la importación de

artículos ensamblados en el extranjero con componentes fabricados en Estados Unidos, o sea los amparados por la fracción 807.00, ya que las importaciones de éstos pasaron de 890 millones en 1966 a 1 649 millones en 1969, es decir, observaron un aumento de 759 millones.

El creciente volumen de importaciones, particularmente aquellas comprendidas en la fracción 807.00 ha sido motivo de preocupación cada vez mayor por parte del Consejo Ejecutivo de la AFL-CIO* y otros sindicatos, que han señalado que a su juicio, estas concesiones arancelarias han propiciado el traslado de instalaciones productivas de Estados Unidos hacia países extranjeros que pagan salarios más bajos que los que prevalecen en este país y han originado, consecuentemente, la exportación de oportunidades de trabajo desde Estados Unidos.

Como respuesta a estas preocupaciones, a comienzos de 1968 se iniciaron planes para la formación de un grupo de trabajo que examinara el grado hasta el cual la fracción arancelaria 807.00 "contribuye a la expansión, contracción o relocalización de empleos fuera de Estados Unidos". Otro objetivo fue determinar si las inversiones privadas estadounidenses en el extranjero "para el único o principal propósito de producir artículos de exportación hacia Estados Unidos" servían a los intereses económicos de este país.¹ Posteriormente, el Presidente pidió que la Comisión de Aranceles hiciera un análisis de los factores económicos más importantes del comercio amparado por las fracciones 807.00 y 806.30.

Después de iniciada la investigación, la Comisión hizo un gran esfuerzo para localizar a las empresas estadounidenses que utilizaban ambas disposiciones arancelarias, con el propósito de obtener la información necesaria para responder a la petición presidencial. Gracias a la información tomada de los archivos de

* American Federation of Labor-Congress of Industrial Relations (Federación Norteamericana del Trabajo-Congreso de Relaciones Industriales), la federación sindical norteamericana más importante. [N. del T.]

¹ Este grupo de trabajo no publicó un informe oficial.

la Comisión, de contactos con las empresas, de una revisión de facturas aduaneras y de otras fuentes, se formó una lista de aproximadamente 1 200 empresas que se suponía hacían o pensaban hacer uso de ambas fracciones arancelarias.

En diciembre de 1969 se realizó, con base en cuestionarios, un estudio preliminar de las empresas que se encontraban en la lista de la Comisión. Este estudio tenía dos propósitos. Primero, trataba de reunir datos más significativos que los disponibles en fuentes oficiales respecto a la composición del comercio realizado bajo las fracciones arancelarias en cuestión.² Segundo, el estudio intentaba obtener de cada uno de los participantes, una imagen que incluyera información sobre el volumen de importación, ya fuera que la empresa actuara como importadora directa o como usuaria de mercancías extranjeras que contuvieran material estadounidense sujeto a concesiones arancelarias, o bien que las operaciones de la empresa consistieran en exportar productos nacionales para su procesamiento o ensamble en el exterior, para posteriormente importar el producto. Además, en este estudio se obtuvieron ciertos datos con respecto al volumen de empleo e inversión estadounidense en las instalaciones en el extranjero donde se procesan o ensamblan los productos estadounidenses reingresados al país al amparo de concesiones arancelarias.

Después de una revisión de las respuestas obtenidas del cuestionario para el estudio preliminar, se enviaron cuestionarios a las empresas que parecían ser las más significativas importadoras de aquellos productos que se encontraban amparados por dichas fracciones y que parecían ser las más indicadas para proporcionar la información necesaria para responder a la petición presidencial.

La Comisión trató de realizar una investigación sobre las más grandes empresas estadounidenses importadoras de los principales productos (prendas de vestir, productos electrónicos de uso doméstico, equipo de transporte, juguetes e instrumentos científicos) incluidos en las tres listas de la Tarifa Arancelaria de Estados Unidos (listas 3, 6 y 7) en las que se ha concentrado este tipo de comercio de importación. Dichas empresas se revelaron como las más aptas para proporcionar los datos requeridos, tales como la información sobre los niveles de salarios y de empleo en el extranjero, el costo relativo de la producción de artículos en el extranjero al amparo de las fracciones arancelarias en cuestión y el de la producción de los mismos artículos o similares en Estados Unidos. La investigación se concentró en las empresas estadounidenses que llevan a cabo operaciones de exportación-importación en instalaciones en el extranjero en las cuales han realizado inversiones. Con el propósito de obtener información adicional, también se enviaron cuestionarios a ciertas empresas extranjeras con instalaciones de venta o fabricación en Estados Unidos y que realizan importaciones al amparo de estas disposiciones.

Las empresas que respondieron al cuestionario para el estudio preliminar realizaron el 92% del total de importaciones bajo la fracción 807.00 en 1969. Basándose en estas respuestas, resulta que, en ese año, cerca del 40% de las importaciones bajo esta fracción lo efectuaron empresas estadounidenses que tenían inversiones en instalaciones de ensamble en el extranjero de las que procedían las importaciones; de este comercio, cerca del

² Con datos de la Oficina de Censos fue posible tabular estadísticas comerciales para los años de 1966-69 sobre el valor y fuente de las importaciones bajo la fracción 807.00, por artículos. La Oficina de Censos no proporcionó datos por artículos para la fracción 806.30. El desglose de los artículos importados bajo la fracción 806.30, presentado en este informe, es una estimación basada en tabulaciones de documentos aduaneros e información obtenida por medio de cuestionarios.

60% fue realizado por empresas estadounidenses cuyos establecimientos en el exterior estaban fundamentalmente orientados a operaciones de ensamble bajo la fracción 807.00. El resto del comercio fue efectuado principalmente por empresas extranjeras que obtienen componentes estadounidenses para incorporarlos a los productos que exportan a Estados Unidos. Una pequeña parte del comercio total (principalmente de prendas de vestir) fue realizada por intermediarios o empresarios sin intereses financieros en los establecimientos extranjeros de los que se obtuvo el artículo ensamblado.³

Se recibieron cuestionarios detallados de empresas que representaban el 36% del total de las importaciones bajo la fracción 807.00, el 88% de las importaciones por parte de empresas estadounidenses con inversiones en plantas de ensamble en el extranjero y el 79% de las importaciones de las empresas estadounidenses cuyas plantas en el exterior estaban orientadas fundamentalmente hacia operaciones bajo la fracción 807.00.

Con respecto a la fracción 806.30, las empresas que respondieron al estudio preliminar realizaron cerca del 85% de las importaciones bajo dicha fracción, en 1969. Los datos obtenidos para el estudio indican que cerca del 58% del total de las importaciones bajo la fracción 806.30 efectuadas en 1969 fue realizado por empresas estadounidenses con inversiones en plantas en el extranjero en las que se procesaban artículos metálicos estadounidenses. La gran mayoría de estas importaciones fue procesada en plantas que estaban total o principalmente dedicadas al procesamiento de artículos metálicos para la reexportación a Estados Unidos bajo esa fracción. Cerca del 21% del comercio bajo la fracción 806.30 en 1969, fue efectuado por empresas extranjeras que generalmente obtienen los artículos metálicos estadounidenses para ser procesados de sus filiales o subsidiarias en Estados Unidos. Otro 21% fue realizado por importadores nacionales o intermediarios sin interés financiero alguno en las plantas extranjeras en las que se procesan artículos metálicos estadounidenses.

También se recibieron respuestas detalladas de empresas que en 1969 representaron el 54% del total de importaciones bajo la fracción 806.30, el 89% de las importaciones efectuadas por empresas estadounidenses con inversiones en plantas procesadoras en el extranjero, y el 93% de aquellas cuyas plantas extranjeras estaban total o principalmente dedicadas a operaciones bajo la fracción 806.30.

A continuación se detalla la cantidad de importaciones declaradas por aquellas empresas que respondieron a los primeros cuestionarios y a los posteriormente enviados a los usuarios de las fracciones arancelarias 807.00 y 806.30 (en millones de dólares):

	807.00	806.30
Total de importaciones estadounidenses en 1969	1 649	193
Respuestas al cuestionario preliminar:		
Total de importaciones de las empresas que contestaron	1 521	164
Importaciones efectuadas por empresas estadounidenses con inversiones en establecimientos en el extranjero	608	95

³ Aproximadamente la mitad del total de importaciones de prendas de vestir fue efectuada por empresas que operan en estas condiciones.

Empresas cuyos establecimientos en el extranjero se dedican exclusiva o principalmente al ensamble o procesamiento de productos estadounidenses	376	82
Respuestas al cuestionario detallado:		
Total	586	105
Empresas cuyos establecimientos en el extranjero se dedican exclusiva o principalmente al ensamble o procesamiento de productos estadounidenses	298	76

Además de los datos obtenidos por medio de los cuestionarios, fue proporcionada información útil por otras entidades gubernamentales, principalmente el Departamento de Trabajo, el Departamento de Comercio y la Oficina de Aduanas. La Comisión también obtuvo una considerable cantidad de datos por medio de audiencias públicas y de documentos presentados por las partes interesadas. La información obtenida para este trabajo también se basa en encuestas realizadas directamente por el personal de la Comisión y en informaciones provenientes de los archivos de la misma.

TRATAMIENTO ARANCELARIO ESTADOUNIDENSE

Las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00 se encuentran en la lista 8, parte 1, subdivisión B, de la Tarifa Arancelaria de Estados Unidos (Tariff Schedules of the United States - TSUS). De acuerdo con las disposiciones de la fracción 806.30, los artículos de metal (excepto metales preciosos) que han sido manufacturados o que han estado sujetos a un proceso de manufactura en Estados Unidos y han sido exportados para su procesamiento posterior, se encuentran sujetos a derechos arancelarios basados únicamente en el valor del procesamiento en el extranjero. Bajo la fracción arancelaria 807.00, los artículos importados ensamblados en países extranjeros con componentes fabricados en Estados Unidos se encuentran sujetos a derechos arancelarios basados en el valor total del producto importado, *menos* el valor de los componentes fabricados en Estados Unidos. Para los artículos importados bajo la fracción 807.00 no se requiere ningún procesamiento adicional en Estados Unidos.

PRACTICAS ARANCELARIAS

Fracción 806.30

En las disposiciones referentes a esta fracción, el valor del procesamiento en el extranjero sobre el que se impone el derecho arancelario es aquel que paga el importador, o si no existe cargo alguno, el valor especificado en la factura y los documentos de importación. Generalmente, el valor que se toma para propósitos arancelarios es aquel que se encuentra especificado en los documentos de importación. Si la autoridad aduanal correspondiente llega a la conclusión de que el valor especificado no representa un costo o valor razonable, entonces el valor se determina de acuerdo con las disposiciones de valoración de la ley arancelaria.

Un artículo de metal (excepto metales preciosos) importado bajo la fracción 806.30, debe haber sido exportado para su procesamiento en el extranjero y una vez ya procesado, o el nuevo artículo que resulte de tal procesamiento, deberá ser procesado posteriormente en Estados Unidos después de su *reingreso*. La Oficina de Aduanas ha juzgado que fundir, fresar,

esmerilar, taladrar, oradar, enrollar, cortar, perforar, laminar, formar, planchar y galvanizar, son algunas de las operaciones que se califican como "procesamiento".

Como ejemplos de artículos sujetos al tratamiento arancelario bajo esta fracción se encuentran las láminas de aluminio, obtenidas de lingotes de origen estadounidense y reintegradas a Estados Unidos para ser cortadas y troqueladas; lingotes de plomo producidos de desperdicios de plomo de origen estadounidense y regresados para procesamiento adicional; tornillos de metal fabricados en el extranjero con alambre estadounidense y retornados para recubrirlos con otro metal; tubería de acero inoxidable enviada al exterior para recubrirla de cromo y reingresada para doblarla y pulirla; polvo de carburo de tungsteno enviado al extranjero para su sintetización e importado para su procesamiento ulterior, y circuitos electrónicos impresos en placas de silicón, exportados para su corte y devueltos para su posterior procesamiento.

Antes de exportar un artículo para su procesamiento en el exterior bajo la fracción 806.30, el propietario o exportador deberá presentar (tal como se encuentra especificado en la sección 10.8 de las Reglas Aduaneras) un certificado de registro especificando el artículo o artículos que serán exportados. El propietario o exportador deberá especificar el procesamiento o fabricación que se efectuará en el exterior, así como en Estados Unidos, después de su devolución. El artículo deberá ser examinado por una autoridad aduanal y exportado bajo la supervisión de la misma. Después de su reintegro a EUA, el consignatario o propietario deberá declarar que el artículo importado y especificado en el certificado de registro ha sido procesado en el extranjero y cuál ha sido la naturaleza y el costo del procesamiento.

La declaración acerca del origen del artículo, naturaleza y costo del procesamiento en el extranjero, debe estar acompañada de una declaración de quién realizó el proceso en el exterior. El anterior requisito podrá ser omitido por la autoridad aduanera en el puerto de entrada únicamente cuando dicha autoridad compruebe que el artículo tiene derecho a entrar bajo la fracción 806.30 y que ha cumplido con todos los otros requisitos de las disposiciones.

De acuerdo a una decisión de la Oficina de Aduanas (T.D.54572 (22)), la fracción 806.30 es aplicable únicamente cuando el artículo metálico estadounidense enviado al extranjero para su procesamiento es reintegrado para un posterior procesamiento por la persona o empresa que exportó el artículo para ser procesado en el extranjero.

Fracción 807.00

Dadas las circunstancias bajo las que se desarrolla el ensamble de mercancías en el extranjero, generalmente es imposible establecer un valor de exportación o valor estadounidense, en la forma en que estos términos se encuentran definidos en la sección 402 de la Ley de Impuestos de 1930, modificada para los artículos importados. Gran parte de este tipo de intercambio es realizado por empresas estadounidenses y sus filiales en el extranjero que operan y transfieren artículos basándose más bien en el costo de la manufactura que en los valores establecidos en el mercado. Es más, frecuentemente no hay otros productores de la misma clase o tipo de mercancía en el país exportador o, si existen, sus gastos y sus utilidades no pueden tomarse en cuenta para las valuaciones aduanales. Por ello, la Oficina de Aduanas generalmente computa un "valor estimado" (*constructed value*).

Un valor estimado, para propósitos aduanales, representa la suma de todos los costos, reales o imputados, del material usado, trabajo, gastos generales, depreciación, transporte, otros gastos generales, una utilidad normal y gastos de empaque para la exportación. En la mayoría de los casos, sólo pueden ser determinados de inmediato los costos de los materiales, del trabajo y del empaque para la exportación. A esto se añade una estimación de los gastos generales y utilidades, de acuerdo con el margen de ganancia usual en el país de exportación, si éste puede ser determinado. De lo contrario, se añade el margen de ganancia usual de la actividad de que se trate en un tercer país comparable o en Estados Unidos. Actualmente, el margen de ganancia en Estados Unidos es el usado más frecuentemente. De este valor estimado bruto se deduce el valor de aquellos elementos de embalaje para la exportación que son de origen estadounidense y el valor de aquellos componentes estadounidenses para los que existen concesiones bajo la fracción 807.00. Estas deducciones generalmente están representadas por el valor registrado en la "declaración de exportación del embarcador" del Departamento de Comercio (forma 7525 V) presentada en el momento de la exportación de artículos desde Estados Unidos. Cuando estos valores parecen poco razonables, pueden requerirse otras pruebas del valor declarado.

Después de la instrumentación de la TSUS en 1963, no se dictaron reglas específicas respecto a la administración de las disposiciones de la fracción 807.00. Más bien, se avisó informalmente a los funcionarios aduanales que deberían adaptar la sección 10.1 de las Reglas Aduaneras, para los artículos estadounidenses que regresaban sin alteración en el valor. No fue sino en enero de 1968 cuando se añadió la subsección (g) a la sección 10.1 de esas Reglas con disposiciones específicas para la presentación de documentos en relación con la entrada de artículos que contienen componentes fabricados en Estados Unidos y que pretenden estar exentos de derechos arancelarios bajo la fracción 807.00.

La sección 10.1 (g) exige la presentación de:

a) una declaración de la persona que efectuó las operaciones de ensamble en el extranjero, enumerando y describiendo los componentes estadounidenses y las operaciones realizadas en el extranjero con dichos componentes, y

b) el endoso por parte del dueño, importador, consignatario o agente afirmando que la declaración especificada en a) es correcta.

La sección 10.1 (g) también incluye disposiciones de acuerdo con las cuales un funcionario aduanal puede no tomar en cuenta el documento anterior si está "suficientemente satisfecho, debido a la naturaleza de los artículos o debido a la presentación de otras pruebas... que los componentes de los productos ensamblados llenan los requisitos de la fracción 807.00". Ya que una gran proporción de las entradas bajo la fracción 807.00 las realizan empresas cuyos registros comerciales en Estados Unidos generalmente incluyen la información necesaria para la entrada bajo la fracción 807.00, este documento pocas veces se exige.

Como se dijo anteriormente, la fracción 807.00 se aplica únicamente a los componentes estadounidenses que se exportan listos para el ensamble, sin necesidad de procesarse posteriormente, y que no pierden su identidad física en el artículo ensamblado. Por lo tanto, la disposición no se aplica a los productos que resultan de procesos que se refieren a la producción con base en materiales continuos o rollos de material, tales

como alambre, tela, hilo, o similares, ni a la mercancía a granel, como sustancias químicas, ingredientes para alimentos, líquidos, gases, polvos y otros materiales que sufren un cambio de forma antes de su regreso. Las operaciones de ensamble en el exterior *pueden* incluir operaciones tales como costura, engomado, ajustado, ondulado, atornillado, clavado, remachado, soldado y fundido. También pueden comprender la eliminación de herrumbre, grasa o pequeños excesos de material. Por otra parte, las operaciones de ensamble en el exterior *no pueden* comprender operaciones tales como cortar, bordar, hilar, tejer, taladrar, troquelar, perforar, doblar y galvanizar.

La Oficina de Aduanas ha aprobado específicamente que también están comprendidas dentro de la fracción 807.00 operaciones tales como coser, dobladillar e hilvanar piezas de ropa cortadas; la colocación de productos estadounidenses en artículos de fabricación extranjera (por ejemplo, llantas estadounidenses colocadas en coches extranjeros y equipo de navegación en aviones extranjeros); el ensamble por medio de costura e hilvanado de fundas de pelotas de béisbol y fútbol y el ensamble, mediante soldadura, de componentes eléctricos estadounidenses (o partes de éstos), tales como semiconductores, circuitos impresos, interruptores eléctricos, núcleos de ferrita (para memorias electrónicas), mecanismos de tiempo (para radiorelojes), capacitores y resistencias en productos terminados o subensamblados.

Como se ha señalado, la Oficina ha desaprobado operaciones tales como el corte de materiales continuos y otras que cambian esencialmente la forma del componente exportado (por ejemplo, cortar y coser ojales en partes de prendas de vestir que han sido exportadas para su costura, o el corte de placas de silicón con circuitos impresos para convertirlos en circuitos individuales). Si los artículos importados bajo la fracción 807.00 contienen materiales estadounidenses para los cuales la disposición no exime del pago de derechos arancelarios, el valor de dichos materiales se transfiere a la parte del producto sujeto a estos derechos.

IMPORTACIONES REGISTRADAS AL AMPARO DE LAS FRACCIONES 807.00 y 806.30

El total de las importaciones estadounidenses sujetas a derechos arancelarios aumentó de 16 000 millones de dólares en 1966 a 22 900 millones en 1969. El valor total de las importaciones que entraron bajo las fracciones 806.30 y 807.00 aumentó durante el mismo lapso de 953 millones a 1 842 millones, por lo que la tasa promedio anual de éstas fue mayor que la del total de las importaciones sujetas a derechos arancelarios en dicho período.

Las importaciones registradas en 1969, que gozaron del beneficio de ambas disposiciones, provinieron de aproximadamente 50 países y se realizaron a través de unas 1 000 fracciones arancelarias. El valor total⁴ de las importaciones registradas bajo cada una de las dos disposiciones arancelarias durante el período 1966-69 (en millones de dólares), fue el siguiente:

⁴ En este informe, los términos "valor total", "valor libre de impuestos", "valor imponible" y términos similares se utilizan para determinar las importaciones registradas bajo las fracciones 806.30 y 807.00. Estos términos, a menos que en contexto se especifique de otro modo, se refieren a los valores generalmente determinados por los funcionarios aduanales en la administración de estas disposiciones. "Valor total" se refiere al valor aduanal de las importaciones antes de deducir la porción "libre de impuestos". "Valor libre de impuestos" se refiere a aquella porción del valor total que está exenta del pago de impuestos y "valor imponible" se refiere a aquella porción del valor total a la que se aplica el impuesto.

	1966	1967	1968	1969
Fracción 807.00	890	932	1 432	1 649
Fracción 806.30	63	103	144	193
	953	1 035	1 576	1 842

Aun cuando las importaciones registradas bajo la fracción 806.30 durante ese período aumentaron a una tasa promedio anual más elevada (45%) que la de aquellas registradas bajo la fracción 807.00 (23%), los incrementos absolutos registrados en esta última —759 millones— fueron los que determinaron en mayor medida el aumento del volumen de las importaciones bajo las dos fracciones (889 millones).

En 1969 el ahorro total en impuestos a la importación que resulta de la aplicación de las dos fracciones ascendió a 51 millones; el ahorro en impuestos a la importación de los productos que entraron bajo la fracción 807.00 representó el 80% del total. El ahorro bajo la fracción 807.00 y bajo la fracción 806.30 representó el 2.5% y el 5%, respectivamente, del valor total de las importaciones registradas bajo dichas fracciones.

El valor libre de impuestos de las importaciones registradas bajo las fracciones arancelarias 807.00 y 806.30 con respecto al valor total, fue el siguiente:

Fracción arancelaria	1966	1967 (Millones de dólares)	1968	1969
807.00				
Valor total	890	932	1 432	1 649
Valor libre de impuestos	113	147	226	339
Porcentaje del valor total	12.7%	15.8%	15.8%	20.6%
806.30				
Valor total	63	103	144	193
Valor libre de impuestos	34	51	81	103
Porcentaje del valor total	54.0%	49.5%	56.3%	53.4%

Importaciones bajo la fracción 807.00

Como se ha indicado, las importaciones totales bajo la fracción 807.00 han aumentado sensiblemente en años recientes, alcanzando 1 649 millones de dólares en 1969. Las importaciones de artículos registrados bajo esta fracción aumentaron más rápidamente que el total de las importaciones sujetas a impuestos: las primeras crecieron a una tasa promedio anual de 23%, comparada con una de 12% para los últimos. Por otra parte, las importaciones estadounidenses de mercancías similares a las registradas bajo la fracción 807.00 que fueron importadas sin el beneficio de la disposición, aumentaron a una tasa promedio anual de 21%, pasando de 4 400 millones en 1966 a 7 600 millones en 1969.

Mientras que la porción sujeta a impuestos de las importaciones efectuadas bajo la fracción 807.00, aumentó a una tasa promedio anual de 19%, el valor libre de impuestos lo hizo a una de 44%. De este modo, la proporción del valor agregado en el extranjero (que continúa siendo la mayor parte del total) respecto al valor total decreció de cerca del 87% en 1966 a un

79% en 1969. El ahorro de impuestos motivado por la fracción ascendía a 41.3 millones en 1969 y fue equivalente al 2.5% del valor total de las entradas bajo la fracción 807.00. Tal ahorro representó sólo el 1.6% del total de impuestos (2 551 millones) recaudados por concepto de importaciones sujetas a derechos en Estados Unidos en 1969.

El efecto de esta disposición en 1969 fue el de reducir el costo total de las importaciones (incluidos los impuestos) efectuadas bajo la misma, en un 2.3% (de 1 786 a 1 744 millones)⁵. Si las tarifas arancelarias finales negociadas en la "Ronda Kennedy" (1972) hubieran estado en vigor durante ese año, habrían originado una reducción de un 1.7% —de 1 741 a 1 712 millones.

Composición de las importaciones

En 1969, los artículos clasificados en la Lista 6 de la TSUS representaron el 94% del valor total de las importaciones bajo la fracción 807.00, o sea 1 546 millones. La mayor parte del resto consistió en importaciones correspondientes a la lista 7 (principalmente juguetes e instrumentos científicos) y la lista 3 (principalmente ropa interior y ropa para dama). Las importaciones de productos animales y vegetales (lista 1), madera, papel e impresos (lista 2), productos químicos y derivados (lista 4), y minerales y productos no metálicos (lista 5) fueron insignificantes.

Tendencias

Mientras que las importaciones totales efectuadas bajo la fracción 807.00 casi se duplicaron entre 1966 y 1969, la tendencia del volumen de los diferentes productos varió considerablemente.

Las importaciones de guantes, que aumentaron de 12 000 dólares en 1966 a 5.9 millones en 1969, y las de juguetes, muñecas y modelos, que se incrementaron de 682 000 dólares a 22.2 millones ese mismo período mostraron el mayor aumento en porcentaje; pero las importaciones de automóviles y máquinas para oficina y sus refacciones registraron el mayor valor absoluto. Las importaciones de automóviles bajo la fracción 807.00 aumentaron de 494.1 millones en 1966 a 742.4 millones en 1969, y las importaciones de máquinas para oficina pasaron de 16.1 a 96.9 millones en los mismos años. Durante este período, el volumen de las importaciones efectuadas bajo la fracción 807.00 aumentó 20 veces en cuanto a capacitores, 6 veces en lo referente a transformadores, 5 veces para receptores de televisión, equipo removedor de tierra y minero, y prendas de vestir. Las importaciones de memorias electrónicas y máquinas de aire acondicionado se triplicaron y las de instrumentos científicos se duplicaron. Entre los principales grupos de productos, el de aviones no militares fue el único cuyas importaciones efectuadas bajo la fracción 807.00 descendieron durante el período de 1966-69. El detalle sobre las importaciones de productos que ascendieron a 20 millones o más en 1969, efectuadas bajo la fracción 807.00, aparece en el cuadro 1.

Ahorro de impuestos a la importación

La cantidad de impuestos ahorrados bajo la fracción 807.00 depende, claro está, de la tasa del impuesto aplicable a los productos importados, al igual que de la parte del valor total que representen los componentes estadounidenses reingresados

⁵ El monto de los impuestos pagados no incluye el transporte a los Estados Unidos ni otros componentes menores del costo total del importador.

CUADRO 1

Datos sobre productos cuyas importaciones fueron registradas bajo la fracción 807.00 y ascendieron a 20 o más millones de dólares en 1969
(Miles de dólares)

	Valor total				Valor libre de impuestos					
	Cantidad (a)		Porcentaje del valor total de las importaciones bajo la fracción 807.00		Cantidad (b)		Porcentaje del valor total de las importaciones bajo la fracción 807.00		Porcentaje de b/a	
	1966	1969	1966	1969	1966	1969	1966	1969	1966	1969
Vehículos de motor	494 089	742 422	55.5	45.0	10 281	10 319	9.1	3.0	2.1	1.4
Semiconductores y sus partes	31 255	106 236	3.5	6.4	11 643	62 415	10.3	18.4	37.2	58.8
Aviones no militares	121 613	97 990	13.7	5.9	18 542	18 495	16.4	5.4	15.2	18.9
Máquinas de oficina	16 075	96 869	1.8	5.9	4 104	38 662	3.6	11.4	25.5	39.9
Radios y sus partes	11 904	51 135	1.3	3.1	2 824	8 457	2.5	2.5	23.7	16.5
Memorias electrónicas	12 373	47 213	1.4	2.9	6 386	29 444	5.6	8.7	51.6	62.4
Receptores de televisión	9 515	47 003	1.1	2.9	5 362	17 724	4.7	5.2	56.4	37.7
Otros aparatos de televisión (excepto receptores)	26 041	40 084	2.9	2.4	12 679	19 721	11.2	5.8	48.7	49.2
Artículos textiles (lista 3)	7 314	34 826	0.8	2.1	4 027	23 050	3.6	6.8	55.1	66.2
Máquinas de coser de tipo doméstico	14 700	22 615	1.7	1.4	1 315	2 446	1.2	0.7	8.9	10.8
Juguetes, muñecas, y modelos	682	22 216	0.1	1.3	154	9 711	0.1	2.9	22.6	43.7
Fonógrafos y sus partes	11 083	21 789	1.2	1.3	2 425	3 474	2.1	1.0	21.9	15.9
Subtotal	756 644	1 330 407	84.9	80.6	79 742	243 918	70.4	71.8	10.5	18.3
Otros	133 110	318 794	15.1	19.4	33 459	95 489	29.6	28.2	25.1	30.0
Total	889 754	1 649 201	100.0	100.0	113 201	339 407	100.0	100.0	12.7	20.6

CUADRO 2

Productos registrados bajo la fracción 807.00 que representaron una parte significativa del total de impuestos a la importación ahorrados en 1969
(Miles de dólares)

	Valor total			Valor libre de impuestos			Impuestos ahorrados		
	Cantidad		Porcentaje del valor total de las importaciones bajo la fracción 807.00	Cantidad		Porcentaje del total libre de impuestos de las importaciones bajo la fracción 807.00	Cantidad		Porcentaje del total de los impuestos ahorrados bajo la fracción 807.00
	1966	1969	1969	1966	1969	1969	1969	1972 ¹	1969
Semiconductores	31 255	106 236	6.4	11 643	62 415	18.4	6 242	3 745	15.1
Máquinas de oficina y sus partes	16 075	96 869	5.9	4 104	38 662	11.4	3 257	2 089	7.9
Radios y sus partes	11 904	51 135	3.1	2 824	8 457	2.5	2 984	1 828	7.2
Juguetes, muñecas y modelos	682	22 216	1.3	154	9 711	2.9	2 690	1 722	6.5
Memorias electrónicas	12 373	47 213	2.9	6 386	29 444	8.7	2 650	1 619	5.4
Aparatos de televisión (excepto receptores)	26 041	40 084	2.4	12 679	19 721	5.8	1 578	986	3.8
Ropa interior	2 287	7 831	0.5	1 415	5 194	1.5	1 546	1 535 ²	3.8
Aviones no militares	121 613	97 990	5.9	18 542	18 495	5.4	1 480	925	3.6
Receptores de televisión	9 515	47 003	2.9	5 362	17 724	5.2	1 418	886	3.4
Vestidos para dama	707	5 620	0.3	457	3 816	1.1	1 302	1 286	3.2
Pantalones y faldas para dama	466	4 260	0.3	316	3 401	1.0	1 205	1 202	2.9
Abrigos y camisas para dama	1 088	4 057	0.2	461	2 287	0.7	806	799	2.0
Guantes	12	5 873	0.4	5	4 063	1.2	777	929	1.9
Blusas para dama	479	3 037	0.2	238	1 976	0.6	675	673	1.6
Vehículos de motor	494 089	742 422	45.0	10 281	10 319	3.0	668	419	1.6
Tractores no agrícolas	12 595	17 926	1.1	4 210	6 834	2.0	615	376	1.5
Motores de turbina de gas	11 936	16 147	1.0	3 183	5 270	1.6	422	263	1.0
Instrumentos científicos	5 751	12 892	0.8	1 044	3 949	1.2	387	337	0.9
Subtotal	758 868	1 328 811	80.6	83 304	251 738	74.2	30 702	21 618	74.3
Otros	130 886	320 390	19.4	29 897	87 669	25.8	10 615	8 006	25.7
Total	889 754	1 649 201	100.0	113 201	339 407	100.0	41 317	29 625	100.0

1 Basado en el comercio de 1969 y tasas correspondientes a la última etapa de la Ronda Kennedy, en vigor a partir del 1 de enero de 1972.

2 La cantidad para 1972 es mayor que la de 1969 debido a la proyectada suspensión de derechos preferenciales sobre los productos provenientes de Filipinas

libres de impuestos. El ahorro en impuestos a la importación para productos en los que éste fue considerable en 1969, se puede apreciar en el cuadro 2.

Mientras que los vehículos de motor representaron el 45% del volumen total de las importaciones efectuadas bajo la fracción 807.00 en 1969, el valor de los componentes estadounidenses reimportados sin pagar derechos sólo representó una muy pequeña parte (1.4%) del valor total (véase cuadro 1). Por esta razón y debido a las relativamente bajas tasas impositivas, el ahorro en derechos en vehículos importados bajo la fracción 807.00 fue muy pequeño (668 000 dólares en 1969) comparado con el de muchos otros productos. Los semiconductores y sus refacciones constituyeron el segundo grupo más importante en términos de valor total de importaciones efectuadas bajo la fracción en cuestión. Las importaciones de este producto representaron el 6.4% de dichas importaciones y un 15.1% del total de los impuestos ahorrados (341 millones de dólares) en todas las importaciones efectuadas bajo la fracción 807.00. La relativamente gran cantidad de impuestos ahorrados en semiconductores resultó de la combinación de la tasa impositiva del 10% en 1969 y la cantidad (59% del valor total) de componentes estadounidenses contenidos en las importaciones.

Como en el caso de los semiconductores y sus partes, el valor de los componentes libres de impuestos en guantes, prendas de vestir y memorias electrónicas, en 1969, fue mayor que el de los componentes extranjeros sujetos al pago de impuestos, además de que en la mayoría de los casos, las tasas impositivas son relativamente altas. De este modo, los ahorros de impuestos fueron altos en relación con el valor total del producto. A pesar de que el volumen de las importaciones de cada uno de estos productos fluctuaba entre el 1 y el 14 por ciento del volumen de importaciones de vehículos de motor bajo la fracción 807.00, la cantidad de impuestos ahorrados fue mayor que la correspondiente a estas últimas.

El ahorro de impuestos en ese mismo año ascendió a más de 13 millones en las importaciones de máquinas de oficina y sus partes; para juguetes, muñecas y modelos, y memorias electrónicas de 2 a 3 millones y de 1 a 2 millones en cada uno de los otros seis principales grupos de productos. Basándose en las tasas impositivas proyectadas para 1972 y el comercio de 1969, la cantidad de derechos ahorrados hubiera fluctuado entre el 20 y el 50 por ciento menos que con las tasas impositivas de 1969, lo que habría reflejado el impacto de las reducciones negociadas en la Ronda Kennedy en caso de haberse hecho efectivas en 1969.

Posición competitiva

Las recientes tendencias de las importaciones bajo la fracción 807.00 y las de importaciones de mercancías similares⁶ que entraron sin el beneficio de la fracción 807.00, indican que las importaciones efectuadas bajo esta fracción, han aumentado a una tasa promedio anual ligeramente mayor que la de las importaciones no acogidas bajo la misma. Sin embargo, los componentes libres de impuestos de las importaciones bajo dicha fracción han crecido a una tasa mayor que la de ambas categorías de importaciones.

Las importaciones que se benefician de la fracción 807.00 fluctúan desde una pequeña parte del total de importaciones del grupo de productos al que corresponden hasta casi el 100%,

⁶ Productos que entraron bajo las mismas fracciones de la TSUS que los productos que entraron con el beneficio de la fracción 807.00.

como en el caso de los aviones no militares. Para nueve grupos de productos (semiconductores, memorias electrónicas, tractores no agrícolas, aviones no militares, aparatos de televisión [excepto receptores], equipos de aire acondicionado, herramientas con motor eléctrico, pelotas de béisbol y aparatos para sordera), que representan el 20% del total de importaciones bajo la fracción 807.00, en 1969, más del 50% de las importaciones totales entraron bajo la fracción 807.00; en algunos otros casos, como los vehículos de motor, las importaciones registradas bajo esta fracción se aproximan al 50%. En más de la mitad de los grupos de productos las importaciones realizadas al amparo de la fracción 807.00 aumentaron a una tasa mucho mayor que la de las importaciones efectuadas sin el apoyo de esta fracción. En la mayoría de los restantes casos, las importaciones realizadas bajo la fracción 807.00 representan una parte creciente del total de importaciones en cada uno de los años del período 1966-69. En la mayor parte de las veces, la porción libre de impuestos de las importaciones realizadas bajo la fracción 807.00 representa una parte creciente del valor total de las entradas bajo la misma fracción.

Importaciones procedentes de países desarrollados

La parte del valor total de las importaciones bajo la fracción 807.00 provenientes de los países desarrollados disminuyó de 93% en 1966 a 78% en 1969.

CUADRO 3

Importaciones bajo la fracción 807.00 provenientes de países desarrollados (Millones de dólares)

<i>País</i>	<i>1966</i>	<i>1967</i>	<i>1968</i>	<i>1969</i>
Alemania occidental	443.7	464.4	684.0	616.8
Canadá	116.0	138.7	188.1	243.2
Japón	42.2	42.2	87.9	132.9
Gran Bretaña	112.7	48.5	57.2	74.1
Bélgica y Luxemburgo	9.4	16.2	45.0	74.0
Suecia	44.2	60.0	81.7	58.2
Francia	33.3	28.6	22.5	21.3
Irlanda	16.3	17.0	17.6	19.8
Otros	11.2	17.8	31.9	41.5
Total	829.0	833.4	1 215.9	1 281.6
Porcentaje con respecto al total de importaciones bajo la fracción 807.00	93%	89%	85%	78%

Del aumento total neto de importaciones bajo la fracción 807.00 entre 1966 y 1969 (759 millones), a los países desarrollados correspondieron 453 millones, o sea el 60%. En términos de componentes libres de impuestos, el aumento en el mismo período ascendió a 226 millones, de los cuales el 21% correspondió a los países desarrollados. En términos de valor imponible, es decir, de valor agregado en el exterior, el aumento ascendió a 533 millones, de los cuales estos países representaron el 76 por ciento.

Tal como lo indica la gran proporción que representa el valor imponible, la mayoría de los productos importados de países desarrollados son generalmente mercancías extranjeras en las que el componente estadounidense representa una pequeña parte del valor total (por ejemplo, llantas estadounidenses incorporadas en automóviles fabricados en el extranjero).

En 1969, el 41% del valor total de las importaciones bajo la

fracción 807.00 y el 53% del valor total de las importaciones provenientes de países desarrollados, correspondieron a Alemania occidental (617 millones) y Suecia (58 millones). Tales importaciones consistieron casi exclusivamente de vehículos de motor, y el ahorro de impuestos (debido a la pequeña cantidad de componentes estadounidenses contenidos en las importaciones) representó menos del 0.1% del valor total de las importaciones bajo la fracción 807.00 provenientes de esos países. La magnitud de las importaciones de esos dos países influyó fuertemente en todas las cifras relacionadas con el comercio bajo la fracción 807.00; en cambio la cantidad del ahorro de impuestos con respecto al valor total de las importaciones es sustancialmente mayor en las importaciones provenientes del resto de los países desarrollados.

En el mismo año de 1969, los países desarrollados representaron el 39% del componente libre de impuestos del total de las importaciones bajo la fracción 807.00. El ahorro de impuestos fue del 32% del ahorro total. (Basándose en las tasas impositivas para 1972, hubiera sido del 29%.) Como se ha visto, los beneficios en importaciones bajo la fracción 807.00 desde países desarrollados son bajos con relación al total, y se piensa que serán todavía menores cuando la etapa final de las reducciones arancelarias de la Ronda Kennedy entre en vigor.

El ahorro de impuestos en las importaciones procedentes de países avanzados, incluyendo Alemania occidental y Suecia, fue de 13.1 millones de dólares en 1969 y representó una reducción del 1% en el total de impuestos pagados por las importaciones.

La mayoría de las importaciones bajo la fracción 807.00 provenientes de los países desarrollados son artículos sujetos a bajas tasas impositivas de importación que se reducirán aún más por los acuerdos de la Ronda Kennedy. Los equivalentes *ad valorem* de las tasas impositivas en 1969 y los estimados para 1972,⁷ con base en las importaciones efectuadas en 1969 desde países desarrollados, y los ahorros en impuestos aparecen en el cuadro 4.

CUADRO 4

Países	Promedio de los impuestos a la importación		Volumen del ahorro de impuestos	
	Tasas de 1969 (Porcentajes)	Tasas de 1972 (Porcentajes)	Tasas de 1969 (Millones de dólares)	Tasas de 1972 (Millones de dólares)
Alemania occidental	5.2	3.2	0.4	0.3
Canadá	8.8	5.9	5.9	3.9
Japón	10.6	7.4	3.6	2.4
Gran Bretaña	8.2	5.1	0.8	0.5
Bélgica y Luxemburgo	5.6	3.4	0.4	0.2
Suecia	5.1	3.1	1	1
Francia	8.1	5.1	0.5	0.3
Irlanda	10.1	6.6	0.6	0.3
Otros	9.9	6.0	0.9	0.7
Total	6.9	4.4	13.1	8.6

1 Menos de 100 000 dólares.

Importaciones desde países en desarrollo

Como se indicó anteriormente, durante el período 1966-69, la parte de las importaciones totales registradas bajo la fracción 807.00 proveniente de países en desarrollo pasó del 6.8% en 1966 al 22.2% en 1969. Las importaciones desde estos países crecieron a una tasa promedio anual del 82%, mayor que la de las importaciones desde los países desarrollados (16%). (Cuadro 5.)

⁷ Promedio de las tasas impositivas aplicables, ponderado con la cantidad de comercio realizado bajo cada *item* en 1969.

CUADRO 5

Importaciones amparadas por la fracción 807.00 procedentes de países en desarrollo (Millones de dólares)

País	1966	1967	1968	1969
México	7.0	19.3	73.4	145.2
Hong Kong	41.4	51.4	65.4	90.7
Formosa	6.6	15.9	45.5	68.1
Corea del Sur	1	0.3	11.0	20.1
El Caribe ²	3.8	7.9	13.4	19.0
Singapur	—	—	1	6.8
Filipinas	0.2	0.8	3.4	5.2
Otros	1.6	2.6	3.8	11.8
Total	60.5	98.2	215.9	366.9

1 Menos de 50 000 dólares.

2 Las Bahamas, Jamaica, Haití, República Dominicana, Islas de Barlvento y Sotavento, Barbados, Antillas holandesas, Indias occidentales francesas y Trinidad-Tobago.

Del aumento en el valor total de las importaciones bajo la fracción 807.00 en el período 1966-69 (759 millones de dólares), las importaciones procedentes de los países en desarrollo representaron el 40% (306 millones); del aumento en el valor libre de impuestos (226 millones), representaron el 79% (179 millones) y del aumento en el valor imponible (533 millones), representaron el 24% (127 millones). Tal como se indicó anteriormente, el valor de los componentes estadounidenses reimportados libres de impuestos bajo la fracción 807.00 fue más significativo para las importaciones desde los países en desarrollo que para los procedentes de los países desarrollados durante el período señalado. El valor de los componentes libres de impuestos incluidos en el total de las importaciones desde todos los países y desde países en desarrollo se muestra a continuación:

	1966	1967	1968	1969
	(Millones de dólares)			
Total	113.3	146.6	225.7	339.4
Países en desarrollo	28.9	55.3	121.1	208.2
Porcentaje respecto al total	25.5	37.7	53.7	61.3

El valor total de los componentes estadounidenses incorporados en las importaciones desde los países en desarrollo (57% en 1969) es ligeramente mayor que el valor agregado en el extranjero por operaciones de ensamble. Por tal razón y a causa de que la tasa promedio impositiva para las importaciones bajo la fracción 807.00 desde la mayoría de estos países es relativamente alta, el ahorro en impuestos es importante con respecto al valor total. En contraste con los países desarrollados, la mayoría del comercio efectuado bajo la fracción 807.00 con los países en desarrollo se realiza entre empresas de Estados Unidos y empresas foráneas que directa o indirectamente realizan sistemáticamente operaciones de exportación-importación.

Los equivalentes *ad valorem* de las tasas impositivas en 1969 y en 1972, calculadas sobre las importaciones de 1969, bajo la fracción 807.00, y los ahorros de impuestos se aprecian en el cuadro 6.

CUADRO 6

	Promedio de impuestos a la importación		Volumen del ahorro de impuestos	
	Tasas de 1969 (Porcentajes)	Tasas de 1972	Tasas de 1969 (Millones de dólares)	Tasas de 1972
México	14.9	11.0	14.3	10.9
Hong Kong	10.9	7.1	5.2	3.3
Formosa	9.9	6.7	2.5	1.6
Corea del Sur	10.1	6.3	1.4	0.8
Países del Caribe ¹	21.7	19.5	2.7	2.4
Singapur	10.0	6.0	0.3	0.2
Filipinas	17.4	22.3	0.6	0.8
Otros	16.5	14.5	1.1	1.0
Total	13.0	9.7	28.1	21.0

¹ Promedio de todos los países comprendidos en esta región. Ver nota 2 del cuadro 5.

El volumen de los ahorros de impuestos de importación bajo la fracción 807.00 provenientes de los países en desarrollo y el correspondiente a las de los países desarrollados se comparan en el cuadro 7.

CUADRO 7

Ahorro en impuestos por la fracción 807.00, por países en 1969
(Miles de dólares)

	A tasas de 1969	A tasas de 1972
Total de países en desarrollo	28 080	21 038
México	14 265	10 883
Hong Kong	5 254	3 280
Países del Caribe	2 684	2 423
Formosa	2 548	1 645
Corea del Sur	1 343	819
Otros	1 986	1 988
Total de países desarrollados	13 145	8 579
Canadá	5 889	3 902
Japón	3 648	2 395
Otros	3 608	2 282

Del volumen total del ahorro en impuestos (41.3 millones de dólares) en importaciones desde todos los países en 1969, el correspondiente a las importaciones provenientes de los países en desarrollo representó el 68% (28.1 millones). En ausencia de la fracción 807.00, el monto de los impuestos pagados sobre las importaciones desde estos países hubiera sido un 7.3% mayor, y basándose en las tasas impositivas proyectadas para 1972, hubiera sido sólo un 5.5% más alto.

México

En el comercio con México, el uso de la fracción 807.00 ha venido creciendo más rápidamente que en ningún otro país. De 1968 a 1969, las importaciones desde México bajo esa fracción casi se duplicaron y su parte con respecto al total de las importaciones pasó del 5 al 9 por ciento, haciendo que dicho país llegara a ocupar el tercer lugar en importancia en tales importaciones.

En este último año, las importaciones desde México bajo la

fracción 807.00 ascendieron a 145 millones de dólares. Los componentes estadounidenses reimportados, libres de impuestos, representaron el 66% del total, y el costo de las importaciones hubiera sido mayor en un 9.3% de no haber existido dicha fracción. De acuerdo con las tasas impositivas para 1972, hubiera sido sólo un 7.3% más alto.

Las dos terceras partes de las importaciones efectuadas bajo la fracción en cuestión (94 millones de dólares), en 1969, consistieron de artículos metálicos ensamblados, en su mayor parte artículos electrónicos de consumo doméstico y sus partes. Los juguetes, muñecas y modelos representaron un 12% (17 millones). Aproximadamente la mitad del valor entró libre de impuestos, por lo que, de no haber existido un ahorro en éstos, se hubiera producido un aumento de 17.5% en el costo de las importaciones. Con las tasas para 1972, el aumento hubiera sido de un 8.3 por ciento.

Aproximadamente la mitad de las importaciones restantes (un 12%) consistió en diversas prendas de vestir. Un 34% de componentes libres de impuestos y una tasa impositiva relativamente alta, hicieron posible un ahorro en impuestos de 4.3 millones de dólares, sin el cual el costo de tales importaciones se hubiera incrementado en aproximadamente un 24%. Los ahorros hubieran sido más o menos los mismos de acuerdo con las tasas de 1972, ya que muy pocas tasas impositivas para las prendas de vestir fueron reducidas sustancialmente en la Ronda Kennedy.

Las estimaciones del aumento en el costo total de las importaciones procedentes de México en 1969 de no haber existido la fracción 807.00, y las estimadas con el arancel de 1972, aparecen a continuación:

	Tasas de 1969	Tasas de 1972
	(Porcentajes)	
Prendas de vestir	23.5	23.5
Juguetes, muñecas y modelos	12.5	8.3
Semiconductores	7.7	4.7
Receptores de televisión	5.6	3.6
Instrumentos científicos	2.1	1.7
Total	9.3	7.3

El Programa de Industrialización Fronteriza, auspiciado por el Gobierno de México,⁸ es un factor importante en el crecimiento del comercio entre Estados Unidos y México. La localización geográfica de México también favorece el comercio bajo la fracción 807.00 debido a la ventaja del transporte respecto de los abastecedores del otro lado del océano y al relativamente fácil acceso para el personal administrativo de Estados Unidos. El establecimiento de plantas gemelas, promovido en las ciudades fronterizas de Estados Unidos, también ha sido un factor en el crecimiento del comercio con las zonas fronterizas mexicanas.

Hong Kong

Siendo un importante productor industrial, Hong Kong ha sido una fuente considerable de importaciones bajo la fracción 807.00 durante los cuatro años en estudio. Consecuentemente, la tasa de incremento ha sido menor que la de los países recién iniciados en tales importaciones. Sin embargo, las importaciones desde Hong Kong aumentaron en un 39% de 1968 a 1969 y su

⁸ Una descripción del programa aparece en otra sección de este Informe: "Incentivos aplicados por gobiernos extranjeros".

participación en el total de las importaciones bajo la fracción 807.00 llegó al 5.5% en este último año.

En 1969, el 56% de los 91 millones de dólares de importaciones bajo dicha fracción procedentes de Hong Kong consistió de componentes estadounidenses importados libres de impuestos. El ahorro de impuestos fue, por lo tanto, de 5 millones. Sin los beneficios de la fracción, el costo de las importaciones hubiera aumentado en un 5.5%; de acuerdo con las tasas para 1972, el aumento hubiera sido de un 3.5 por ciento.

Más del 90% de las importaciones bajo la fracción 807.00 desde Hong Kong consiste en artículos metálicos ensamblados, tales como productos electrónicos y maquinaria, dentro de los que destacan los semiconductores (32 millones de dólares); memorias electrónicas (20 millones); máquinas de oficina (10 millones); televisores y radiorreceptores y sus partes (17 millones).

Formosa

Las importaciones desde Formosa efectuadas bajo la fracción 807.00 han aumentado rápidamente en los últimos años (50% en 1969), alcanzando el 4.1% del total del comercio bajo dicha fracción en ese año. La porción del total que comprende componentes estadounidenses importados libres de impuestos ha aumentado lentamente, de tal forma que la proporción en el valor total de las importaciones libres de impuestos ha ido disminuyendo cada año, pasando de un 50% en 1966 a un 35% en 1969.

En el último de estos dos años, las importaciones bajo la fracción 807.00 procedentes de Formosa ascendieron a 68.1 millones de dólares, y sin el ahorro en impuestos, su costo hubiera sido un 3.5% más alto. De acuerdo con las tasas para 1972, hubiera aumentado en un 2.3 por ciento.

Casi todas las importaciones desde Formosa consisten de artículos metálicos ensamblados, tales como televisores, radios, semiconductores y memorias electrónicas. Al igual que para otros países, las tasas impositivas para varios de estos artículos están siendo reducidas por los acuerdos de la Ronda Kennedy.

Corea del Sur

Las importaciones bajo la fracción 807.00 procedentes de Corea del Sur, una de las más recientes fuentes de tales importaciones, aumentaron de unos cuantos miles de dólares en 1966 a 20 millones en 1969; el aumento de 1968 a 1969 fue de 83%. En este último año, las importaciones de componentes estadounidenses importados libres de impuestos representaron el 68% del valor total. En la ausencia de tal fracción, el costo total de las importaciones hubiera aumentado en un 6.7%; con las tasas para 1972, el aumento hubiera sido del 4.1 por ciento.

Los semiconductores (15 millones de dólares) y las memorias electrónicas (4 millones), ambos productos sujetos a las reducciones arancelarias de la Ronda Kennedy, representaron el 94% del total de las importaciones bajo la fracción 807.00, en 1969, y un por ciento ligeramente menor del ahorro en impuestos.

Países del Caribe

En 1966, Jamaica y en menor medida, Haití, representaron prácticamente el total de las importaciones bajo la fracción 807.00 provenientes de la región del Caribe, pero en los últimos años, Trinidad y Tabago y Barbados también se han convertido en importantes abastecedores. El conjunto de tales

importaciones desde esta región creció en un 42% en 1969 con respecto a 1968, y durante el período de 1966-69 se quintuplicó.

Las importaciones bajo la fracción 807.00 desde la región del Caribe sumaron en 1969 19 millones, de los cuales el 64% consistió en componentes estadounidenses importados libres de impuestos. En ausencia de la fracción 807.00, el costo total de las importaciones hubiera sido un 13.1% más alto; con las tasas impositivas para 1972, el aumento hubiera sido de un 12.0 por ciento.

Más de la mitad (10 millones de dólares) de las importaciones consistió en prendas de vestir. Los artículos electrónicos (3 millones) y las pelotas de béisbol (2 millones) representaron gran parte del resto. El componente libre de impuestos es elevado en las principales importaciones bajo la fracción 807.00 y la parte sujeta a impuestos corresponde, primordialmente, al costo de la mano de obra en el exterior.

Debido a las relativamente altas tasas impositivas (sólo algunas de éstas fueron sustancialmente reducidas por los acuerdos de la Ronda Kennedy), las tres cuartas partes del ahorro en impuestos provino de los artículos de vestir, en 1969. En este mismo año, el valor de estos artículos (incluyendo los impuestos) hubiera sido un 18% más alto sin la fracción 807.00. Grandes ahorros se realizaron también con respecto a los guantes (19.2%), joyas (19.0%) y juguetes, muñecas y modelos (17.5%). Los ahorros en derechos sobre muchos otros artículos representaron del 7 al 9 por ciento del valor total.

Otros países en desarrollo

Singapur y Filipinas son ejemplos de otras fuentes cuya participación en las importaciones bajo la fracción 807.00 ha aumentado rápidamente. Las importaciones desde Singapur aumentaron de cero en 1968 a 6.8 millones de dólares en 1969 y consistieron únicamente de componentes electrónicos.

Las importaciones procedentes de Filipinas aumentaron siete veces durante el período 1966-69 y llegaron a un total de 5.2 millones de dólares en el último año. Prácticamente todas las importaciones consistieron de guantes, para los que la tasa impositiva es relativamente alta. En 1969, la tasa impositiva para los artículos importados de Filipinas equivalió al 60% de la tasa más baja aplicable a los productos de otros países; en 1972 equivaldrá al 80 por ciento.

Importaciones bajo la fracción 806.30

Las importaciones bajo la fracción 806.30 pasaron de 63 millones de dólares en 1966 a 193 millones en 1969, tal como se muestra a continuación.

	1966	1967	1968	1969
	(Millones de dólares)			
Artículos metálicos estadounidenses (libres de impuestos)	34	51	81	103
Procesamiento en el extranjero (sujeto al pago de impuestos)	29	52	63	90
Total	63	103	144	193

Más de la mitad del valor total de las importaciones en cada uno de estos años estuvo representada por componentes libres de impuestos.

Composición de las importaciones

Los principales artículos que entraron bajo esta fracción, por orden de importancia, fueron: partes de avión (principalmente piezas de las alas y la cola y paneles de fuselaje); láminas, tiras, barras, y tubería de aluminio; semiconductores; tiras, tubería, barras y alambre de cobre y latón; partes de turbinas de vapor, calderas y equipo auxiliar; papel de aluminio; partes de motores de combustión interna. Otros artículos importados en cantidades significativas fueron alambre de acero, polvos y compuestos de materiales refractarios, titanio forjado (principalmente barras redondas y planas), rines para automóviles deportivos, y material rodante para ferrocarril.

En 1969, las importaciones de partes de avión, con valor de 68 millones de dólares, representaron una gran parte (35%) del valor total de las importaciones, así como del ahorro en impuestos (1.9 millones de 9.7 millones). Las importaciones

En 1969, aproximadamente un 58% del valor total de las importaciones consistió de artículos para los que los impuestos ahorrados representaron entre el 2.0 y el 4.9 por ciento de dicho valor y aproximadamente, un 40% consistió de productos para los que los impuestos ahorrados representaron más de un 5% del valor total.

Origen de las importaciones

Canadá es la fuente de la mitad de todas las importaciones estadounidenses bajo la fracción 806.30, en tanto que de Europa, principalmente Bélgica, Italia, Alemania occidental, Francia, Reino Unido y Suiza, proviene la mayor parte del resto. Sin embargo, las importaciones desde otros países (principalmente Antillas holandesas, Japón, Singapur, México y Corea del Sur) aumentaron significativamente en 1969, cuando representaron el 15 por ciento del total.

CUADRO 8

Principales productos importados bajo la fracción 806.30 (Miles de dólares)

Productos	Valor total	Porcentaje respecto al valor total de las importaciones bajo la fracción 806.30	Valor libre de impuestos	Porcentaje respecto al total del valor libre de impuestos de las importaciones bajo la fracción 806.30	Porcentaje del valor libre de impuestos respecto al valor total
Partes de avión	67 792	35.2	26 614	25.8	39.3
Productos de aluminio	30 386	15.8	23 005	22.3	75.7
Semiconductores	20 329	10.6	5 993	5.8	29.5
Productos de cobre	18 744	9.7	15 170	14.7	80.9
Partes de calderas de vapor y equipo auxiliar, y turbinas de vapor	13 909	7.2	7 855	7.6	56.5
Papel de aluminio	10 007	5.2	6 459	6.2	64.5
Subtotal	161 167	83.7	85 096	82.4	52.8
Otros	31 466	16.3	18 125	17.6	57.6
Total	192 633	100.0	103 221	100.0	53.6

conjuntas de productos de aluminio laminado y papel de aluminio (40 millones) representaron el 21% del valor total de las importaciones y los impuestos ahorrados (2.9 millones) representaron el 30% del total. Los productos de metales no ferrosos, excepto aluminio y los semiconductores representaron la mayor parte de las importaciones restantes (14 y 12 por ciento respectivamente), y de los impuestos ahorrados (22 y 6%). (Cuadro 8.)

A continuación se resume la relación entre los impuestos ahorrados y el valor de las importaciones efectuadas bajo la fracción 806.30 en 1969, por productos.

Productos	Impuestos ahorrados como porcentaje del	
	valor total de las importaciones	valor libre de impuestos
Papel de aluminio	12.8	19.8
Productos de aluminio	5.5	7.3
Otros productos metálicos no ferrosos	7.9	10.0
Partes de avión	2.7	7.0
Turbinas de vapor, calderas de vapor y partes	6.6	11.7
Semiconductores	2.9	10.0
Otros	5.2	10.2
Promedio	6.2	10.8

El origen de las importaciones bajo la fracción 806.30 en 1969, aparece en el cuadro 9.

CUADRO 9

Origen de las importaciones amparadas por la fracción 806.30 en 1969 (Millones de dólares)

Origen	Valor Total (a)	Valor libre de Impuesto ¹ (b)	Valor imponible ² (c)	Porcentaje de c/a ³
Canadá	97	52	45	47
Bélgica	22	16	6	29
Italia	13	6	7	56
Antillas holandesas	11	2	9	79
Alemania occidental	11	6	5	44
Francia	10	7	3	26
Reino Unido	6	3	3	44
Japón	5	3	2	42
Singapur	5	1	4	75
México	5	2	3	55
Corea del Sur	4	2	2	43
Suiza	2	1	1	45
Otros	3	2	1	48
Total o promedio	194	103	91	46

¹ Valor de los artículos metálicos estadounidenses reintegrados libres de impuestos.

² Valor del procesamiento en el exterior.

³ Calculado sobre cifras no redondeadas.

Tal como se observa en el cuadro anterior, el porcentaje de procesamiento en el exterior, que es el que está sujeto al pago de impuestos, varía significativamente según el país, en función del tipo de artículos que se importan. Así por ejemplo, las importaciones desde Bélgica y Francia que consisten sobre todo en productos básicos de metal, tales como láminas y barras de aluminio que se procesan en laminadoras automatizadas, registran un procesamiento de valor relativamente bajo (29 y 26 por ciento respectivamente). Sin embargo, las importaciones desde las Antillas holandesas y Singapur, formadas por componentes electrónicos, tales como semiconductores, se procesan en empresas con una gran cantidad de mano de obra y el valor del procesamiento en el exterior representa una gran parte (79 y 75 por ciento respectivamente) del valor total de las importaciones.

Las importaciones bajo la fracción 806.30 procedentes de Canadá se componen principalmente de partes para equipos de transporte, sobre todo de aviones y de varios tipos de maquinaria industrial y equipo; la mayoría de estos artículos se procesa en subsidiarias canadienses de grandes compañías estadounidenses.

La mayoría de las importaciones desde México bajo la misma fracción consta de rines para automóviles deportivos, componentes electrónicos y flejes metálicos. La mayor parte de estos artículos es procesada por subsidiarias de compañías estadounidenses localizadas en Baja California.

Las importaciones bajo la fracción 806.30 provenientes de Europa consisten principalmente, en aluminio y otros metales no ferrosos en forma de láminas, barras, tubos y papel. Una gran parte de estas importaciones es procesada en el exterior por compañías extranjeras que poseen subsidiarias en Estados Unidos o están afiliadas a empresas estadounidenses. Algunas de estas empresas extranjeras se abastecen de materia prima (sobre todo lingotes de metal) en sus subsidiarias estadounidenses. La mayoría de las importaciones de papel de aluminio se efectúan por medio de intermediarios estadounidenses. Con frecuencia estas compañías compran los lingotes a los productores estadounidenses para convertirlos en papel —con base en cuotas— en laminadoras europeas.

En conjunto, aproximadamente el 86% de todas las importaciones bajo esta fracción, en 1969, provino de países con un avanzado nivel de desarrollo industrial (tales como Canadá, Japón y los de Europa occidental). En este año, solamente cerca del 14% (27 millones de dólares) del valor total de las importaciones bajo la fracción 806.30 provino de países en desarrollo. Las importaciones desde estos países (principalmente Antillas holandesas, Singapur, México y Corea del Sur) consistieron sobre todo en semiconductores procesados en subsidiarias que pertenecen totalmente a empresas estadounidenses.

De 1966 a 1969, los países industrializados representaron la mayor parte del aumento (164 millones de dólares) del valor total de las importaciones, así como la mayor parte del aumento del valor libre de impuestos (69 millones). Durante este período, el valor total de las importaciones desde los países con menor grado de desarrollo aumentó en 26 millones aproximadamente; el valor libre de impuestos, que en 1966 era insignificante, ascendió a más de 9 millones en 1969.

INCENTIVOS APLICADOS POR GOBIERNOS EXTRANJEROS

Muchos países ofrecen, como Estados Unidos, incentivos para el desarrollo industrial con el fin de promover el crecimiento y el desarrollo económico. En la mayoría de los países industrializa-

dos, tales estímulos están orientados principalmente a promover el crecimiento de regiones deprimidas atrayendo hacia ellos inversiones de capital y nuevas industrias.

En cambio, en numerosos países en desarrollo, el rápido crecimiento de la población, junto con la falta de oportunidades para la emigración han presionado a los gobiernos para crear oportunidades de trabajo promoviendo el desarrollo industrial. En la mayoría de los casos, tanto el capital como otros recursos económicos internos son limitados. La mayor parte de estos países ha iniciado programas de desarrollo destinados exclusivamente a atraer inversiones de capital exterior en instalaciones industriales. Dado que la demanda interna de dicha producción no siempre es grande y la necesidad de ingresos de divisas es crítica, se procura que las industrias extranjeras se orienten hacia la exportación.

En el presente apartado de este Informe se presenta una breve descripción de los incentivos ofrecidos por los países o regiones en desarrollo que son abastecedoras importantes de importaciones estadounidenses bajo las dos fracciones arancelarias aquí consideradas y para los cuales se ha contado con información. Debido a que los incentivos ofrecidos están sujetos a cambios y los detalles específicos de los programas son complejos y difíciles de obtener, la descripción es de carácter general.

Los incentivos que ofrece la mayoría de los países en desarrollo que participan en el ensamble y procesamiento de artículos para productores estadounidenses, consisten principalmente en amplias concesiones impositivas, ayuda financiera y facilidades para obtener los terrenos en que se localizarán las plantas, exención de impuestos de importación y protección arancelaria. En la mayoría de estos países se ofrecen algunos incentivos para la exportación. Dos pueden darse por descontados: el incentivo a la exportación mediante la devolución de impuestos sobre los insumos importados incorporados en productos locales que posteriormente se exportan, y las devoluciones en los impuestos a la exportación.

Generalmente, si los artículos ensamblados o procesados son vendidos en el mercado interno, se consideran como productos importados y están sujetos al pago total de impuestos y a las demás restricciones en vigor.

Las industrias maquiladoras de exportación en México

Durante varios años, México ha hecho un esfuerzo, a través del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF), por mejorar las condiciones económicas de su frontera con Estados Unidos, estableciendo una infraestructura adecuada para el desarrollo industrial. Al terminar, hace unos cuatro años, el programa estadounidense de braceros (bajo el que los mexicanos podían entrar legalmente a Estados Unidos para trabajar en actividades agrícolas), numerosos trabajadores mexicanos que vivían cerca de la frontera estadounidense perdieron su empleo. Ante esta situación, el Gobierno mexicano empezó a intensificar su esfuerzo para promover la economía de dicha zona. En 1965 anunció el llamado Programa de Industrialización de la Frontera Norte de México, destinado a atraer plantas manufactureras extranjeras, principalmente ensambladoras. A pesar de que el Programa ofrece las mismas oportunidades a todos los países, la mayoría de las empresas extranjeras que se han instalado son estadounidenses.

Bajo dicho Programa, el Gobierno mexicano permite que

empresas extranjeras establezcan plantas dentro de un límite de 20 km de la frontera estadounidense, desde el Golfo de México al Océano Pacífico (aproximadamente 3 400 km.).⁹ Después de obtener la aprobación de las correspondientes secretarías de Estado, las empresas extranjeras pueden enviar a sus plantas mexicanas maquinaria y materias primas necesarias para la producción, que se importan libres de impuestos y de otras restricciones a la importación que normalmente se aplican en México.

Todos los materiales enviados a esta zona para el ensamble o procesamiento se importan bajo fianza. Para las importaciones de materias primas y componentes se autoriza un período de trabajo de seis meses y para obtener la exención de impuestos toda la producción de la planta deberá ser exportada. Se exigen los impuestos de exportación normalmente aplicables a los productos similares de origen mexicano. Si los artículos son reimportados a México, entonces quedan sujetos al régimen arancelario normal, incluyendo licencias, si se necesitan, y al pago total de impuestos a la exportación, incluyendo el valor agregado en México en las operaciones de ensamble o procesamiento.

El Gobierno federal mexicano no ha dictado ninguna disposición especial de ayuda financiera o para la ubicación de la planta. Sin embargo, las autoridades estatales y locales pueden ofrecer varios incentivos (tales como terrenos para la localización de las plantas y entrenamiento técnico de personal). Las ganancias son gravadas con las mismas tasas que se imponen a las demás industrias mexicanas, y deben pagarse todos los impuestos federales, estatales y municipales. Sin embargo, éstos son relativamente bajos.

En contraste con las disposiciones que se aplican en el interior del país, en la zona fronteriza se permite que la planta sea propiedad extranjera en un cien por ciento. La Constitución mexicana prohíbe que personas de nacionalidad extranjera sean propietarias de terrenos a menos de 100 km de la frontera. Por tal razón, las plantas son generalmente alquiladas, por un período de diez años, término que es renovable. Si la planta es propiedad extranjera, debe encontrarse en terreno alquilado. El Gobierno mexicano ofrece garantías contra expropiación o nacionalización.

La empresa debe emplear mano de obra mexicana y pagar salarios no menores que los que establece la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos de México, que también fija salarios para 111 diferentes zonas económicas en el país. Los salarios en las zonas fronterizas se han fijado siempre a niveles más altos que en el interior lo que, junto con la creación de nuevas oportunidades de trabajo mediante el programa fronterizo, ha atraído mano de obra de otras partes de México.

Los recientes esfuerzos para atraer nuevas industrias hacia las zonas fronterizas, como ha sucedido en otros países, se han centrado en las ventajas impositivas de las fracciones arancelarias 807.00 y 806.30. Además, se ha hecho hincapié, principalmente por parte de las cámaras de comercio y otros grupos privados, en las llamadas "plantas gemelas". De esta forma, las plantas establecidas en México realizan las operaciones de ensamble y procesamiento que utilizan una gran cantidad de mano de obra, mientras que los materiales objeto de estas operaciones se producen en plantas con mayor intensidad de capital localizadas en Estados Unidos y pertenecientes a la misma empresa.

⁹ Desde antes del Programa, algunas de las ciudades fronterizas han sido declaradas "zonas o perímetros libres".

Los funcionarios del Gobierno mexicano han declarado que la política federal no consiste en alentar el traslado de todas las actividades productivas de las empresas estadounidenses a la zona fronteriza mexicana y que se han establecido procedimientos de protección para asegurar que el programa no favorezca el establecimiento en México de las llamadas plantas fugitivas (*run away*), que cierran todas sus instalaciones de producción en Estados Unidos. Más bien, se dice, el programa pretende impulsar el establecimiento de operaciones complementarias de producción en ambos lados de la frontera y estimular el establecimiento en México de plantas procesadoras que de otra manera se hubieran establecido en países de bajos salarios del Lejano Oriente, cuyos productos compiten cada vez más con los norteamericanos.

De acuerdo con el Gobierno mexicano, aproximadamente 165 empresas habían sido autorizadas para operar en la zona fronteriza hasta enero de 1970. De éstas, unas 120 empresas, que emplean a cerca de 19 000 trabajadores, ya han empezado a operar.

INVERSIONES NORTEAMERICANAS EN PLANTAS PROCESADORAS Y ENSAMBLADORAS EN EL EXTERIOR

En el estudio preliminar de la Comisión, se pidió a todas las empresas consultadas que indicaran el total de sus inversiones directas en plantas en el extranjero en las que se ensamblan o procesan materiales estadounidenses para ser reintegrados a Estados Unidos bajo las fracciones 807.00 y 806.30. Asimismo, se les pidió que proporcionaran datos sobre el valor en libros neto de dichas inversiones al 31 de diciembre de 1969. En contraste con las cifras de inversión total, que reflejan solamente las inversiones de capital estadounidense, las cifras del valor en libros neto reflejan el valor neto de los activos en el extranjero al final de 1969 y toman en cuenta la depreciación, préstamos extranjeros y liquidación de activos.

Inversiones en las plantas que proveen importaciones bajo las fracciones arancelarias 807.00 y 806.30

El total declarado de las inversiones estadounidenses en plantas en el extranjero que proveieron importaciones en 1969, bajo la fracción 807.00 ascendió a 1 500 millones de dólares. La cifra correspondiente a las plantas que proveen artículos metálicos bajo la fracción 806.30 fue de 500 millones. El valor en libros (depreciado) de tales plantas en diciembre de 1969 fue de 1 000 millones y 400 millones, respectivamente. Los datos fueron proporcionados por 106 empresas que manejaban 132 empresas en el extranjero en 1969. Basándose en las respuestas a los cuestionarios, aproximadamente un 40% del valor total de las importaciones bajo la fracción 807.00 y aproximadamente un 52% del valor total de las importaciones libres de impuestos, en 1969, correspondió a tales empresas estadounidenses con inversiones en plantas en el extranjero.¹⁰ Con respecto a la fracción 806.30, las inversiones provinieron de unas 30 empresas estadounidenses que manejan 36 plantas en el extranjero. Dichas empresas contribuyeron con el 58% de las importaciones totales efectuadas bajo esta fracción en 1969 y con el 40% del valor libre de impuestos.

El mayor número de plantas en el extranjero que operan

¹⁰ El resto del comercio correspondió principalmente a plantas en el extranjero que se procuran componentes estadounidenses por su propia cuenta y a empresas de Estados Unidos que compran o producen componentes estadounidenses y realizan el ensamble o proceso en el exterior por medio de contratos.

bajo la fracción 807.00 y en las que las empresas estadounidenses tienen intereses financieros se encuentran en México (36), Canadá (22), Hong Kong (11) y Formosa (10). Las empresas que operan bajo la fracción 806.30 se concentran en Canadá (13) y en México (8).

Las plantas localizadas en Canadá y Europa occidental representaron aproximadamente el 90% del total de la inversión en plantas que operan bajo la fracción 807.00 y cerca del 92% de las plantas que operan bajo la fracción 806.30. El total de las inversiones en México ascendió a cerca de 33 millones de dólares (41 millones, según el valor en libras), mientras que las inversiones totales en los países del Lejano Oriente ascendieron a alrededor de 104 millones (62 millones según el valor en libras). Las inversiones en los países de Centroamérica, del Caribe y de otras áreas en desarrollo fueron reducidas. El cuadro 10 muestra el total de las inversiones estadounidenses y el valor en libras, por países.

CUADRO 10

Inversiones de Estados Unidos en plantas que funcionan al amparo de las fracciones 807.00 y 806.30, por países en 1969 (Millones de dólares)

País	Inversión total		Valor en libras neto (diciembre de 1969)	
	Total de empresas que operan bajo las fracciones 807.00	Total de empresas que operan bajo las fracciones 806.30	Total de empresas que operan bajo las fracciones 807.00	Total de empresas que operan bajo las fracciones 806.30
Total	1 476.6	462.2	1 010.0	374.9
Canadá	834.5	420.2	426.2	295.6
Europa occidental, Reino Unido e Irlanda	499.7	25.7	480.5	64.3
México	26.9	6.2	37.9	3.0
Centroamérica	1.3	10.11 ¹	1.4	12.0 ¹
Región del Caribe	3.3		1.8	
Cercano Oriente y Asia suroriental	8.7		6.5	
Lejano Oriente: Formosa	67.9		35.6	
Japón, Hong Kong y Corea	30.1		18.2	
Otros	4.2		1.9	

¹ Estos datos se presentan en forma global para no revelar información confidencial.

Además de las inversiones mencionadas, los pagos anuales por contratos, declarados por las empresas estadounidenses, ascendieron a cerca de 31 millones de dólares en 1969 en las plantas o equipo alquilado para operar bajo las fracciones 807.00 y 806.30. Más del 80% del valor total de estos pagos se concentró en las operaciones realizadas en México, principalmente para el alquiler de plantas. Las leyes mexicanas, que prohíben a extranjeros ser dueños de terrenos a lo largo de la frontera con Estados Unidos, tienden a fomentar el alquiler.

Inversiones en plantas en el extranjero que se dedican principal o exclusivamente a operaciones bajo las fracciones 807.00 y 806.30

Salvo unas pocas excepciones, las plantas en Canadá y Europa occidental, para las que se dieron datos de inversiones, son grandes plantas industriales en donde las operaciones de procesamiento y ensamble representan sólo una pequeña parte de su actividad. Generalmente, estas plantas (tales como las empresas

estadounidenses en Europa y Canadá, que fabrican automóviles o maquinaria) están básicamente dedicadas a la manufactura más que al simple ensamble o procesamiento de productos metálicos. El monto de capital necesario para establecer tales plantas manufactureras es elevado en relación al que se requeriría en plantas dedicadas solamente al ensamble. Con respecto a estas últimas, el monto de capital necesario para poner en funcionamiento la planta es relativamente bajo y el equipo que se utiliza es generalmente maquinaria usada proveniente de Estados Unidos.

Un análisis de los datos proporcionados indica que del total de las inversiones declarado por las empresas que operan bajo la fracción 807.00 (1 500 millones de dólares) cerca de 151 millones se destinaron a plantas en el extranjero que se dedican principal o exclusivamente al ensamble de productos fabricados en Estados Unidos que posteriormente se retornan bajo la mencionada fracción. La mayor parte de esta inversión se realizó durante el período 1966-69. De acuerdo al valor en libras (depreciado), la inversión ascendió a 74 millones de dólares. Del total de las inversiones declaradas en operaciones bajo la fracción 806.30 (462 millones), solamente cerca de 16 millones (29 millones según el valor en libras) se invirtieron en plantas dedicadas principalmente a dichas operaciones. La mayoría de estas inversiones de capital estadounidense se efectuaron de 1967 a 1969. En el cuadro 11 se muestra la distribución geográfica de las mencionadas inversiones.

CUADRO 11

Inversiones de Estados Unidos en plantas que operan principalmente bajo las fracciones 807.00 y 806.30 en 1969 (Millones de dólares)

País	Total de inversiones		Valor en libras neto (diciembre 1969)	
	Fracción 807.00	Fracción 806.30	Fracción 807.00	Fracción 806.30
Total	150.9	16.0	74.2	28.6
Canadá	38.9	8.1	21.4	17.8
Europa occidental, Reino Unido e Irlanda	30.2	—	9.0	—
México	17.4	1.3	10.0	0.6
Centroamérica	1.3	6.6 ¹	1.4	10.2 ¹
Región del Caribe	2.7		1.6	
Cercano Oriente y Asia suroriental	3.5		3.0	
Lejano Oriente: Formosa	36.4		13.5	
Hong Kong, Corea y Japón	16.3		12.3	
Otros	4.2		1.9	

¹ Estos datos se presentan en forma global para no revelar información confidencial.

Plantas que operan principalmente bajo la fracción 807.00

Del total de las inversiones en las plantas cuya actividad principal consiste en operaciones de ensamble bajo la fracción 807.00, aproximadamente 72 millones de dólares (34 millones de valor en libras), de un total de 151 millones, se invirtieron en empresas ubicadas en los países desarrollados, principalmente en Canadá y Europa; en Japón sólo se invirtió una modesta cantidad. Las importaciones desde estas empresas consistieron principalmente en equipo para la navegación, muebles de oficina, instrumentos científicos, máquinas de oficina y componentes electrónicos. En conjunto, las empresas en estos países proveyeron el 6% (100 millones de dólares) de las importacio-

nes totales bajo la fracción 807.00 en 1969 y el 8% (27 millones) del total del valor libre de impuestos.

Las inversiones en los países en desarrollo, la mayoría de las cuales se realizaron durante el período 1965-69, ascendieron a 79 millones de dólares (41 millones de valor en libras). Las importaciones desde las plantas en estos países (276 millones), representaron aproximadamente el 17% del total de las importaciones que se efectuaron bajo la fracción 807.00, en 1969; el valor libre de impuestos fue de 148 millones, o sea el 44% del valor libre de impuestos de las importaciones provenientes de todos los países.

La mayoría de las inversiones en México se efectuó, por orden de importancia, en plantas que producen prendas de vestir, productos electrónicos de uso doméstico y otros usos, juguetes y muñecas, equipaje y maquinaria.

La inversión efectuada en Centroamérica (principalmente en Honduras y Costa Rica) se destinó totalmente a plantas para terminar prendas de vestir, mientras que en la región del Caribe (principalmente en las Antillas holandesas, Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago, se destinó a plantas ensambladoras de prendas de vestir, guantes, pelotas de béisbol, y al ensamble y procesamiento de productos electrónicos de uso doméstico. La inversión efectuada en Haití fue inferior a 100 000 dólares.

En el Cercano Oriente y Asia suroriental, la mayoría de las inversiones se concentraron en empresas productoras de productos electrónicos en Singapur. La inversión en el Lejano Oriente se canalizó, principalmente, a empresas ensambladoras de productos electrónicos en Formosa y en Corea del Sur.

Plantas que operan principalmente bajo la fracción 806.30

Aproximadamente el 90% (420 millones de dólares) de las inversiones totales en las empresas que operan bajo la fracción 806.30 se realizó en Canadá. Con la excepción de dos empresas dedicadas a la producción de partes de avión y de partes de motores de combustión interna, con una inversión de 8 millones (21 millones de valor en libras) a fines de 1969, la inversión en Canadá se realizó en plantas industriales en las que las operaciones bajo la fracción 806.30 representan sólo una pequeña parte. En conjunto, las plantas canadienses en las que las empresas estadounidenses tenían intereses proveyeron aproximadamente el 42% del valor total de las importaciones realizadas bajo la fracción 806.30 en 1969.

El resto de las inversiones en plantas principalmente dedicadas al proceso de productos metálicos para ser enviados a Estados Unidos bajo la fracción 806.30, se efectuó, por orden de importancia, en México, Singapur, Formosa, Antillas holandesas y Corea. Los productos procesados en las plantas mexicanas consistieron principalmente en rines para automóviles deportivos, flejes de metal para uso industrial y componentes electrónicos. La mayor parte de la producción de las plantas situadas en otros países en desarrollo consistió en semiconductores. En conjunto, cerca del 14% del valor total de las importaciones efectuadas bajo la fracción 806.30, en 1969, provino de plantas con intereses estadounidenses en países en desarrollo.

MOTIVACIONES DE LAS EMPRESAS NORTEAMERICANAS PARA REALIZAR INVERSIONES O UTILIZAR OPERACIONES DE ENSAMBLE EN EL EXTERIOR

Prendas de vestir

Una amplia oferta de fuerza de trabajo y bajos salarios en México, América Central y el Caribe, en comparación con

Estados Unidos, fueron las principales razones aducidas por la mayoría de las empresas productoras de prendas de vestir para realizar operaciones de cosido de prendas en el exterior. Estas empresas señalan que el ahorro de impuestos proporcionado por la fracción 807.00 y el ahorro en fuerza de trabajo les permite un importante volumen de operaciones suministrando a las cadenas de tiendas y a las tiendas especializadas, mercancía promocional de bajo precio, a precios comparables a los de las prendas de vestir importadas (sin el amparo de la fracción 807.00) desde el Lejano Oriente. La menor distancia entre Estados Unidos y México y los países del Caribe, en comparación con la distancia entre Estados Unidos y el Lejano Oriente, permite un mejor control de los diseños y una operación más rápida, factores significativos en el comercio de prendas de vestir. Además, algunos gobiernos extranjeros ofrecen incentivos especiales tales como plantas y equipo de disponibilidad inmediata, fuerza de trabajo entrenada en el uso de máquinas de coser, concesiones fiscales y ayuda para obtener créditos.

Juguetes, muñecas y modelos

La mayor parte de los juguetes importados bajo la fracción 807.00 en 1969 fueron ensamblados en plantas establecidas en el exterior propiedad de una empresa manufacturera norteamericana; gran parte del resto fue importado por intermediarios estadounidenses que obtienen partes de proveedores independientes y contratan operaciones de ensamble en México y Haití.

Con mucho, la principal razón para el ensamble de juguetes en el exterior es la reducción en el costo del producto gracias al uso de la fuerza de trabajo extranjera. En México, los costos de trabajo por unidad de producción equivalen a una cuarta parte de los de Estados Unidos; en el Lejano Oriente, a una quinta parte. Sin embargo, en relación a esta última área, el ahorro en costo de trabajo, en relación con México, se ve compensado en gran medida por los mayores costos de transporte.

Cintas magnéticas para grabadoras

Una empresa norteamericana representa prácticamente todas las importaciones de cintas magnéticas para grabadoras (en la forma de *cassettes*) amparadas por la fracción 807.00. Su planta en México ensambla y prueba las cintas vírgenes. La gran mayoría de los materiales y componentes de los *cassettes* terminados se

CUADRO 12

Comparación del salario promedio por hora en México y Estados Unidos, por tipo de actividad en 1969

Producto	Salario promedio por hora ¹ (dólares)		Relación del salario en EUA al salario en México
	México	Estados Unidos	
Productos electrónicos de uso doméstico	0.53	2.31	4.4
Partes de máquinas de oficinas	0.48	2.97	6.2
Semiconductores	0.61	2.56	4.2
Prendas de vestir	0.53	2.29	4.3
Juguetes, muñecas y modelos	0.65	2.59	4.0
Instrumentos científicos	0.85	3.01	3.6
Otros productos	0.50	1.65	3.3
	0.80	2.25	2.8
	0.66	3.66	5.5
	0.66	3.00	4.6

¹ Incluyendo compensaciones suplementarias.

manufacturan en la planta de la empresa en Estados Unidos: la cinta magnética, los elementos de presión y varias partes metálicas y plásticas. La mayor parte de los *cassettes* vírgenes retornados a EUA son sometidos a ulterior procesamiento, etiquetándolos y empacándolos; aproximadamente el 5% de los *cassettes* son vendidos al mayoreo y no requieren de procesamiento adicional.

En la producción de cintas magnéticas vírgenes para grabación la diferencia en la tasa de salarios (incluyendo prestaciones) pagada por las labores de ensamble en México y en Estados Unidos es considerable. Los datos revelados por la investigación muestran que el ahorro resultante del empleo de la mano de obra mexicana, que cuesta a la empresa aproximadamente la quinta parte de lo que le costaría la norteamericana, es el factor clave que permite a la compañía mantener un precio competitivo frente a los artículos producidos por completo en el exterior.

CONSECUENCIAS DE LA ABOLICION DE LAS FRACCIONES 807.00 Y 806.30

En este apartado se discuten los probables efectos que causaría la abolición de una o de las dos fracciones 807.00 y 806.30. Desde un principio, debe tenerse en cuenta que, para ciertas transacciones, se pueden obtener exenciones de impuestos similares por cualquiera de ambas fracciones, mientras que otras transacciones, se pueden beneficiar de una pero no de la otra fracción. Por una parte, bajo la fracción 807.00, las exenciones se aplican a cualquier componente de cualquier material hecho en Estados Unidos, mientras que la fracción 806.30, sólo ampara productos de metal. Por otra parte, la fracción 807.00 exige que los componentes estadounidenses exportados se incorporen a un artículo ensamblado en el extranjero, mientras que la fracción 806.30 permite que el artículo metálico sea sometido a un número ilimitado de procesos en el extranjero, siempre y cuando los productos reintegrados sean posteriormente procesados en Estados Unidos. Además, las importaciones bajo la fracción 806.30 sólo podrán efectuarlas quienes exportaron los productos para ser procesados en el exterior; en tanto que para las importaciones bajo la fracción 807.00, esa disposición no existe.

En virtud de las similitudes y diferencias entre las dos fracciones y la posibilidad de una cierta interrelación o de la elección entre éstas, en determinadas circunstancias sería muy difícil conocer, para cada producto en particular, las consecuencias de suprimir sólo una de las dos fracciones. Sin embargo, se pueden hacer ciertas observaciones a este respecto. Si, por ejemplo, sólo la fracción 807.00 fuera abolida, una considerable cantidad de importaciones con componentes estadounidenses de metal, que actualmente entran bajo la fracción 807.00, tendría la posibilidad de ser admitida bajo la fracción 806.30. Algunos exportadores e importadores que actúan bajo la fracción 807.00 —sobre todo productores estadounidenses de componentes electrónicos hechos de metal— han expresado que, en el futuro, una mayor parte de sus importaciones totales se efectuará bajo la fracción 806.30, ya que bajo esta fracción pueden realizarse más operaciones de procesamiento en el exterior. Asimismo, la fracción 806.30 puede ser utilizada para obtener exenciones sobre las importaciones de varias partes y subensambles hechos de metal —por ejemplo, las partes de motores de combustión interna, compresoras, máquinas de aire acondicionado, palas mecánicas y maquinaria para la minería, máquinas de oficina, automóviles, aviones, instrumentos científicos, y otra maquinaria y equipo que actualmente se importan bajo la fracción 807.00. Por otra parte, los componentes no fabricados en

Estados Unidos, de materiales tales como textiles, vidrio, caucho, plásticos y otros productos no metálicos, que actualmente gozan de las exenciones de la fracción 807.00, podrían ser objeto de las exenciones de la fracción 806.30.

Si, por contra, se aboliera únicamente la fracción 806.30, las importaciones de ciertos productos probablemente se efectuarían bajo la fracción 807.00. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el cambio no se podría realizar sin antes efectuar un cambio considerable en los productos de metal estadounidense exportados, y sería difícil saber cuáles cambios serían comercialmente viables.

En vista de lo anterior, parece deseable suponer —en relación al siguiente análisis y las estimaciones sobre los probables efectos de la abolición— que, si alguna supresión debe llevarse a cabo, mejor sería abolir las dos fracciones y no solamente una.

Cualquier intento para evaluar los probables efectos de la abolición de las dos fracciones debe tomar en cuenta el móvil que explica el uso de plantas en el extranjero para ensamblar y procesar, la naturaleza de las operaciones efectuadas por las empresas interesadas, los beneficios que obtienen de tales disposiciones y las opciones que tendrían después de su abolición.

Como se ha dicho anteriormente, las motivaciones para el uso de plantas en el extranjero para el ensamble y el procesamiento varían considerablemente según las empresas y los productos. Para algunas empresas la creciente competencia en Estados Unidos de las importaciones de productos terminados se ha constituido en importante factor. Para otras, la utilización de plantas en el extranjero responde, en gran medida, al deseo de salir a los mercados extranjeros, que de otra forma no serían accesibles a causa de las tarifas arancelarias u otras restricciones comerciales. Para otras más, el establecimiento de estas empresas ha sido una consecuencia del crecimiento del sistema, a escala internacional, que ha conducido a un sistema de producción y distribución integrado. Para ciertas otras empresas la principal razón, ya sea por la competencia, por la mano de obra nacional con otras industrias, o a causa de la relación precios-costos de los productos del sector industrial en cuestión, ha sido la imposibilidad de obtener mano de obra en ciertas actividades a las tasas de salarios prevalecientes.

En el supuesto de una abolición de las fracciones, las empresas interesadas tendrían una amplia gama de posibilidades. Para los productos res en el exterior que compran componentes estadounidenses para incorporarlos a los productos vendidos en Estados Unidos, la alternativa consistiría en sustituir dichos componentes por sus equivalentes extranjeros, lo que, en ausencia del ahorro de impuestos por los componentes estadounidenses, sería menos costoso. Si, por otra parte, el uso del componente estadounidense sigue siendo preferible debido a su calidad o por la facilidad de reponerlo o repararlo, los impuestos adicionales podrían no afectar las operaciones del productor, siempre que los costos adicionales, en términos del valor total del producto, no deterioren su posición competitiva en el mercado estadounidense.

Respecto a los productores estadounidenses que utilizan plantas ensambladoras en el extranjero, existen posibilidades adicionales. Por una parte, si las condiciones de competencia son tales que el aumento en el costo¹¹ puede ser rápidamente

¹¹ Es obvio que solamente parte del impuesto adicional se reflejaría en las ganancias de la compañía, ya que los impuestos adicionales pagados constituyen, para fines fiscales, un gasto adicional de operación.

absorbido y/o transmitido al comprador, el productor podrá continuar sus operaciones de ensamble sin cambio alguno. Si, por otra parte, los impuestos adicionales sobre los componentes estadounidenses originan una variación importante en el costo de las operaciones, en la posición competitiva y/o en el margen de ganancias del productor, éste podrá optar entre varias posibilidades: a) terminar con las operaciones en el extranjero y realizarlas en Estados Unidos (usando materiales nacionales o importados); b) descontinuar totalmente el producto y sustituirlo por otro totalmente nacional o extranjero; c) continuar la operación en el extranjero usando el equivalente extranjero del material estadounidense o d) efectuar operaciones adicionales de manufactura en el extranjero (a salarios más bajos que los que prevalecen en Estados Unidos). Con respecto a las dos últimas posibilidades, el resultado es un aumento en el valor sujeto al pago de impuestos a las importaciones y una disminución en la participación de Estados Unidos en este comercio. Por último, la abolición de las fracciones también puede originar el traslado de las operaciones de un país extranjero a otro con salarios más bajos.¹²

Efectos generales de la abolición

Los efectos de la abolición de las fracciones 807.00 y 806.30 sobre el comercio, la producción y el empleo de Estados Unidos —aun durante un corto plazo—, sólo pueden estimarse en forma aproximada debido a la incertidumbre sobre las posibles tendencias del comercio. Aunque es imposible determinar con exactitud el grado en que la abolición de las fracciones originaría un desplazamiento de las importaciones actuales por importaciones con menos o ningún componente estadounidense, es seguro que tal desplazamiento se produciría en un corto plazo para muchos artículos que actualmente se importan bajo estas fracciones, particularmente bajo la 807.00.

Las proyecciones a largo plazo dependerían de muchos factores que no se pueden predecir, así como los cambios en el nivel de la actividad económica de Estados Unidos y de otros países, los adelantos tecnológicos, los cambios en los costos y precios relativos y sus efectos sobre el consumo.

Para la mayor parte del comercio efectuado bajo estas fracciones, y particularmente el proveniente de los países desarrollados, el ahorro de impuestos rara vez ha sido el factor decisivo para operar en plantas en el extranjero. En el caso de las importaciones provenientes de los países en desarrollo, las exenciones sobre componentes estadounidenses han estimulado el desarrollo de operaciones de ensamble en el extranjero. Sin embargo, es poco probable que la abolición de las fracciones frenaría el desarrollo de plantas estadounidenses, cuyas operaciones requieren mucha mano de obra, en zonas donde prevalecen salarios bajos. En relación a estas importaciones, la mayoría de los usuarios de las fracciones han declarado que el factor decisivo para ensamblar sus productos en el extranjero es la imposibilidad de competir con las importaciones en el mercado estadounidense. Además, si bien las fracciones han servido de

¹² En los últimos años, por ejemplo, debido a que los salarios en Puerto Rico aumentaron en relación a los prevalecientes en otros países vecinos, algunos productores con operaciones de ensamble en la Commonwealth se trasladaron a las zonas en donde prevalecen los salarios más bajos. Algunos productores que operan en México han declarado que el aumento en impuestos originaría el traslado de sus operaciones de ensamble hacia los países del Lejano Oriente u otras regiones en donde se pagan salarios más bajos que en México. El incentivo también podría ser fuerte en lugares como Canadá, en donde la diferencia con los salarios estadounidenses es pequeña, sobre todo cuando el ahorro de impuestos es elevado en comparación al valor total de las importaciones y del componente libre de impuestos.

incentivo para establecer plantas en el exterior, tales incentivos se reducirán tras la instrumentación de las concesiones arancelarias negociadas en la Ronda Kennedy.

Por otra parte, aun cuando el menor costo de la mano de obra en el extranjero no se refleja totalmente en los costos finales en Estados Unidos en muchos casos, los salarios en los países en desarrollo equivalen sólo a una pequeña parte de los prevalecientes en Estados Unidos, en actividades comparables. Si las mismas operaciones se efectuaran en Estados Unidos, el costo unitario de la mano de obra sería más alto y la posición competitiva del productor nacional en el mercado estadounidense frente a las importaciones, así como en los mercados internacionales, se vería sustancialmente afectada.¹³

Respecto al comercio actual, la información obtenida en esta investigación indica que la abolición de las fracciones 807.00 y 806.30 de la TSUS no reduciría notoriamente el volumen de las importaciones que ahora realiza Estados Unidos al amparo de estas disposiciones.

Más bien, los productos seguirán siendo importados por las mismas empresas, pero, en muchos casos, con menos componentes estadounidenses o sin ellos, o por empresas que producen artículos similares sin el uso de materiales estadounidenses. En el primer caso, la sustitución se operaría principalmente como resultado de la adquisición en el extranjero de los materiales equivalentes a los estadounidenses, por medio de licencias o por un incremento en la producción. En ausencia de mayores restricciones para los artículos importados en cuestión, hay pocas bases para suponer que se lograría un aumento considerable en la producción estadounidense al abolir las fracciones.

Basándonos en cifras de 1969, se estima que la abolición de las fracciones originaría un efecto adverso a la balanza comercial de EUA. Por un lado, las exportaciones de materiales estadounidenses para ser usados bajo las fracciones se reducirían entre 180 y 250 millones de dólares.¹⁴ Por el otro lado, las importaciones se reducirían muy poco, probablemente en no más de 30 o 50 millones. Por tanto, el efecto neto de la abolición ocasionaría un deterioro de 150 a 200 millones de dólares en la balanza comercial de Estados Unidos.

También pueden estimarse los efectos de la abolición sobre el empleo en Estados Unidos. Las operaciones de ensamble en el exterior que se apoyan en las fracciones emplean a unos 121 000 trabajadores en países extranjeros. Solamente una pequeña parte de estos empleos regresaría a Estados Unidos con la abolición de las fracciones. Además, la existencia de las fracciones provee actualmente empleos para unos 37 000 trabajadores en Estados Unidos (produciendo materiales estadounidenses para su exportación, ensamble y procesamiento en el extranjero, y procesando posteriormente las reimportaciones). Consecuentemente, la abolición originaría sólo un pequeño número de oportunidades de trabajo en Estados Unidos, que de todas formas sería más que compensado por la pérdida de empleos entre los trabajadores que actualmente producen componentes para la exportación y procesan los productos importados.

¹³ A este respecto, debe tenerse en cuenta que empresas de varios países extranjeros han venido aumentando sus actividades productivas en países en desarrollo, por lo que la abolición de las fracciones tendría consecuencias adversas para Estados Unidos en estas operaciones.

¹⁴ Los principales productos estadounidenses sujetos a considerables desplazamientos son aquellos contenidos en las importaciones de prendas de vestir, productos electrónicos varios, algunos componentes para equipo de transporte, juguetes y muñecas y ciertos productos de metales no ferrosos.