

El recinto fiscalizado estratégico: nuevo paradigma de la logística

CÉSAR DE LA GARZA
GUTIÉRREZ*



El 30 de diciembre de 2002 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* reformas a la legislación aduanera entre las cuales destaca la creación del recinto fiscalizado estratégico. Más allá de facilitar el despacho aduanero de las mercancías, establece un modelo que incentiva la inversión productiva en los centros de servicios al comercio internacional y en los complejos industriales de los recintos, fomentando así la generación de empleos y el desarrollo económico regional donde estas actividades se autoricen.¹

El régimen de los recintos fiscalizados estratégicos tiene su antecedente en las zonas francas y es un modelo de excepción aduanera en el cual se permite introducir mercancías extranjeras en un área delimitada sin el pago de impuestos, cuotas compensatorias o restricciones no arancelarias (excepto las relacionadas con la salud pública o la seguridad nacional) para que se distribuyan en el mercado interno o global (en el caso de servicios de logística y transporte) o se sometan a procesos de transformación.



1. Según el artículo 35 de la Ley Aduanera: "Se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales".

* Consultor internacional y profesor del Tecnológico de Monterrey.

En la iniciativa de ley se apunta que el propósito fundamental de la reforma es promover el desarrollo nacional mediante “actividades que [en los recintos] se realicen, fomentando acciones tendientes al fortalecimiento del comercio exterior, generación de empleo y transferencia de tecnología”.²

En este artículo se explica el funcionamiento del nuevo régimen aduanero y sus ventajas para la industria y el comercio. En primer lugar, se hace referencia a la importancia de la logística en el comercio internacional con algunos programas que han funcionado en México en virtud de su ubicación geográfica. Luego se presentan antecedentes de regímenes fiscales y aduaneros similares al recinto fiscalizado estratégico que han funcionado en el país y se estudian las reformas que crean este régimen, así como sus fines y funcionamiento. Para concluir, se describen las ventajas de realizar operaciones en un recinto fiscalizado estratégico para las empresas dedicadas al comercio internacional.

México requiere modelos que le devuelvan las condiciones de competitividad y lo hagan atractivo para las inversiones productivas frente a otros destinos con mayores ventajas para los inversionistas, como China. Los recintos fiscalizados estratégicos se crearon en respuesta a esta necesidad.

LOGÍSTICA, FACTOR ELEMENTAL

Uno de los elementos que más interesa a las empresas dedicadas al comercio internacional es el tiempo de traslado de sus productos y servicios. Por eso siempre buscan optimizar sus métodos de transporte y perfeccionar su cadena de suministro para trasladar sus mercaderías con mayor eficiencia. Y es que gran parte del precio de cualquier producto, en especial de los importados, se compone de los costos de colocarlo en el anaquel, listo para el consumidor final. Por tal razón, los comerciantes crean estrategias cada vez más elaboradas y complejas que mejoren la distribución, siempre en busca de la logística más adecuada para que sus productos compitan en los mercados internacionales; en todo momento los tiempos de entrega se consideran fundamentales. Es fácil imaginar que mientras más cerca esté un productor de su mercado, mayor será su ventaja respecto de sus competidores localizados a mayor distancia.

México, vecino de uno de los mercados más grandes del mundo, tiene la ventaja de su situación geográfica. El que las mercancías producidas aquí accedan al mercado estadounidense sólo con cruzar la frontera supone un valor in-

mejorable desde una perspectiva logística. Ésta ha sido una circunstancia fundamental para el éxito de programas como el de la industria maquiladora, que desde 1965 contribuyó al desarrollo económico de la frontera norte del país y significó un factor importante para la economía mexicana. Aunado a que la mano de obra es más barata en México que en Estados Unidos, el ahorro en fletes por la corta distancia entre gran parte de las plantas maquiladoras y sus consumidores finales provocó que, en menos de tres decenios, un programa para la generación de empleos se convirtiera en una de las industrias más dinámicas del país, con exportaciones que, a excepción del petróleo, superan a los demás sectores productivos.³

Ésta fue una de las premisas sobre las que se elaboró el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Que Estados Unidos sea uno de los países con mayor capacidad de consumo y que colinde con México representaba una ventaja incomparable para los productores que quisieran expandir sus negocios, los cuales emplearían a más gente. El consumidor mexicano, por otro lado, se beneficiaría de la reducción de precios y de una mejor calidad, resultadas de la competencia cuando hay mayor variedad de productos. Asimismo, no se afectaría a los productores por altos costos de transporte, ya que sólo tendrían que cruzar la línea divisoria internacional para llegar a su destino. Con el tiempo, la apertura comercial hizo que la economía mexicana creciera a tal grado que se le consideró uno de los polos de crecimiento geopolítico más importantes del mundo.

Tal afirmación tenía sentido y se sustentaba en principios sólidos, pues es incuestionable que (al menos estadísticamente) las economías de mercado, sobre todo las que logran abrirse de manera eficiente al exterior, han sido más exitosas que las centralizadas y cerradas. Por otro lado, si una línea recta es la distancia más corta entre un punto A y un punto B y se considera la ubicación de México, los tiempos de acceso al mercado serían los óptimos. Tales razonamientos llevaron al gobierno mexicano a incrementar en una de las relaciones comerciales más disímiles.

La proverbial recta entre A y B se ha distorsionado de tal forma que la ventaja de la cercanía del mercado se desvirtuó, y muchos inversionistas norteamericanos encuentran más en términos logísticos un país tan remoto como China. En México las cargas y la incertidumbre fiscales, la inseguridad jurídica de las reglas de operación y la excesiva burocracia han ocasionado que la ventaja geográfica se desvanezca. Lo anterior se suma a la desaceleración económica estadounidense, lo que provocó en el primer semestre de 2003 la pérdida

2. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, México, núm. 1144-I, 4 de diciembre de 2002.

3. “Mexico’s Maquiladora Program: An Option to Retain Competitiveness”, *Business America*, 4 de diciembre de 1989, p. 13.

de cerca de 300 000 empleos en la industria maquiladora y el cierre de más de 350 empresas que se trasladaron a otros países.⁴

Ante esta pérdida de competitividad cabe preguntar por qué el gobierno federal soslayó su principal argumento para suscribir el TLCAN, pues queda claro que a 10 años de vigencia las políticas económicas que planteó no han sido las más eficaces. Se debe considerar además que la falta de reformas estructurales fiscal, energética y laboral agravan el problema. No efectuar actividades comerciales en un entorno de seguridad fiscal y no proveer servicios eficientes y competitivos en un entorno laboral sano que permita a las empresas planear sus negocios según un modelo de políticas económicas claras han contribuido a que las inversiones se alejen. No obstante, este artículo analiza las bondades de un modelo que podría ser el inicio de una nueva visión económica.

NUEVO ENFOQUE DE UNA VIEJA IDEA

Para crecer México necesita romper los paradigmas de su historicismo político, redefinir sus políticas de desarrollo y plantear modelos eficaces que reactiven su economía. Sin dejar de lado los compromisos internacionales necesita repasar su visión a futuro con respecto a su política de apertura comercial. El libre comercio no es suficiente para garantizar el crecimiento económico; se requieren condiciones para que esta apertura dé frutos.

México precisa programas eficaces que fomenten la inversión productiva: desde facilitar su instalación, hasta garantizar seguridad en el ejercicio de la actividad y sus proyecciones. Los inversionistas necesitan reglas claras y simples. Si se considera la evaluación que México tiene sobre la logística en el comercio, es esta área donde debe concentrar la atención con el objetivo de crear mejores condiciones para los sectores productivos.

En atención a estas consideraciones y al tema que en este artículo se aborda, cabe mencionar que desde los setenta, organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) han recomendado programas de excepción fiscal y aduanera para la atracción de inversiones y el desarrollo económico regional, ya que las zonas libres son una herramienta para promover las exportaciones y generar empleos.⁵ Estos modelos fueron eficaces en una época en la que prevalecían políticas

de sustitución de importaciones en muchos países del tercer mundo, por lo que las zonas libres representaban oasis de libre comercio en economías cerradas y centralizadas, y trajeron grandes beneficios a las poblaciones que las adoptaron.

Ahora, en un mundo cada vez más abierto donde prevalece una filosofía de apertura comercial, las zonas libres adquieren una nueva vigencia porque mitigan algunos efectos secundarios creados por la proliferación de acuerdos comerciales; es decir, en la medida que aumentan los tratados de libre comercio se incrementan los criterios para determinar el origen de las mercancías a fin de que sólo los países miembro gocen los beneficios pactados, lo que motiva la imposición de reglas y procedimientos más gravosos que los aranceles hasta convertirlos en una pesadilla administrativa para los comerciantes internacionales.

En este entorno, las zonas libres son santuarios administrativos donde las mercancías pueden ingresar libres de impuestos, pero más importante aún: libres de trámites para determinar su origen. También es importante que en ese régimen el pago de aranceles se difiere en tanto se decide el destino de la mercancía, lo que representa un considerable beneficio financiero.

Por otro lado, no debemos olvidar que las condiciones del comercio internacional cambiaron de manera radical después del 11 de septiembre de 2001. El ataque a las torres gemelas de Nueva York ha tenido consecuencias lamentables en el tráfico comercial. Las medidas de seguridad para evitar ataques terroristas en Estados Unidos y en la mayor parte de los países industrializados representan un obstáculo al comercio mundial. En este rubro, como se amplía más adelante, los recintos fiscalizados estratégicos ofrecen mayor control de inspección sin entorpecer el tráfico de mercancías, pues la operación aduanera utiliza tecnología de punta e incluso puede transmitir información de las mercancías revisadas en tiempo real sin sacrificar los tiempos de suministro.

DEFINICIÓN Y ANTECEDENTES DE LAS ZONAS LIBRES DE MÉXICO

En términos generales, una zona libre es una demarcación territorial en la que se conceden exenciones fiscales o se permite la introducción de mercancías sin aranceles. Los propósitos para establecer una zona libre son muy variados, pero por lo general fomentan el desarrollo económico de la zona brindando incentivos que promuevan la inversión productiva y generen empleos. Que los productos extranjeros que se consumen en la zona libre estén exentos de aranceles disminuye de forma considerable su precio e incrementa la capacidad de consumo de los residentes.

4. Datos del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación citados en *El Norte*, 6 de septiembre de 2003.

5. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNIDO), *Free Trade Zone around the World and Their Use for Export-oriented Industrial Operations*, Documento de la ONU, 1D/WG.112/26, 1972.

Con el propósito de superar el atraso económico de la frontera norte ocasionado por su escasa población, aislamiento geográfico y falta de comunicación, desde el siglo XIX México comenzó a admitir la importación de mercancías sin el pago de impuestos en algunas poblaciones. Después de la guerra con Estados Unidos se promulgó el decreto del 4 de abril de 1849 que permitía importar, libre de impuestos, mercancía de primera necesidad para la frontera de Tamaulipas; la exención se decretó extensiva a toda la frontera con Estados Unidos el 24 de abril de 1885, vigente hasta 1905. Sin embargo, a pesar de que esta prerrogativa benefició a los residentes de la frontera, excluyó a los empresarios, lo que propició el desarrollo de la frontera sur de Estados Unidos e inhibió el de la frontera mexicana. Tal situación se mantuvo hasta noviembre de 1933, cuando se promulgó el decreto que estableció los perímetros libres de Tijuana y Ensenada, Baja California, para la importación de mercancías, con independencia del uso que se les diera.

La creación de los perímetros libres del cayo Obispo en Chetumal y Cozumel, decretados por el general Lázaro Cárdenas el 9 de mayo de 1934, fue otro intento de promover el desarrollo mediante zonas libres; pero el ambiente proteccionista del modelo de sustitución de importaciones, que era la política económica en boga, propició fuertes restricciones a los perímetros y zonas que daban oportunidad de competir a las mercancías producidas en la localidad. Así se fueron estableciendo aranceles y controles a la importación; pero la eficiencia de los productores internos no resultó satisfactoria y se obligó a los comerciantes y consumidores a adquirir mercancías nacionales más caras, de menor calidad y de variedad limitada. Con esto el comercio fronterizo nacional perdió oportunidades y proliferó el contrabando.

En 1935 se creó una franquicia aduanera en la frontera norte del país en un perímetro de 20 kilómetros paralelos a la línea fronteriza con Estados Unidos. En esta zona se autorizó a los residentes importar mercancías para su uso o consumo sin el pago de impuestos y sin permiso previo; no obstante, estas prerrogativas no se autorizaron a los comerciantes fronterizos, lo que produjo una importante fuga de consumidores.

El 7 de diciembre de 1971, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concedió franquicia para la importación de mercancías a los comerciantes fronterizos, lo cual marcó el inicio de su crecimiento comercial. Esta nueva política se formalizó con el decreto del régimen de franquicia a la importación de artículos *gancho* a los comerciantes de la frontera norte del país, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1973.

La Ley Aduanera actual prevé los modelos de franja y región fronteriza en los que se conceden ciertos beneficios fiscales y aduaneros,⁶ pero éstos son limitados y el poder ejecutivo los otorga de manera discrecional, lo que provoca inseguridad en los residentes fronterizos.

Estos regímenes de zonas y perímetros libres, los artículos gancho y las franjas y regiones fronterizas no lograron todos sus objetivos debido a los altos impuestos, derechos y restricciones cuantitativas a los que estuvieron sujetos, en razón de que no pudieron superar las barreras burocráticas que excluyeron de la competencia a los productos locales.

Maquiladoras

El Programa de la Industria Maquiladora de Exportación de 1965 planteó un modelo por medio del cual los insumos podían importarse de manera temporal a México para su elaboración, transformación o reparación. Al principio se obligaba a las maquiladoras a exportar la totalidad de su producción, pero conforme se fueron eliminando los requisitos de desempeño para la industria de exportación, la producción de las maquiladoras tuvo acceso al mercado nacional.

El modelo de maquiladoras fue determinante para el desarrollo económico de la frontera norte. El programa representó una fuente de empleos significativa; sin embargo, la entrada en vigor de ciertas disposiciones del capítulo de acceso a mercados del TLCAN⁷ modificó las condiciones originales del programa, lo que ha desalentado su crecimiento. Por un lado, el artículo 303 del acuerdo dispone que los insumos importados de manera temporal de un país ajeno al Tratado para incorporarse a productos terminados cuyo destino sea un país miembro del TLCAN deben pagar impuestos al comercio exterior en los términos de la disposición. Por su parte, el artículo 304 estipula que los equipos y la maquinaria que se importen de manera temporal de un país ajeno al Tratado para integrarse a un programa de exportación también deben pagar el impuesto correspondiente. Antes de la vigencia de tales disposiciones, los insumos, el equipo y la maquinaria entraban al país sin pagar impuestos al amparo

6. El artículo 136 de la Ley Aduanera establece que "se considera como franja fronteriza al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de 20 kilómetros hacia el interior del país. Por región fronteriza se entenderá al territorio que determine el ejecutivo federal". Por su parte, el artículo 137, dispone que la Secretaría de Economía determinará por medio de disposiciones de carácter general, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las mercancías que estarán total o parcialmente desgravadas de los impuestos al comercio exterior en la franja o región fronteriza. La Secretaría de Economía, con base en la Ley de Comercio Exterior, determinará las mercancías cuya importación o exportación a dicha franja o región quedarán sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias.

7. El 1 de enero de 2001.

de un programa de importación temporal. Esta circunstancia afectó a la industria maquiladora asiática, pues tanto los insumos como los equipos y la maquinaria que utilizan en la manufactura provienen de países ajenos al TLCAN.

Zonas francas

Con frecuencia zona libre y zona franca se usan como sinónimos, pero presentan diferencias sutiles. Es probable que el único instrumento normativo que define la zona franca sea el Convenio de Kioto en materia de armonización de prácticas aduaneras.⁸ En su anexo F1 se define la zona franca como parte de un Estado donde las mercancías que se introduzcan se consideran generalmente como si no estuviesen en territorio aduanero respecto de los derechos y del impuesto de importación, y no se someten al control habitual de la aduana.

El tratamiento que las legislaciones del mundo dan a las zonas francas difiere en la cantidad y la naturaleza de los estímulos y franquicias que ofrecen. No obstante, un común denominador es que las zonas francas son territorios delimitados donde se otorgan estímulos fiscales y que operan bajo el control de un administrador, quien por lo general no es la autoridad aduanera.

No es común que una zona franca comprenda un territorio tan grande como para albergar a un núcleo poblacional, como algunas zonas libres en México, de manera que el consumo interno es imposible. Por lo regular, las zonas francas operan en complejos industriales y de almacén, rodeados de estructuras de contención que evitan el contrabando.

En México no hay zonas francas según las define la práctica internacional; las zonas libres mexicanas no tienen un administrador ni son tan eficaces como para *excluir*las del territorio; han sido simples perímetros geográficos definidos por el poder ejecutivo, donde hay gran cantidad de franquicias sin un encargado de su administración.

El régimen que más se asemeja a una zona franca es el recinto fiscalizado estratégico, con la diferencia de que éste debe colindar con los recintos fiscales de las aduanas y estar bajo su control.

Iniciativa de ley de zonas económicas estratégicas

El 13 de diciembre de 2002 se presentó ante el senado de la república la iniciativa de ley de zonas económicas estratégicas,⁹ propuesta que busca delimitar áreas geográficas en las que no se causen impuestos al comercio exterior y así fomentar el establecimiento de industrias, comercios y servicios

8. Convenio adoptado en la Organización Mundial de Aduanas.

9. *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, México, núm. 86, 13 de diciembre de 2002.

El régimen de los recintos fiscalizados estratégicos tiene su antecedente en las zonas francas y es un modelo de excepción aduanera en el cual se permite introducir mercancías extranjeras en un área delimitada sin el pago de impuestos, cuotas compensatorias o restricciones no arancelarias (excepto las relacionadas con la salud pública o la seguridad nacional) para que se distribuyan en el mercado interno o global (en el caso de servicios de logística y transporte) o se sometan a procesos de transformación

que fomenten la actividad económica regional produciendo artículos y proporcionando servicios al mercado interno e internacional, al tiempo que eleven el nivel de vida de sus habitantes. También plantea la creación de una comisión de zonas económicas estratégicas que defina las políticas y los procedimientos de estas áreas y evalúe su establecimiento en lugares donde su operación sea viable y tenga mayores repercusiones económicas y sociales. Por desgracia, la iniciativa está en dictamen desde hace más de un año, sin que los principales beneficiarios (los sectores manufacturero y de servicios al comercio exterior) hayan manifestado su apoyo.

¿LAS ZONAS LIBRES SON SUBSIDIOS PROHIBIDOS? UN EXAMEN CRÍTICO

Uno de los principales cuestionamientos de los modelos de excepción como las zonas libres es que sus estímulos y beneficios podrían considerarse prohibidos por la Organización

Mundial del Comercio, pues crean condiciones de competencia desleal. La respuesta a esta crítica es tan compleja como la diversidad de modelos. Tal vez el parámetro para resolver el problema sea el objetivo de la zona libre: si los estímulos favorecen las exportaciones y benefician a un sector o grupo de empresas en condiciones discriminatorias, entonces será un subsidio prohibido; si la creación de una zona libre promueve el desarrollo económico regional mediante estímulos y beneficios generales y no discriminatorios, entonces será un subsidio no recurrible, en términos del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio.¹⁰

Se trata de un asunto de gran relevancia, pues significa la diferencia entre comerciar de manera libre en los mercados internacionales los bienes producidos en las zonas, o pagar cuotas compensatorias en los países a los que se dirijan tales productos.

En el caso de los recintos fiscalizados estratégicos se puede afirmar que, considerando el objetivo del modelo y su estructura jurídica, sus beneficios se pueden catalogar como subsidios no recurribles. En ese tenor, en seguida se explican las peculiaridades del nuevo régimen.

RECINTO FISCALIZADO ESTRATÉGICO

Objetivos

Se deben considerar, en primer lugar, los objetivos del régimen de recinto fiscalizado estratégico, para lo cual es necesario revisar la voluntad del legislador al proponer las reformas que le dan origen. Del análisis de la exposición de motivos se observa que su propósito fundamental es coadyuvar al establecimiento de condiciones de competitividad que favorezcan el desarrollo económico, ante una mundialización en la que la competencia por atraer inversiones se intensifica. Aunque los recintos fiscalizados estratégicos buscan lo mismo que las zonas económicas estratégicas, difieren en cuanto a su estructura y alcance. Las zonas económicas son un proyecto más ambicioso, pero la iniciativa de ley que las regula no ha sido aprobada. Los recintos, por otro lado, son un modelo en vigor muy dinámico en cuanto a su operación.

10. El artículo 8° del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC menciona que los subsidios no recurribles son subvenciones horizontales de carácter general que no inciden de manera directa en los precios de los bienes y, por tanto, no generan distorsiones. Entre ellos se pueden citar los aplicados a las actividades de investigación y desarrollo, de desarrollo precompetencia, de asistencia a las regiones desfavorecidas y de asistencias técnica y financiera para cumplir con las normas ambientales.

Como lo asevera el dictamen aprobado por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados correspondiente a la LVIII Legislatura,¹¹ la reforma que crea los recintos

tiene por objeto fortalecer los niveles de competitividad de la industria manufacturera establecida en México, principalmente de aquella cuyas operaciones se orientan hacia los mercados internacionales, abatiendo los costos de logística y elevando la eficiencia en las operaciones aduanales [...] [ya que tener una] mayor competitividad hace necesaria la adopción de políticas novedosas que permitan a nuestro país no sólo preservar su nivel actual de producción, sino además atraer nuevos proyectos e inversiones que impliquen generación de empleos, transferencia de tecnología y desarrollo de capital humano. De esta forma, el objetivo específico de las reformas [...] es el de otorgar condiciones de competitividad respecto a las operaciones de comercio exterior y aduanal de la industria [...] lo cual provocará que México se ubique en el panorama internacional como un país que ofrece ventajas atractivas que le permitan constituirse como un polo de desarrollo en Latinoamérica, aprovechando desde luego su situación geográfica, pero además su infraestructura, mano de obra calificada, así como la red de tratados de libre comercio que permiten a las industrias y comerciantes acceder a más de 32 economías en el mundo.

El legislador ha reconocido que para mantener una alta competitividad en materia de comercio exterior se debe considerar la disponibilidad oportuna del producto, lo cual exige sistemas de entrega eficientes, flexibles y confiables para evitar obstáculos en la logística y para que la capacidad de producción responda a incrementos adicionales en la demanda. Las empresas deben estar preparadas para producir y entregar pedidos con poca anticipación, lo que requiere una adecuada programación de los tiempos.

Es necesaria, también, la creación de un modelo transparente que proporcione seguridad jurídica a los inversionistas. En el dictamen se lee

la falta de criterios claros y transparentes ha generado una tremenda incertidumbre y desplazamiento de los procesos de planeación de las empresas orientadas a los mercados internacionales, por lo que [la intención de la reforma] es contribuir en la solución de fondo dirigida a la construcción de un entorno jurídico y operativo que infiera certidumbre y confianza para la industria; la generación de mecanismos legales que permitan la creación, el desarrollo y consolidación del comercio y la industria.¹²

11. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, México, núm. 1144-I, 4 de diciembre de 2002.

12. *Ibid.*

Principios rectores

De lo anterior se concluye que las reformas que crean el régimen de recinto fiscalizado estratégico se basan en tres premisas fundamentales: a] facilidades logísticas, que hacen más eficientes los flujos de mercancías, sin desatender la fiscalización; b] simplificación administrativa, con la que se reducen los trámites aduanales por la automatización de la elaboración y el procesamiento de documentos aduanales, y c] transparencia y seguridad jurídica, que construye un entorno jurídico y operativo que otorgue certidumbre y confianza a la inversión; así como la generación de mecanismos legales que permitan la consolidación del comercio y la industria.

Modelo jurídico

Se mencionó que el régimen de recintos fiscalizados estratégicos consiste en que por tiempo limitado se introduzcan en ellos mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación, sin el pago del impuesto al comercio exterior ni cuotas compensatorias. Tampoco se aplican regulaciones o restricciones no arancelarias, excepto las relacionadas con la sanidad animal y vegetal, la salud pública y el medio ambiente.

Es importante destacar que los recintos fiscalizados estratégicos son un régimen nuevo que no se deben confundir con los modelos anteriores de importación temporal, como las maquiladoras o las empresas que operan al amparo del programa Pitex. La mercancía que se introduce al recinto estratégico no se somete a un régimen de importación, por lo que no causa impuesto al comercio exterior. Para tal efecto, el legislador adicionó el inciso F al artículo 90 de la Ley Aduanera que define los regímenes. El tratadista y experto en derecho aduanero Juan López Villa refiere que este régimen “define los lineamientos y tratamiento que recibirá la mercancía que se introduzca al país. Cada régimen cuenta con características especiales y de ellas depende el cumplimiento de los requisitos y medidas que la ley y programas, en materia de comercio exterior determinan”.¹³ En tal virtud, los recintos tienen un tratamiento diferente del de los regímenes de importación actuales.

Funcionamiento

Para entender cómo funciona un recinto fiscalizado estratégico se distinguen dos niveles de autorización. El artículo 14-D de la Ley Aduanera establece que

las personas que tengan el uso o goce de un inmueble dentro o colindante con un recinto fiscal, fiscalizado o recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria la habilitación de dicho inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico y la autorización para su administración. El inmueble habilitado se denominará recinto fiscalizado estratégico.

Quienes obtengan la habilitación de un inmueble para operar como recinto fiscalizado estratégico serán responsables de administrarlo, supervisarlos y controlarlos y deben cumplir con los lineamientos que determine el Servicio de Administración Tributaria. Los administradores también deberán poner a disposición de las autoridades aduaneras las instalaciones aprobadas para las funciones del despacho de mercancías y cubrir los gastos que implique el mantenimiento de dichas instalaciones; adquirir, instalar y poner a disposición de las autoridades aduaneras el equipo que agilice el despacho aduanero y los sistemas automatizados para el control de las mercancías, personas y vehículos que ingresen o se retiren del recinto.

Es decir, el artículo 14-D regula la figura del administrador del recinto fiscalizado, que resulta muy parecida a la del operador en las zonas francas. El administrador supervisa, controla y da mantenimiento y servicio a los usuarios que efectúan sus operaciones dentro de los recintos, de manera muy similar a las maquiladoras de los parques industriales.

A propósito de los usuarios del recinto, el artículo 135-A de la Ley Aduanera establece que quienes tengan el uso o goce de inmuebles dentro del recinto fiscalizado estratégico habilitado en los términos del artículo 14-D podrán solicitar autorización para destinar mercancías a tal régimen. Esta disposición distingue asimismo entre la figura del administrador y el usuario al establecer que no podrán obtener la autorización a que se refiere el artículo 135-A las personas que tengan autorización para administrar el recinto fiscalizado estratégico según el 14-D. Esto parece razonable, toda vez que el administrador, por la misma naturaleza de sus responsabilidades, se convierte en un coadyuvante de la autoridad aduanera.

Para ejemplificar la operación de un recinto estratégico se podría pensar en un parque industrial en que el administrador provee los servicios de administración, infraestructura, mantenimiento, control y vigilancia, y los usuarios (como las maquiladoras) los reciben para efectuar sus negocios dentro del parque.

La mercancía que se introduzca al recinto fiscalizado estratégico podrá ser objeto de manejo, almacenaje, custodia,

13. Juan Raúl López Villa, *Fundamentos y práctica del comercio exterior y derecho aduanero*, SICCO, México, 1997, p. 209.



exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación, y tendrá los beneficios que se enumeran enseguida.¹⁴

1) No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias, salvo las mercancías extranjeras cuando ingresen al territorio nacional o a los países miembro del TLCAN, en los términos del tratado y de la Ley Aduanera.

2) No estarán sujetas al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas, excepto en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, ambiente y seguridad nacional.

3) Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán contribución alguna ni cuotas compensatorias.

4) Los desperdicios no retornados no causarán contribuciones, siempre que se demuestre que han sido destruidos cumpliendo con las disposiciones de control que establezca el Servicio de Administración Tributaria.

Un elemento importante de las regulaciones sobre recintos fiscalizados es que la mercancía se introduce exhibiendo un pedimento escrito o mediante un registro electrónico.¹⁵

Esto es relevante, pues la opción de introducir la mercancía por medio de un registro de esa naturaleza evita que tenga que detenerse en el extranjero para su clasificación y llenado del pedimento, lo que representa un importante ahorro de tiempo y dinero. A esto se agrega que los recintos serán tan eficaces como las facilidades que provean. En el momento en que cualquier etapa de su operación la entorpezcan trámites burocráticos ineficientes, las bondades del régimen se desvirtuarán y el recinto no será sino un elemento más en una larga lista de intentos por proveer al país de modelos que atraigan la inversión. En las mesas de trabajo instaladas en 2002 con los auspicios del senado de la república para analizar el tema de las zonas francas, se buscó que en su regulación (que al final se convirtieron en los recintos estratégicos) se adoptasen los principios rectores a los que se hizo referencia.

Un beneficio adicional lo establece el artículo 31, fracción XV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al señalar que los bienes sujetos al régimen de recinto fiscalizado estratégico serán deducibles desde el momento en que se sometan a él. Por su parte, el artículo 9º, último párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, dispone que éste no se pagará en la enajenación de cualquier tipo de bien sujeto al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico. Por su parte, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios previene en su artículo 13, fracción I, que no se pagará este impuesto por los bienes introducidos al país mediante el régimen aduanero de recinto estratégico.

Las mercancías extranjeras introducidas a este régimen podrán permanecer en los recintos hasta dos años, salvo en casos siguientes, en los que el plazo no será mayor al previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta para su depreciación: a) maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo; b) equipos y aparatos para el control de la contaminación, para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad, así como los que intervengan en el manejo de materiales relacionados en forma directa con los bienes objeto de elaboración, transformación o

14. Véase el artículo 135-B de la Ley Aduanera.

15. Véase el penúltimo párrafo del artículo 135-B de la Ley Aduanera.

reparación y otros vinculados con el proceso productivo, y c) equipo para el desarrollo administrativo.¹⁶

El artículo 135-D precisa que las mercancías que se introduzcan al régimen de recinto fiscalizado estratégico podrán retirarse para:

- 1) importarse de manera definitiva, si son de procedencia extranjera;
- 2) exportarse de manera definitiva, si son nacionales;
- 3) regresar al extranjero las de tal procedencia, o reincorporarlas al mercado si son nacionales, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen;
- 4) importarse de manera temporal por medio de maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, y
- 5) destinarse al régimen de depósito fiscal.

Las personas autorizadas para introducir mercancías a un recinto fiscalizado estratégico serán los responsables directos ante la autoridad fiscal por el importe de los créditos que corresponda pagar por las mercancías retiradas del recinto sin cumplir con las obligaciones que se requieran, o cuando cometan infracciones o delitos relacionados con la introducción, extracción, manejo, almacenaje o custodia de las mercancías. Dicha responsabilidad comprenderá el pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias que se causen, sus accesorios y las multas aplicables. Los administradores de los recintos, en términos del artículo 14-D, serán responsables solidarios en los mismos términos y condiciones.¹⁷

CONCLUSIONES

Sin duda, los recintos fiscalizados estratégicos tendrán un efecto económico muy importante en las zonas donde se autoricen. Considerando la apremiante necesidad de recuperar la atracción de inversión productiva, los recintos estratégicos ofrecen una magnífica opción; no obstante, el gobierno y el sector privado deben cuidar que el régimen conserve el espíritu que motivó su creación y no disminuya sus ventajas en detrimento de los sectores más necesitados de la población.


Si se realiza un recuento de los beneficios que ofrece el recinto fiscalizado estratégico, se pueden vislumbrar en sus principios rectores algunas ventajas para las empresas dedicadas al comercio internacional: a) facilidades logísticas, al ofrecer un esquema que agilice el tráfico de mercancías; b) simplificación administrativa, al automatizar los trá-

mites aduaneros (los trámites de ingreso de mercancías al régimen entrañan un registro electrónico que podrá hacer uso de la más alta tecnología, incluidos lectores de códigos de barras, dispositivos magnéticos, etcétera), y c) seguridad jurídica, toda vez que, a diferencia de otros programas como los de maquila y Pitex que se regulan por decretos facultativos del ejecutivo, los recintos fiscalizados tienen su fundamento y sus principios rectores en la Ley Aduanera. Se debe reconocer que compete al poder ejecutivo, mediante el Servicio de Administración Tributaria, emitir las reglas de operación del régimen, pero éstas no deben rebasar la intención del legislador.

Los recintos son una solución para empresas que operaban en los programas de maquila y Pitex, pues devuelve algunos incentivos que estos modelos perdieron con la entrada en vigor del capítulo de acceso a mercados del TLCAN.

El 27 de septiembre de 2003, los servicios de aduanas de México y Estados Unidos dieron a conocer un proyecto denominado Comercio Libre y Seguro (FAST, Free and Secure Trade),¹⁸ iniciativa bilateral que garantiza la seguridad en el tráfico de mercancías entre los dos países evitando obstaculizar el flujo comercial. Para la creación y el funcionamiento de este programa los dos gobiernos acordaron armonizar sus procesos aduaneros en la frontera; el objetivo es utilizar la tecnología y los métodos más avanzados de inspección para no perjudicar el libre comercio. En este contexto, los recintos fiscalizados estratégicos ofrecen inmejorables ventajas como puntos de tramitación aduanera equipados con sistemas de transmisión electrónica de datos e infraestructura moderna que facilite el tráfico.

Como se desprende de lo anterior, este nuevo régimen representará grandes beneficios para la industria, el comercio y la población. Sin embargo, conviene revisar su normatividad con el objetivo de ampliar aún más los beneficios. Sería de utilidad, por ejemplo, que se autorizara la operación de recintos en zonas no adyacentes a las aduanas, como parques industriales. Con esto se aprovecharía su infraestructura para brindar los beneficios del régimen a las empresas huéspedes, promoviendo así la instalación de más industrias y, en consecuencia, un crecimiento en los índices de empleo.

El recinto fiscalizado estratégico es un magnífico medio para procurar el desarrollo en muchas zonas de México que padecen rezago económico por la ausencia de estímulos a la inversión, por lo que requiere la participación y la voluntad de los sectores público y privado para fortalecerlo y no dejar que al paso de unos cuantos años se convierta en un antecedente más. Se espera que esta vez sea distinto. 

16. Artículo 135-C de la Ley Aduanera.

17. Artículo 135-D *in fine*, de la Ley Aduanera.

18. Se puede encontrar información detallada de este programa en la página del servicio de aduanas de Estados Unidos <<http://www.cbp.gov>>.