

Libre comercio y homologación arancelaria en las zonas libres y franjas fronterizas de México

*Diana Alarcón González**

RESUMEN

La firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica hizo inminente una revisión a fondo de la reglamentación con la que se establecieron las zonas libres y franjas fronterizas de México. El proceso de homologación arancelaria involucraba una discusión compleja en la medida en que la economía de las zonas libres y franjas fronterizas se había desarrollado en un ambiente de libre comercio, no sólo con respecto a Norteamérica, sino a todo el mundo.

A partir de un ejercicio de simulación, este trabajo ofrece una discusión sobre el impacto cuantitativo que tendrá la transición fiscal sobre las empresas comerciales e industriales ubicadas en las zonas libres y franjas fronterizas de México. Concluye argumentando que, a pesar de que la propuesta de homologación concertada entre la Secofi y las cámaras empresariales minimiza los costos de la transición arancelaria, el proceso de transición traerá consigo un aumento temporal de impuestos para ciertas importaciones, además de un régimen fiscal más restrictivo respecto a las importaciones de terceros países.

ABSTRACT

The signing of the North American Free Trade Agreement made it a priority for Mexico to review in depth the rules under which it had established its free trade zones and border corridors. The NAFTA process of tariff equalization elicited a complex discussion on the degree to which the economies in free trade zones and border corridors had developed within a free trade environment, not only in North America but throughout the world. Through the use of a simulation, this work offers an examination of the quantitative impact that a changing tariff schedule will have on commercial and industrial enterprises located in Mexico's free trade zones and border corridors. It concludes by arguing that —despite the fact that the proposal to equalize tariffs, agreed to by Secofi and Mexico's business chambers, minimizes the costs of this transition in tariff structure, the process itself will provoke a short-term rise in tariffs on certain imports, in addition to a more restrictive fiscal regime for imports from third countries.

* Investigadora del Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a Bit (TF/ER 10-115) Case Postale 500 CH-1211 Geneve 22, Switzerland.

Los ejercicios de simulación que se presentan en este trabajo se elaboraron con información proporcionada por la Secofi. Agradezco a Raúl Borja el minucioso trabajo de cómputo que realizó para hacer estas simulaciones. (The simulations presented in this article are based on Secofi data on imports for each city in Mexico's free zones and border corridors. I thank Raúl Borja for the meticulous computer analysis he conducted for these simulations.)

LA discusión alrededor de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tenía una connotación distinta en la franja fronteriza y zonas libres de México a la que tenía en el resto del país. Mientras para este último sector la firma del TLCAN implicaba una reducción paulatina de aranceles que expondría a los productos nacionales a una mayor competencia con los artículos importados de Estados Unidos y Canadá, en las franjas fronterizas y zonas libres el problema era al revés: el TLCAN podía dar lugar a un régimen más restrictivo del tratamiento fiscal con que fueron favorecidas estas regiones.

Con objeto de promover el desarrollo económico de lo que entonces eran zonas deprimidas, poco pobladas y muy distantes de los centros económicos de México, el gobierno federal ofreció a las franjas fronterizas y zonas libres de México un tratamiento arancelario especial que les permitiera atraer capitales e imprimir un dinamismo propio a su economía.

A diferencia del proteccionismo que caracterizó a la política fiscal que dio impulso a la industrialización del resto del país, las franjas fronterizas y zonas libres de México gozaban de franquicias arancelarias considerables que les permitían abastecerse de mercancías importadas de todo el mundo. Bajo ese régimen arancelario se desarrollaron, no sólo importantes centros comerciales y turísticos, sino todo un conjunto de empresas relacionadas con actividades de ensamble, de producción primaria de manufacturas y de servicios, caracterizadas por el manejo de productos importados. La igualación de aranceles con el resto del país podía acarrear el aumento sustancial de los impuestos de importación en las franjas fronterizas y zonas libres de México y con ello encarecer los costos de producción. De esa manera, mientras que en el resto del país se discutían los efectos de la apertura comercial con la firma del TLCAN, en las franjas fronterizas y zonas libres la homologación de los aranceles podía traducirse en un régimen fiscal más restrictivo.

El 24 de septiembre de 1993 se firmaron los convenios de homologación arancelaria con los que se haría la transición del régimen especial de zona libre y franja fronteriza al régimen de desgravación arancelaria implícita en el TLCAN. Los convenios de concertación firmados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) con la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concana-co) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) fueron la culminación de un arduo proceso de negociación, que se inició con la "Propuesta de esquema de transición de zonas libres y franjas fronterizas" publicada por la Secofi el 15 de junio de 1993. Esta primera propuesta de homologación generó muchas críticas de los empresarios, comerciantes y gobiernos estatales de la región, porque imponía costos diferenciales y un fuerte aumento de aranceles para diversos sectores de la industria y el comercio.

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto que tendrá el proceso de homologación arancelaria sobre las empresas que operan en las zonas libres y franjas fronterizas. El estudio se propone cuantificar el efecto de los cambios en los aranceles que se producirán durante el periodo de transición hacia el nuevo régimen arancelario. La información en la que nos basamos se refiere a las importaciones hechas por las entidades registradas bajo el esquema de industria fronteriza y empresa comercializa dora.¹

1 Al momento de terminar este informe no fue posible contar con cifras sobre las importaciones de las empresas de servicios de la región. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no cuenta con esos regis-

El trabajo está organizado en dos partes. En la primera hacemos una evaluación breve del aumento de aranceles que hubiera provocado la primera propuesta de homologación. A pesar de que esta propuesta no fue aprobada finalmente, nos parece importante como punto de referencia en el análisis sobre el impacto de la homologación vigente.

En la segunda parte analizamos con detalle la propuesta de homologación aprobada en septiembre de 1993 y publicada como decreto el 24 de diciembre de 1993 en el *Diario Oficial*² La evaluación de su impacto sobre los aranceles de esta región la hacemos considerando los cambios que va a generar en el régimen arancelario de las empresas comercializadoras y las industrias fronterizas. Para simular el efecto que tendrán los nuevos aranceles en cada una de las principales ciudades de la franja fronteriza y zonas libres, hemos tomado en cuenta los calendarios de desgravación y homologación arancelaria concertados entre Secofi-Canacintra y Secofi-Concanaco. Para evaluar el impacto de la homologación arancelaria identificamos los cambios que se producirán en las aproximadamente 11 811 fracciones arancelarias que utilizan las empresas comercializadoras y las industrias fronterizas para realizar sus importaciones. El cálculo de aranceles promedio y el análisis del impacto de la transición se hizo con base en esta nueva estructura arancelaria.

En el apéndice se discute con detalle la metodología que utilizamos para proyectar los cambios en los aranceles regionales. El estudio se hizo con la base de datos que tiene la Secofi del valor de las importaciones de las empresas comercializadoras e industrias fronterizas por ciudad y fracción arancelaria. Hemos utilizado los calendarios fiscales con los que se procederá a hacer la homologación de aranceles para sustituir el valor de los aranceles de empresa comercializadora o industria fronteriza por el nuevo que tendrán en el año de su homologación. De esta manera, generamos tablas de aranceles para cada una de las 11 811 fracciones arancelarias y para cada uno de los años que durará la transición del régimen de zona libre y franja fronteriza al régimen arancelario nacional. Una vez definido el valor anual de los aranceles para cada fracción, se calcularon los aranceles promedio por ciudad, ponderados por el valor de sus respectivas importaciones.³

I. La primera propuesta de homologación arancelaria

Bajo el esquema original de homologación, las empresas comercializadoras y las industrias fronterizas se habrían encontrado con un aumento sustancial de los aranceles promedio que tendrían que pagar durante el periodo de transición. Bajo el régimen de zonas libres y franjas fronterizas las empresas que operan en esta región han recibido un tratamiento arancelario preferencial. Las empresas comercializadas, que tradicionalmente pagaban un arancel promedio de 4 por ciento, venían pagando un arancel máximo del 5 por ciento, en tanto que las empresas que

tros y no fue posible obtenerlos en los gobiernos estatales. Por esta razón, el estudio que aquí presentamos se limita a discutir el impacto que tendrá la transición del régimen arancelario en las empresas comercializadoras e industrias fronterizas.

2 Después de esta fecha se hicieron algunos ajustes adicionales a los tiempos de desgravación y homologación de ciertas fracciones. Dichas modificaciones, sin embargo, no cambian en lo fundamental las proyecciones que aquí presentamos.

3 Para una explicación más amplia de la metodología utilizada, hay que acudir al apéndice.

operaban bajo el esquema de industria fronteriza siempre estuvieron exentas del pago de impuestos de importación.

En la primera propuesta se planteaba la homologación de varias fracciones arancelarias en un momento en que los nuevos aranceles nacionales estaban por encima del valor máximo de los aranceles que prevalecían en zonas libres y franjas fronterizas. En ese sentido, la propuesta significaba en realidad un considerable aumento de los impuestos de importación para las empresas de zonas libres y franjas fronterizas, para después disminuir paulatinamente de acuerdo con los tiempos de desgravación pactados en el TLCAN.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, bajo el esquema original de homologación, los aranceles pagados por las importaciones realizadas por las empresas comerciales fronterizas hubiera registrado un aumento de más del doble de su valor: del 3.9 por ciento en promedio en 1993 al 8.1 por ciento en promedio en 1996. Dadas las diferencias que existen en la composición de las importaciones, dicho aumento en los aranceles tendría costos diferenciales para distintos sectores comerciales y por ciudad.

Esta primera propuesta no sólo imponía altos costos de transición que se distribuirían de manera diferencial por sector y ciudad de destino de las importaciones, sino que era contraria al espíritu del TLCAN, que implicaba un proceso de reducción de aranceles en el resto del país. En ese sentido, en las zonas libres y franjas fronterizas de México la primera propuesta de homologación fue desaprobada, pues se le consideró como un esquema de transición arbitrario.

En el cuadro 2 hemos simulado el efecto que hubiera tenido el aumento a los aranceles implícito en la primera propuesta de homologación para las distintas ciudades de la frontera y zonas libres de México. A partir de 1995, y en casi todos los casos, los aranceles promedio registrarían un aumento considerable con respecto a su valor promedio en 1992;

alcanzarían su valor más alto en 1996, y a partir de ese año empezarían a disminuir. Sin embargo, todavía en 1997, los aranceles promedio en la mayor parte de las ciudades estarían muy por encima de sus valores anteriores. En áreas como Quintana Roo, Baja California Sur, Nogales y San Luis Río Colorado, dicho esquema representaba un aumento de los impuestos de importación de más del doble de su valor promedio en 1992.

De la misma manera, las empresas que operan bajo el régimen de industria fronteriza, y que en la actualidad se encuentran exentas del pago de impuestos de importación, se hubieran encontrado con un fuerte aumento a los aranceles promedio hasta alcanzar un valor de 5.1 por ciento en 1996. Sin embargo, tal como puede observarse en el cuadro 3, para algunas ciudades el aumento a los aranceles hu-

CUADRO 1. *Aranceles promedio bajo la propuesta original de homologación*

<i>Año</i>	<i>Empresa comercial</i>	<i>Industria fronteriza</i>
1993	3.9	0.0
1994	3.3	5.0
1995	5.2	3.2
1996	8.1	5.1

FUENTE: Secofi, "Propuesta de esquema de transición de zonas libres y franjas fronterizas", 15 de junio de 1993.

biera sido mucho mayor. En Quintana Roo, por ejemplo, el arancel promedio en 1996 hubiera registrado un valor de 11 por ciento, contra 8.2 por ciento en Baja California Sur y más del 6 por ciento promedio en Nogales, Reynosa y Tijuana.

La primera propuesta de homologación de los aranceles de zonas libres y franja fronteriza a los del resto del país era contraria al espíritu del proceso de desgravación arancelaria implícito en el Tratado de Libre Comercio. Esta propuesta imponía un periodo de transición relativamente largo y un aumento sustancial de aranceles para las empresas que operan en estas zonas. Tal vez el aspecto más preocupante de la primera propuesta de homologación no era el aumento de los aranceles promedio en sí mismo, sino el hecho de que sus efectos no eran homogéneos. Dependiendo del tipo de productos que se importaran y de su velocidad de desgravación en el TLCAN, este primer esquema de homologación imponía costos diferenciales a las distintas ramas productivas y del comercio y para las distintas ciudades de la franja fronteriza y zonas libres. En los cuadros 2 y 3 hemos intentado ilustrar el efecto diferencial que esta propuesta tendría para las principales ciudades.

CUADRO 2. *Primera homologación
arancel ponderado para empresa comercializadora*

<i>Región</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
NACIONAL	12.56	8.50	8.50	8.11	7.97
ZONA LIBRE	3.97	3.32	5.72	7.34	5.62
Baja California	4.07	3.47	5.78	7.24	5.52
Quintana Roo	3.15	2.51	5.28	9.22	7.36
Baja California Sur	3.16	2.11	5.19	7.98	6.29
FRANJA FRONTERIZA	4.22	2.48	4.21	6.30	4.97
Nuevo Laredo	2.89	2.54	3.89	5.11	3.86
Nogales	3.39	2.14	5.16	7.72	6.05
Chetumal, Q. R.	3.06	2.29	2.29	2.29	2.27
Salina Cruz	4.75	1.24	1.98	3.17	2.54
San Luis Río Colorado	2.38	2.18	4.85	9.20	7.33
Tapachula	4.84	2.49	3.33	5.89	4.80
Ciudad Juárez	4.26	2.02	2.98	6.16	5.08
Matamoros	4.82	1.87	3.01	2.83	1.98
Reynosa	4.07	2.47	4.30	6.81	5.44
Tijuana	4.58	4.19	6.76	6.79	4.93
MEDIA	3.80	2.43	4.22	6.19	4.88
DESVIACIÓN ESTÁNDAR	0.84	0.73	1.44	2.28	1.78

FUENTE: Elaborado en el Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte con base en datos de la Secofi.

CUADRO 3. *Primera homologación
arancel ponderado para industria fronteriza*

<i>Región</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
NACIONAL	12.56	8.50	8.50	8.11	7.97
ZONA LIBRE	0.00	0.10	3.67	5.30	4.01
Baja California	0.00	0.10	3.67	5.29	4.00
Quintana Roo	0.00	0.00	0.00	11.00	9.43
Baja California Sur	0.00	0.00	3.18	8.15	6.42
FRANJA FRONTERIZA	0.00	0.00	3.27	4.74	3.52
Nuevo Laredo	0.00	0.00	2.80	3.27	2.32
Nogales	0.00	0.00	4.69	6.20	4.64
Chetumal, Q. R.	0.00	0.00	0.00	11.00	9.43
Salina Cruz	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
San Luis Río Colorado	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	0.00	0.00	3.20	4.88	3.63
Matamoros	0.00	0.00	2.08	2.83	1.98
Reynosa	0.00	0.00	3.37	6.57	5.10
Tijuana	0.00	0.00	4.68	6.59	4.99
MEDIA	0.00	0.01	2.13	5.06	4.00
DESVIACIÓN ESTÁNDAR	0.00	0.03	1.88	3.78	3.20

FUENTE: Elaborado en el Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte con base en datos de la Secofi.

II. El acuerdo de homologación de diciembre de 1993

Por el contrario, los acuerdos de homologación concertados con las respectivas cámaras de Comercio e Industrial el 24 de septiembre de 1993, publicados en el *Diario Oficial* el 24 de diciembre del mismo año, facilitan la transición hacia el esquema de desgravación arancelaria del TLCAN. Los tiempos de homologación de las distintas fracciones arancelarias están definidos de tal manera que se minimizan los costos de la transición para las empresas de las zonas libres y franjas fronterizas.

A. Implicaciones de la homologación arancelaria para las empresas comercializadoras

El esquema de transición arancelaria para las empresas comercializadoras concertado con la Secofi y la Canaco puede resumirse en el calendario de desgravación que presentamos en el cuadro 4; con el nombre de "araec" identificamos los aranceles que pagaban estas empresas bajo el régimen anterior de zona libre y franja fronteriza. En el momento de la homologación, el "araec" es sustituido por el valor que tendrá el arancel en el año de homologación.

CUADRO 4. *Calendario de desgravación, empresa comercializadora*

Fracción	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
A	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
D	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
B (5)	4.0	3.0	2.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
C (5)	4.5	4.0	3.5	3.0	2.5	2.0	1.5	1.0	0.5	0.0
B (10)	araec	araec	4.0	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
C (10)	araec	araec	araec	araec	5.0	4.0	3.0	2.0	1.0	0.0
B (15)	araec	araec	araec	araec	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
B (20)	araec	araec	araec	araec	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
C (15)	araec	3.0	1.5	0.0						
C (20)	araec	4.0	2.0	0.0						

Empresas comercializadoras en zona libre

A	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
B (5)	4.0	3.0	2.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
C (5)	4.5	4.0	3.5	3.0	2.5	2.0	1.5	1.0	0.5	0.0
B (10)	araec	araec	4.0	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
C (10)	araec	araec	araec	araec	5.0	4.0	3.0	2.0	1.0	0.0
B (15)	araec	araec	araec	araec	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

FUENTE: Elaborado en el Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte con base en datos de la Secofi.

Como podrá observarse, los tiempos de homologación de esta propuesta están de-finidos de tal manera que la igualación del régimen de zonas libres y franjas fronterizas con el resto del país no implica una carga impositiva mayor a la que existía bajo el régimen anterior. Se recordará que el arancel máximo a que estaban sujetas las empresas comercializadoras en zonas libres y franjas fronterizas era del 5 por ciento. De acuerdo al calendario de transición, la homologación de los aranceles de las empresas comercializadoras con el resto del país se hace en el momento en que los aranceles nacionales se encuentran, cuando menos, al nivel que tenían los aranceles de las zonas libres y franjas fronterizas. De hecho, en la mayoría de los casos, la homologación ocurre en el momento en que los aranceles nacionales (de acuerdo al calendario de desgravación del TLCAN) son menores al valor máximo de los aranceles actuales de zonas libres y franjas fronterizas.

Así, por ejemplo, las importaciones que se hagan bajo las fracciones A y D se benefician de manera inmediata porque son las fracciones que se desgravan con la entrada en vigor del TLCAN. Las fracciones que quedaron clasificadas con velocidad de desgravación B o C y que tenían un arancel nacional de 5 por ciento también son fracciones que se homologan en 1994. En el momento de su homologación estas fracciones quedan gravadas con un arancel de 4 y 4.5 por ciento, respectivamente, tasa menor a la máxima de 5 por ciento con que se gravaba a las empresas comercializadoras. La homologación de los aranceles que tienen una velocidad de desgravación B o C pero cuyo arancel nacional era de 10, 15 y 20 por ciento se pospone hasta el momento en que, nacionalmente, dichos aranceles sean al menos iguales al valor

máximo del arancel de empresa comercia-lizadora. De hecho, prácticamente en todos los casos la homologación se hace en un momento en que el arancel nacional está por debajo del arancel máximo de empresa comercializadora. La excepción corresponde a las fracciones con velocidad de desgravación C y arancel nacional de 10 por ciento, que se homologan en 1998, es decir, en el momento en que el arancel nacional será de 5 por ciento.

Como puede apreciarse, en el caso de las empresas comercializadoras, este calendario de desgravación disminuye significativamente los costos de la transición hacia el régimen arancelario del TLCAN. En el caso menos favorable (las importaciones que se realizan bajo las fracciones C con arancel nacional de 10 por ciento), el valor de los aranceles nacionales al momento de su homologación será igual al valor máximo de los aranceles que antes pagaban las empresas comercializadoras. Sin embargo, en la mayoría de los casos la homologación ocurre cuando los aranceles nacionales están por debajo de los aranceles más altos del régimen anterior.

Esto no significa que la propuesta de homologación Secofi-Canaco no tenga costos de transición. Bajo el régimen anterior, la mayor parte de las importaciones de las empresas comercializadoras (93 por ciento) pagaban un arancel de 5 por ciento; pero había 733 fracciones arancelarias, 7 por ciento del total, que gozaban de franquicia arancelaria. Para todas esas fracciones la homologación arancelaria implicaría necesariamente un aumento en los impuestos de importación cuando la homologación ocurra en un momento en que el arancel es mayor que cero. El caso más notable, por su importancia en las importaciones en zonas libres y franjas fronterizas, es el de las fracciones clasificadas con una velocidad de desgravación C y un impuesto nacional de 10 por ciento. La homologación de estas fracciones está programada para 1998, pero a partir de ese momento las importaciones que se realicen bajo esas fracciones quedarán gravadas con una tasa de 5 por ciento en 1998, 4 por ciento en 1994 y así sucesivamente. La importancia de estas fracciones en la estructura de las importaciones varía en cada una de las ciudades de las zonas libres y franjas fronterizas.

El problema es que, bajo el régimen anterior de empresa comercializadora, muchas de esas mismas fracciones gozaban de franquicia arancelaria de tal manera que, en el momento de su homologación en 1998, las empresas importadoras de ese tipo de bienes se encontrarán con un aumento súbito de impuestos. Esta misma situación se repite para el resto de las fracciones cuya tasa arancelaria será positiva en el momento de su homologación pero que gozaban de franquicia arancelaria bajo el régimen de empresa comercializadora. A pesar de que su impacto sobre el nivel general de los aranceles será pequeño en prácticamente todas las ciudades, en algunos casos provocarán un aumento en el nivel promedio de aranceles.

En el cuadro 5 hemos calculado los aranceles promedio (ponderados por el valor de las importaciones) de las empresas comercializadoras para cada una de las ciudades más importantes que se encuentran ubicadas en las franjas fronterizas y zonas libres de México. Por la manera en que están definidos los tiempos de homologación, las empresas comercializadoras seguirán recibiendo, de alguna forma, un trato preferencial respecto a empresas equivalentes en el territorio nacional, por lo que su arancel promedio ponderado estará muy por debajo de los aranceles promedio ponderados de todo el país. Una comparación del valor aproximado que tendrán los aranceles nacionalmente con los aranceles promedio en las distintas

ciudades fronterizas y de zonas libres indica que, en promedio, los aranceles no empezarán a igualarse hasta el año 2001. Es decir, antes de esa fecha, se mantendrá la brecha que existe entre los aranceles nacionales y los de zonas libres y franjas fronterizas.

La reducción de aranceles

El proceso de homologación arancelaria de las zonas libres y franjas fronterizas implica en realidad una reducción paulatina de los aranceles hasta su eliminación en el año 2003. Podrá notarse que en prácticamente todas las ciudades el esquema de homologación concertado conlleva una reducción en el valor promedio de los aranceles a la importación.

En cada caso, el cambio en el valor de los aranceles promedio depende de tres factores: de los tiempos de desgravación pactados en el TLCAN, del calendario de homologación de las distintas fracciones arancelarias y de la composición de las importaciones. En la mayoría de las ciudades que constituyen nuestra muestra, el calendario de homologación considera una reducción paulatina de los aranceles promedio hasta su virtual eliminación hacia el año 2003. Dado el contenido de las importaciones de las empresas comercializadoras en ciudades como Salina Cruz, Tapachula, Ciudad Juárez, Matamoros y Reynosa, los tiempos de la homologación arancelaria implican una reducción sustancial en los aranceles promedio. Si comparamos el valor promedio de los aranceles que pagaron estas empresas en 1992 y el valor promedio que debieron pagar en 1994, puede observarse que la homologación arancelaria se tradujo en una reducción inmediata de más de la mitad de los impuestos promedio de importación. A partir de 1995 éstos empiezan a desfasarse paulatinamente.

En el resto de las ciudades, la homologación define un proceso paulatino de desgravación fiscal hasta la eliminación total de aranceles. Como se muestra en el cuadro 5, en Nuevo Laredo, Nogales, Chetumal y Tijuana la homologación no implica cambios bruscos, cuando menos en lo que corresponde a los aranceles ponderados promedio que deberán pagar las importaciones de las empresas comercializadoras.

La excepción la representa el caso de San Luis Río Colorado, en donde el proceso de homologación causará un aumento de los aranceles promedio a partir de 1998. Dicho aumento será efecto de la homologación de las fracciones arancelarias con velocidad de desgravación C e impuesto nacional de 10 por ciento. En San Luis Río Colorado hay un volumen importante de importaciones que se hacen al amparo de estas fracciones. Bajo el régimen de empresa comercializadora, estas fracciones no pagan impuestos. Sin embargo, en el momento de su homologación se harán acreedoras a un impuesto de importación de 5 por ciento. Su peso en el volumen total de importaciones de la ciudad es tal, que el aumento de aranceles para esas fracciones se traduce en un aumento general del arancel ponderado promedio en la ciudad.

A manera de síntesis, se puede decir que la forma en que se concertó el proceso de homologación arancelaria para las empresas comercializadoras en las zonas libres y franjas fronterizas facilita la transición del régimen arancelario especial que imperaba en estas zonas al proceso de desgravación arancelaria que está ocurriendo en la nación a partir de la aprobación del TLCAN. En general, durante el periodo de transición se mantiene el trato preferencial que se venía otorgando a las empresas que operan en las zonas libres y franjas fronterizas. Sin embargo, no pode-

mos dejar de mencionar el hecho de que, en algunos casos, el proceso de transición implicará un aumento significativo de impuestos para las importaciones que se realicen bajo fracciones arancelarias que antes, bajo el régimen de empresa comercializadora, se encontraban exentas de impuestos. A partir de la homologación con los aranceles nacionales estas mismas fracciones quedarán gravadas con un arancel de hasta 5 por ciento. Los casos más notables, por su peso en las importaciones totales, son algunas importaciones que se hacen bajo las fracciones arancelarias C y con un impuesto nacional de 10 por ciento. A pesar de que son fracciones cuya homologación tendrá lugar en 1998, en algunos casos son fracciones que se encontraban desgravadas bajo el régimen de empresa comercializadora anterior y que en el momento de su homologación se harán acreedoras a un arancel de importación de 5 por ciento. En estos casos, a pesar de que en general el acuerdo de homologación implica una reducción de los aranceles ponderados promedio, tendrá un costo de transición que afectará de manera diferencial a algunos productos⁴

B. Efectos de la homologación *arancelaria* en la industria fronteriza

Al igual que en el caso de las empresas comercializadoras, en el de la industria fronteriza el proceso de homologación también tenía el propósito de evitar cambios bruscos en la estructura arancelaria que prevalecía bajo el régimen de zonas libres y franjas fronterizas. El problema en este caso era más complejo porque, bajo el régimen anterior, las industrias fronterizas gozaban de franquicia total en la importación de maquinaria, bienes intermedios e insumos para la producción. De tal manera que cualquier propuesta que planteara la homologación con el resto del país antes de la eliminación de aranceles implicaba necesariamente un aumento de la carga impositiva para las entidades amparadas bajo el régimen de industria fronteriza. Sin embargo, de acuerdo con el calendario de homologación Secofi -Canacinttra, su impacto será mínimo. En el cuadro 6 presentamos el calendario de homologación para la industria fronteriza. Resulta evidente que prácticamente en todos los casos la homologación del régimen de industria fronteriza con los aranceles del resto del país ocurre en el momento en el que los aranceles nacionales se han eliminado. De hecho, el acuerdo de homologación vigente le da continuidad al tratamiento fiscal de la industria fronteriza hasta el año 2000. A partir del año 2001, cuando se hace la homologación de los aranceles con velocidad de desgravación C, se registrará un aumento mínimo de aranceles. Esto es así porque en ese año los aranceles de dichas fracciones tendrán una tasa de 2, 3 y 4 por ciento en todo el país.

Como puede observarse, su efecto sobre las empresas que operan bajo el régimen de industria fronteriza es, no solamente mínimo, sino de muy corta duración. En el año 2002 estos aranceles se habrán reducido a 1, 1.5 y 2 por ciento, para desaparecer finalmente en el año 2003. El cuadro 7 resume el impacto del proceso de homologación en la industria fronteriza.

En el año 2001 se registrará un pequeño aumento de los aranceles en las ciudades

4 Un estudio detallado de los nuevos aranceles que tendrán que pagar los productos más importantes de importación en cada una de las ciudades de esta región puede encontrarse en E. Zepeda (coord.), "El régimen de Zona Libre en la frontera norte: evaluación del impacto de su modificación", informe técnico preparado para la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994.

CUADRO 5. Captación bancaria por estados
(millones de pesos de 1978 y porcentajes)

	Saldos a diciembre			Índice		
	1980	1985	1990	1980	1985	1990
	\$	\$	\$	%	%	%
Baja California	21 936	13 252	14 255	100	60	65
Chihuahua	16 564	12 536	12 874	100	76	78
Coahuila	16 575	12 467	12 063	100	75	73
Sonora	17 360	12 405	11 657	100	71	67
Tamaulipas	20 400	15 660	14 857	100	77	73
Distrito Federal	292 350	167 421	738 976	100	57	253
Jalisco	42 025	37 882	47 934	100	90	114
Nuevo León	40 322	31 773	41 029	100	79	102
TOTAL REPÚBLICA	619 925	466 256	1 090 464	100	75	176

FUENTE: Elaborado con base en Indicadores Financieros Regionales e información de la Dirección de Investigación Económica, Banco de México.

que cuentan con empresas que operan bajo el régimen de industria fronteriza. En general, se tratará de un aumento mínimo a los impuestos de importación, que irá desde el 0.01 por ciento en Baja California Sur hasta 1.8 por ciento en Tijuana; la excepción será Quintana Roo, en donde el arancel promedio alcanzará 3.1 por ciento. Sin embargo, para el año 2002 el arancel promedio en Quintana Roo ya será de 1.6 por ciento y de menos de uno por ciento para el resto de las ciudades. Es importante señalar que a pesar de que el proceso de homologación de la industria fronteriza tendrá un impacto mínimo en las empresas de las franjas fronterizas y zonas libres, dada la estructura de sus importaciones, hay ciudades que registrarán aranceles promedio superiores al promedio nacional. En los años 2001 y 2002, por ejemplo, Nogales, Chetumal, Reynosa y Tijuana tendrán aranceles promedio superiores a los aranceles promedio de 1.10 y 0.49 por ciento en el país.

C. Efectos de la homologación arancelaria en la importación de bienes de terceros países

Por limitaciones de la información estadística disponible, el ejercicio de simulación que aquí presentamos está hecho bajo el supuesto de que todas las importaciones que se dirigen a las zonas libres y franjas fronterizas provienen de Norteamérica,⁵ Sin embargo, es importante señalar los

5 Al momento de realizar este ejercicio, los registros de la Secofi no permitían identificar el país de origen de las importaciones.

efectos que el proceso de homologación tendrá en las importaciones provenientes de terceros países. Si bien el esquema de homologación vigente permite minimizar los costos de la transición del régimen fiscal de zonas libres y franjas fronterizas respecto al resto del país en lo que se refiere a las importaciones de Norteamérica, por otro lado es un régimen fiscal que resulta discriminatorio hacia terceros países, y constituye, incluso, un paso atrás respecto al régimen arancelario que caracterizaba a esta región.

Deberá recordarse que la política de bajos impuestos y franquicias arancelarias que re-glamentaba el comercio exterior en las franjas fronterizas y zonas libres de México era válida para todas las importaciones, independientemente de su origen. Al transitar hacia el régimen arancelario del TLCAN, efectivamente, se dará un proceso de eliminación paulatina de los impuestos de importación de productos originados en Norteamérica, pero al mismo tiempo se generará un régimen más restrictivo frente a las importaciones de terceros países.

De acuerdo con el decreto que regula el proceso de homologación en zonas libres y franjas fronterizas, a partir de 1999 se eliminará el trato preferencial que se otorga en estas zonas a las importaciones de terceros países. A partir de esa fecha, el arancel promedio de las importaciones que las empresas comercializadoras realicen de terceros países aumentará, de un valor de alrededor de 4 por ciento que venían pagando, a una tasa aproximada de 12.6 por ciento, que es el arancel promedio nacional vigente a la entrada en vigor del TLCAN. Para las empresas registradas como industria fronteriza, el aumento de aranceles en su comercio con terceros países será más drástico, en la medida en que sus importaciones gozaban de franquicia fiscal bajo el régimen anterior y a partir de 1999 quedarán sujetas a los aranceles nacionales de terceros países (aproximadamente 12.6

por ciento).

En 1993 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial informó que aproximadamente el 13 por ciento de las importaciones de la industria fronteriza y el 17 por ciento de las importaciones de las empresas comercializadoras se originaban en terceros países; de tal manera, las consecuencias del esquema de transición de las zonas libres y franjas fronterizas frente a las importaciones de terceros países no es algo trivial. No sólo porque se trata de una parte importante de las importaciones de la zona, sino porque dicho esquema implica un retroceso en la diversificación del comercio exterior que ha caracterizado a esta región.

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos presentado un ejercicio de simulación de los cambios que se registrarán en las tasas arancelarias de las empresas registradas como empresas comercializadoras e industrias fronterizas en las zonas libres y franjas fronterizas de México.

A partir de una comparación de los niveles arancelarios a que quedarían sujetas las empresas comercializadoras y las industrias fronterizas bajo las dos propuestas de homologación que fueron discutidas, concluimos que la segunda propuesta es mejor que la primera en la medida en que permite minimizar los costos de la transición arancelaria.

La primera propuesta de homologación no sólo era contraria al espíritu del proceso de desgravación arancelaria implícito en el Tratado de Libre Comercio, sino que implicaba un periodo de transición relativamente largo y un aumento sustancial de aranceles para las empresas que operan bajo los regímenes especiales de las zonas libres y franjas fronterizas.

La segunda propuesta de homologación, concertada por la Secofi y las cámaras empresariales en septiembre de 1993, facilita la transición del régimen arancelario especial que imperaba en estas zonas al proceso de desgravación arancelaria que se está dando a nivel nacional. Durante el periodo de transición se mantiene el trato preferencial que se venía otorgando a las empresas que operan en las zonas libres y franjas fronterizas. Sin embargo, en algunos casos, el proceso de transición impondrá un aumento de impuestos para las importaciones que se realicen bajo fracciones arancelarias que antes, bajo el régimen de empresa comercializadora, se encontraban exentas. En cada caso, el cambio en el valor de los aranceles promedio depende de tres factores: de la velocidad de desgravación de las fracciones arancelarias pactada en el TLCAN, del calendario de homologación de las distintas fracciones arancelarias y de la composición de las importaciones. A pesar de que en general el acuerdo de homologación implica una reducción de los aranceles ponderados promedio, tendrá un costo de transición que afectará de manera diferencial a algunos productos.

En el caso de las empresas que operan bajo el régimen de industria fronteriza y que gozaban de franquicia arancelaria en la importación de bienes de capital, intermedios e insumos, el efecto de la homologación arancelaria es, no solamente mínimo, sino de muy corta duración. En el año 2001 se registrará un pequeño aumento de los aranceles en las ciudades que cuentan con empresas que operan bajo el régimen de industria fronteriza. En general, se trata de un aumento mínimo a los impuestos de importación, que va desde el 0.01 por ciento en Baja California Sur hasta el 1.8 por ciento en Tijuana; la excepción es Quintana Roo, en donde el arancel promedio alcanzará el 3.1 por ciento. Sin embargo, en el año 2002 el arancel promedio se reducirá sustancialmente en todos los casos.

A pesar de que el esquema de homologación pactado minimiza los costos de la transición arancelaria para las empresas comercializadoras e industrias fronterizas que operan en las zonas libres y franjas fronterizas de México, representa un paso atrás respecto al régimen de apertura que caracterizaba a estas regiones. El proceso de unificación arancelaria con el resto del país implica un aumento sustancial de impuestos a las importaciones de terceros países que puede hacer retroceder el proceso de diversificación comercial de la región. La desaparición del régimen de zona libre y franja fronteriza y su unificación con el resto del país en el contexto del TLCAN tienen el riesgo de profundizar

CUADRO 6. *Calendario de desgravación, industria fronteriza*

Fracción	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
A	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
D	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
B (10)	araif	araif	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
C (10)	araif	araif	araif	araif	0.0	0.0	0.0	2.0	1.0	0.0
C (15)	araif	3.0	1.5	0.0						
C (20)	araif	4.0	2.0	0.0						

FUENTE: Elaborado en el Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte con base en datos de la Secofi.

el sesgo de la estructura del comercio exterior de las zonas libres y franjas fronterizas hacia los países de Norteamérica, reduciendo el comercio exterior con terceros países.

APÉNDICE METODOLÓGICO

La determinación de los calendarios fiscales de las empresas comercializadoras e industrias fronterizas en el periodo de transición se hicieron con base en los acuerdos concertados entre la Secofi y la Canacina por un lado, y la Secofi y la Canaco, por otro. Estos acuerdos fueron publicados en el *Diario Oficial* el 24 de diciembre de 1993. En la calendarización de los cambios arancelarios se tomaron en cuenta dos variables: 1) las fechas de homologación de los aranceles característicos de las zonas libres y franjas fronterizas a los aranceles nacionales, y 2) el deslizamiento de los aranceles nacionales de acuerdo a la reducción de impuestos acordada en el TLCAN con Norteamérica.⁶

Es importante señalar que este ejercicio de homologación no incluye el tratamiento especial que se concedió a los productos definidos en el TLCAN como “bienes sensibles” y que quedaron sujetos a un tratamiento arancelario especial por ciudad y región de origen de las importaciones. Tal y como está planteado en el siguiente apartado, el estudio que aquí presentamos se hizo a partir de una base de datos proporcionada por la Secofi que contiene información general sobre las importaciones de las empresas comerciales e industrias fronterizas por ciudad. Los cuadros 4 y 6 (en el texto) contienen el valor que tendrán los aranceles en las zonas libres y franjas fronterizas durante el periodo de transición. En el cuadro 4 re-producimos el calendario fiscal de las empresas comercializadoras. Las fracciones arancelarias están clasificadas como A, B, C y D, de acuerdo con su velocidad de desgravación en el TLCAN. Hasta el momento de su homologación, las fracciones arancelarias aparecen en el cuadro como “araec” (arancel de empresa comercializadora) porque el valor de sus aranceles no se ha modificado. En el momento en que estas fracciones son homologadas, su valor se sustituye por la tasa que tendrá en todo el país la fracción arancelaria en cuestión.

Para definir el calendario fiscal para el caso de la industria fronteriza, se repite el ejercicio anterior. En el cuadro 6 el arancel de industria fronteriza previo a su homologación se identifica como “araif”, aunque en realidad, en todos los casos, éste tiene un valor de cero porque las empresas registradas como industrias fronterizas estaban exentas de impuestos. A partir de su homologación aparecen con la tarifa que corresponde a los aranceles nacionales.

Una vez definidos los calendarios fiscales, se procedió a calcular los aranceles ponderados promedio en cada una de las ciudades más importantes de las zonas libres y franjas fronterizas, mediante el procedimiento que se describe a continuación:

1) El punto de partida de este cálculo es la información proporcionada por la Secofi sobre el valor de las importaciones por fracción arancelaria y ciudad. La base

6 En el Tratado de Libre Comercio las fracciones arancelarias se clasifican de acuerdo a su velocidad de desgravación. Las fracciones arancelarias clasificadas como A se desgravaron a la entrada en vigor del tlc (el primero de enero de 1994). Las fracciones B se desgravan en un periodo de cinco años. Las fracciones clasificadas como C tienen un periodo de desgravación de 10 años y las fracciones D ya gozaban de exención fiscal. Las fracciones arancelarias que fueron clasificadas como C+ en el tlc quedaron excluidas de este análisis por encontrarse sujetas a restricciones especiales. Estas fracciones fueron excluidas de la base de datos proporcionada por la Secofi.

CUADRO 7. Segunda homologación arancel ponderado industria fronteriza

Región	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
NACIONAL	12.56	8.50	8.50	8.11	7.97	4.73	4.58	4.43	1.10	0.49	0.00
ZONA LIBRE	0.00	0.45	0.45	0.45	0.43	0.35	0.32	0.29	0.13	0.06	0.00
Baja California	0.00	0.45	0.45	0.45	0.43	0.35	0.32	0.29	0.13	0.06	0.00
Quintana Roo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Baja California Sur	0.00	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00
FRANJA FRONTERIZA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.08	0.48	0.00
Nuevo Laredo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.53	0.22	0.00
Nogales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.60	0.69	0.00
Chetumal, Q. R.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.14	1.57	0.00
Salina Cruz	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
San Luis Río Colorado	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.08	0.49	0.00
Matamoros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.51	0.21	0.00
Reynosa	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.59	0.70	0.00
Tijuana	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.62	0.68	0.00
MEDIA	0.00	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03	0.02	0.79	0.00
DESVIACIÓN ESTÁNDAR	0.00	0.12	0.12	0.13	0.12	0.10	0.10	0.09	0.08	0.97	0.00

FUENTE: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte con base en datos de la Secofi.

de datos con que contamos contiene información sobre las importaciones que realizaron las empresas registradas como empresas comerciales e industria fronteriza en las zonas libres y franjas fronterizas de México en el año de 1992. Los registros de importaciones están desagregados en las 11 811 fracciones arancelarias que se utilizan en dichas regiones. En el cuadro A-1 presentamos el volumen de importaciones por ciudad y régimen arancelario que sirve de base a nuestras estimaciones.

2) La simulación de los efectos del proceso de homologación arancelaria se hizo bajo dos supuestos simplificadores:

i) Que durante todo el periodo de transición, tanto la estructura como el valor de las importaciones en la región se mantuvieron constantes. Este supuesto resulta razonable si tomamos en cuenta que la estructura de las importaciones es relativamente estable. U) Que todas las importaciones provienen de Estados Unidos y Canadá. Este último supuesto es el que presenta mayores problemas porque la igualación de aranceles de las zonas libres y franjas fronterizas a los del resto del país va a implicar un aumento de impuestos a las importaciones provenientes de terceros países. De acuerdo con el reporte de la Secofi, en 1993 el 13 por ciento de las importaciones de la industria fronteriza y el 17 por ciento de las importaciones de las empresas comercializadoras se originan en terceros países. Su valor es relativamente pequeño como para provocar un aumento sustancial de los aranceles promedio en las ciudades fronterizas y de zona libre. Aunque, por otro lado, no puede pasarse por alto el hecho de que el proceso de homologación propuesto resulta discriminatorio de las importaciones de terceros

A-1. *Volumen de importación*

	<i>Empresa comercial</i>	<i>Industria fronteriza</i>
ZONA LIBRE	408 722 747	76 957 501
Baja California	362 928 867	76 667 398
Quintana Roo	6 582 608	6 706
Baja California Sur	39 211 272	283 397
FRANJA FRONTERIZA	1 488 099 019	179 372 134
Nuevo Laredo	20 037 885	18 349 123
Nogales	222 996 793	948 377
Chetumal, Q. R.	7 147 425	706
Salina Cruz	124 300 381	0
San Luis Río Colorado	5 172 504	0
Tapachula	208 767 991	0
Ciudad Juárez	219 811 727	90 721 318
Matamoros	30 456 628	30 456 628
Reynosa	438 255 852	3 158 765
Tijuana	211 151 833	35 731 217

FUENTE: Elaborado en el Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte con base en datos de la Secofi.

países en relación con el régimen arancelario de estas zonas.

3) En seguida se procedió a sustituir el valor de los aranceles de empresa comercializadora o industria fronteriza por el nuevo valor de los aranceles nacionales en el año de su homologación. De esta manera se generaron tablas de aranceles por fracción arancelaria para cada uno de los años en que transcurre la transición del régimen de zona libre y franja fronteriza al régimen arancelario nacional. En cada año se procedió a: *i*) mantener el valor correspondiente de los "araec" o los "araif" en el caso de las fracciones que todavía no habían sido homologadas, y *ii*) en el caso de las fracciones que se homologaban, sustituir el arancel de empresa fronteriza o empresa comercializadora por el valor de los aranceles nacionales correspondientes de acuerdo con el calendario de desgravación del TLCAN.

4) Una vez definido el valor de los aranceles para cada fracción arancelaria en cada uno de los años de transición, se calcularon los aranceles promedio por ciudad. Para hacer el cálculo de los aranceles promedio, las tasas arancelarias se ponderaron por el valor de las importaciones por fracción.

5) El ejercicio de simulación para calcular el efecto de la primera propuesta de homologación se hizo siguiendo esta misma metodología, salvo que las tasas arancelarias que sustituían a los aranceles de empresa comercializadora e industria fronteriza se calcularon de acuerdo con el primer calendario de homologación propuesto.

REFERENCIAS

Canacintra, *La industria y el futuro de la Zona Libre, una opción para el desarrollo*, mayo de 1991, México, Canacintra.

Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1993, México.

González-Aréchiga, B., “Eliminación de las fracciones 806.30 y 807.00, la crisis mexicana y el futuro de las maquiladoras”, en B. González-Aréchiga (ed.), *Las maqui-ladoras: ajuste estructural y desarrollo re-ional*, 1ª edición, El Colegio de la Frontera Norte/Fundación Friedrich Ebert, Tijuana, 1989.

Secofi, *Propuesta de esquema de transición de zonas libres y franjas fronterizas*, 15 de junio de 1993, México, Secofi.

Secofi, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, texto oficial, diciembre de 1993, México, Secofi.

Zepeda, E. (coord.), “El régimen de zona libre en la frontera norte: evaluación del impacto de su modificación”, informe técnico para la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994.