

Nota Informativa

07 de junio de 2018

Serie de Zonas Económicas Especiales: 6. Régimen Aduanero y Excepciones en materia de IEPS

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en su carácter de órgano de apoyo técnico de la H. Cámara de Diputados, pone a disposición de las y los Legisladores, la sexta entrega de la serie de Zonas Económicas Especiales (ZEE), cuyo objetivo es mostrar los beneficios fiscales en materia aduanera que tendrán las personas físicas y morales que ejecuten proyectos y realicen actividades productivas y de inversión en las ZEE.

Con esta nota se da continuidad al análisis de beneficios e incentivos fiscales iniciado en la tercera entrega de la serie, a partir de la cual se abordaron los temas relacionados con las cuotas obrero patronales, los estímulos a la inversión en ciencia y tecnología, así como beneficios en materia de Impuesto sobre la Renta (ISR) e Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En esta entrega también, de manera adicional se presenta un comparativo internacional que muestra las diferencias entre el régimen aduanero de las ZEE, respecto del aplicable fuera de estas zonas en diversos países.

Régimen Aduanero General

En México se conoce como Régimen Aduanero al marco legal que regula el tráfico internacional de mercancías que se encuentran sometidas al régimen tributario aduanal, mismo que está especificado en la Ley Aduanera¹. Esta Ley señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y las autoridades aduaneras tienen la obligación de implementar, a través de las disposiciones de la ley referida, el Código Fiscal de la Federación y los Tratados Internacionales, las medidas aplicables para la clasificación de cada mercancía, producto o artículo en su respectivo régimen, dependiendo de la función que se le va a dar en territorio nacional o en el extranjero.

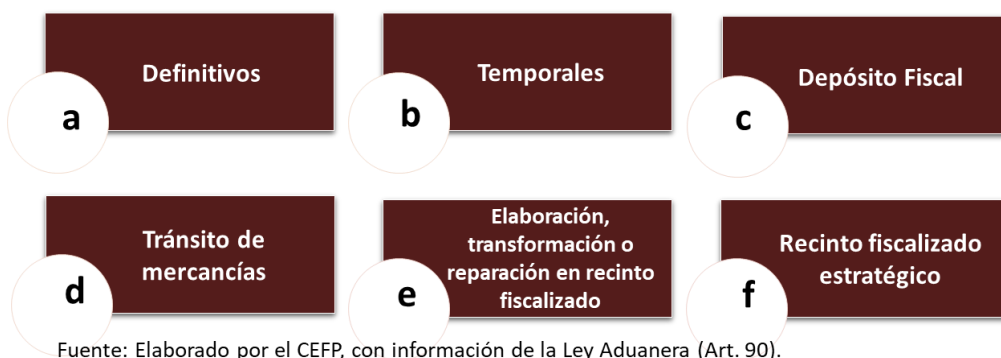
Por lo que, cada ocasión que se introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional, el contribuyente deberá señalar en el pedimento² respectivo, el tipo de régimen aduanero que solicitan para las mercancías y manifestar, bajo protesta de decir verdad, el cumplimiento de las obligaciones y formalidades inherentes al mismo, incluyendo el pago de las cuotas compensatorias³.

En este sentido, el Artículo 90 de la Ley Aduanera, contempla seis regímenes con sus respectivas variantes, pues dependiendo de la utilización de la mercancía, se le concederá alguno de los siguientes:

¹ Para mayor información consultar la Ley Aduanera, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12_270117.pdf

² Es la declaración en documento electrónico, generada y transmitida respecto del cumplimiento de los ordenamientos que gravan y regulan la entrada o salida de mercancías del territorio nacional, en la que se contiene la información relativa a las mercancías, el tráfico y régimen aduanero al que se destinan, y los demás datos exigidos para cumplir con las formalidades de su entrada o salida del territorio nacional, así como la exigida conforme a las disposiciones aplicables.

³ Los detalles al respecto se pueden encontrar en el artículo 36 y 90 de la Ley Aduanera.



Para las ZEE los más importantes son los definitivos y temporales, dado que son los más utilizados en la importación y exportación de mercancía para el desarrollo tecnológico e industrial, por lo que no se consideran para este análisis, el resto de los regímenes existentes⁴.

Se considera régimen definitivo a la entrada de mercancías de procedencia extranjera, para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado; por lo que se sujetará al pago de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, cuotas compensatorias; además de dar cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, sin la posibilidad de hacerse deducible, a menos que salga al extranjero en un plazo máximo de tres meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera realizado el despacho para su importación definitiva; o de seis meses, en el caso de maquinaria y equipo, siempre que se compruebe a las autoridades aduaneras, que resultaron defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas.

El régimen temporal se refiere a la entrada o salida de mercancías que permanecen en el país por tiempo limitado, y con la finalidad específica de retornar a su país de origen⁵. Este régimen no pagará impuestos al comercio exterior, ni cuotas compensatorias⁶; siempre que se cumplan las demás obligaciones en materia de

⁴ Para consultar los detalles de los demás regímenes puede consultar la Ley Aduanera, capítulo IV-VII.

⁵ Para consultar los plazos para las mercancías puede consultar el capítulo III, sección primera, de la Ley Aduanera.

⁶ Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable en los casos previstos en los artículos 63- A, 105, 108, fracción III, 110 y 112 de la Ley Aduanera.

regulaciones y restricciones no arancelarias, además de que la propiedad o el uso de las mercancías destinadas al régimen de importación temporal no sea objeto de transferencia o enajenación, excepto entre maquiladoras, empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía y empresas de comercio exterior con registro. En estos casos se podrá realizar la petición de devolución del impuesto a través de un pedimento de importación, una vez que haya llegado al país de origen.

El régimen temporal se divide en dos grupos: a) para retornar al extranjero en el mismo estado; y, b) para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; en este último los productos regresan con valor agregado consumado durante la estancia en el país, por lo que estará sujeto al IVA.

Régimen Aduanero en las ZEE y beneficios fiscales.

A diferencia del territorio en general, en las ZEE se aprobó un régimen aduanero especial, que se enfoca a regular la introducción y extracción de mercancías extranjeras⁷, nacionales⁸ o nacionalizadas⁹, con el objeto de incentivar la productividad de la región y mejorar la competitividad, tanto en las operaciones orientadas hacia los mercados internacionales como en aquellas destinadas al mercado nacional, abatiendo con esto los costos de logística y elevando la eficiencia en las operaciones aduanales.

El artículo cuadragésimo sexto, de la sección séptima de los Decretos de Declaratoria de la Zona Económica Especial, establece que solo podrán destinarse al Régimen Aduanero de ZEE los bienes enajenados por personas físicas o morales, residentes en el territorio nacional, ubicados fuera de la ZEE, cuando sean

⁷ Son aquellas por las que no se ha realizado el pago de algún impuesto, o trámite legal de importación o exportación.

⁸ Las mercancías nacionales son aquellas que fueron producidas en el territorio nacional.

⁹ Son las que se encuentran amparadas con documentos legales (pedimentos de importación o exportación) y por las cuales se han pagado los impuestos correspondientes.

adquiridos por el Administrador Integral o los Inversionistas y se introduzcan por dichos adquirentes a la zona.

La instauración del Régimen Aduanero de ZEE, otorga diversas facilidades en comparación con las establecidas para el resto del país, pues tienen como objetivo primordial el desarrollo industrial y el mejoramiento de las condiciones económicas de las zonas, a través de la atracción de la inversión. Sus principales ventajas se dividen en la Simplificación Administrativa, Facilidades Operativas y Beneficios Fiscales.

Simplificación Administrativa

Mediante estas facilidades, se tiene la posibilidad de introducir mercancías a la zona a través de pedimentos consolidados; transferir mercancías entre Inversionistas ubicados en la misma o en distinta Zona; extraer temporalmente maquinaria y equipo para ser sometido a reparación o mantenimiento; realizar la introducción de mercancías sin cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias, ni con las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) que la Secretaría de Economía determine procedentes y ampare, entre otros.

Facilidades operativas

Se refieren a las facultades que se otorgan al Administrador Integral y a los Inversionistas para introducir mercancías a la zona, y tener el control de las mismas.

El régimen aduanero de ZEE establece una serie de facilidades operativas que mejoran la eficiencia en las aduanas y el cobro de impuestos, además de que fomenta la inversión y la introducción de maquinaria, estas son:

- a) *Cambios en las restricciones en el plazo de permanencia.*

Estos estipulan que la introducción de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas a la zona, será por tiempo limitado, para llevar a cabo actividades económicas y productivas, por lo que se considerará como régimen temporal, lo que posibilitará el reembolso de los impuestos.

Por otro lado, las mercancías que destinen los Inversionistas al régimen aduanero de ZEE podrán permanecer en la zona por un tiempo limitado de hasta sesenta meses y deberán ser extraídas dentro de este periodo; de no ser así, se entenderá que se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen aduanero de ZEE al que fueron destinadas; a excepción de los siguientes casos, en los cuales el plazo de permanencia será por la vigencia de su autorización.



Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo.



Equipo para el desarrollo administrativo.



investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad.



Equipos y aparatos para el control de la contaminación.

En este sentido, es de resaltar que los Administradores Integrales podrán destinar al régimen aduanero de la ZEE únicamente las mercancías que sean necesarias para cumplir con sus obligaciones referidas en la Ley de Zonas Económicas Especiales¹⁰, dentro de la sección de la zona por la cual obtuvo el permiso correspondiente y con la salvedad de que dichas mercancías solo podrán permanecer en la zona para la que se obtuvo el permiso correspondiente, hasta por el plazo de vigencia del mismo; mientras que los Inversionistas solo podrán destinar mercancías al citado régimen en los conjuntos industriales de la sección de la Zona en los que se encuentren ubicados, y por los que obtuvieron la Autorización correspondiente.

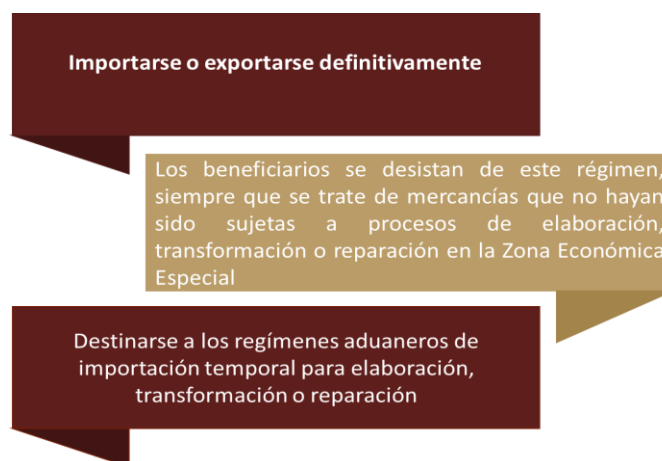
¹⁰ Artículo 33 LFZEE. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFZEE.pdf>

En caso de cancelación de la autorización al Inversionista¹¹ para realizar Actividades Económicas Productivas en la ZEE, se deberá extraer de la Zona o transferir a otro Inversionista, las mercancías que se hayan destinado al régimen aduanero de Zona, en un plazo de sesenta días naturales contados a partir de la notificación de dicha cancelación, con la posibilidad de requerir al Servicio de Administración Tributaria (SAT) una ampliación del plazo hasta por un segundo periodo. Si no se lleva a cabo la extracción o transferencia en el plazo mencionado, se entenderá que se encuentran ilegalmente en el país.

En el caso de importaciones temporales de mercancías distintas a las antes mencionadas, realizadas por el inversionista o administrador integral, podrán pagar el derecho de trámite aduanero¹², cuando sean bienes destinados a la elaboración, transformación o reparación en las empresas con programas autorizados por la Secretaría de Economía, o por su introducción al territorio nacional en recintos fiscalizados.

b) Facilidad de extracción y flexibilidad en los cambios de régimen

Las mercancías sujetas al régimen aduanero de ZEE podrán extraerse de las Zonas para:



¹¹ Artículo 34 de la LFZEE.

¹² El pago se realizará conforme a lo previsto en el artículo 49, fracción III de la Ley Federal de Derechos y en los Tratados Internacionales de los que México sea Parte.

En el supuesto que se incumplan las obligaciones y formalidades establecidas en la Ley Aduanera, los contribuyentes responderán directamente ante el Fisco Federal, por el importe de los créditos fiscales que corresponda pagar por las mercancías que se hayan extraído de la ZEE, por las extraviadas, o cuando incurran en infracciones o delitos relacionados con la introducción, extracción, manejo, almacenaje o custodia de las mercancías.

En estos casos, la sanción por las omisiones comprenderá el pago de las cuotas compensatorias, de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones que correspondan, así como sus accesorios, incluyendo las multas aplicables. Al respecto es importante resaltar que los Administradores Integrales serán responsables solidarios en los mismos términos y condiciones, con excepción de las multas.

Las mercancías sujetas al régimen aduanero podrán ser objeto de transferencias entre Inversionistas ubicados en la misma Zona o en una distinta; también podrán ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación, reparación, o de otras operaciones necesarias para asegurar su conservación, mejorar su presentación, su calidad comercial o acondicionarlas para su transporte, así como para realizar cualquier otra actividad económica productiva, propia de la autorización de los Inversionistas.

Asimismo, la entrada y salida de la ZEE de bienes de uso personal, se realizará siguiendo el procedimiento que se establezca en las Reglas de Operación de la Zona, sin perjuicio de las demás disposiciones jurídicas aplicables y las atribuciones de las autoridades competentes.

Para estos efectos, el SAT señalará mediante reglas de carácter general, las mercancías que no podrán ser destinadas a dicho régimen aduanero y los bienes que se consideren de uso personal.

Cuando se destinen las mercancías al régimen aduanero de ZEE, se deberá transmitir el pedimento o documento aduanero respectivo, determinando las

contribuciones y cuotas compensatorias, así como presentar las mercancías ante la aduana correspondiente y activar el mecanismo de selección automatizado. Cuando se ampare diversas operaciones de un solo contribuyente, se realizará a través de la transmisión en documento electrónico a las autoridades aduaneras, en un solo pedimento de acuerdo con lo establecido en el Artículo 37 de la Ley Aduanera. Esta regla tiene su excepción, tratándose de mercancías que por su introducción al país, estén sujetas al pago del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

Los Inversionistas y el Administrador Integral podrán extraer, temporalmente, de la ZEE la maquinaria y equipo destinado al régimen aduanero de Zona, para ser sometido a reparación o mantenimiento. Si se envía a empresas ubicadas en territorio nacional, se deberá presentar el aviso de traslado, debiendo permanecer en las instalaciones de la empresa a la que se traslade por un plazo de seis meses, el cual podrá ser prorrogable por un plazo igual, previa autorización aduanera.

Cuando se extraigan mercancías destinadas al régimen aduanero de ZEE para destinarse a otro régimen aduanero, en el mismo estado en el que se introdujeron, o después de un proceso de elaboración, transformación o reparación, se deberá declarar en el pedimento, la descripción y fracción arancelaria que corresponda a las mercancías en el estado actual, así como determinar y pagar los impuestos al comercio exterior y cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias.

En caso que las mercancías sujetas al régimen aduanero de ZEE, deban ser objeto de la toma de muestras y examen de mercancías, ésta procederá previa solicitud justificada del interesado, en cuyo caso, el encargado del recinto fiscal o fiscalizado vigilará la operación. En estos casos, para la salida de las muestras, no se requerirá presentar Pedimento Adicional, siempre que las mismas estén incluidas en el que corresponda al resto de las mercancías, conforme a las reglas que emita el SAT.

Los productos agropecuarios y las materias primas nacionales, obtenidos en la ZEE, que por su naturaleza se pueden confundir con mercancías o productos de procedencia extranjera, podrán extraerse de la Zona para introducirse al resto del

territorio nacional, debiendo acreditar su origen, en cuyo caso no serán sujetos al pago del Impuesto General de Importación (IGI).

Las mercancías que se encuentren en tránsito o que deban cruzar por la ZEE, deberán hacerlo a través de las rutas fiscales establecidas para tales efectos.

Por otro lado, la vigilancia y el control de la introducción y extracción de las mercancías destinadas al régimen aduanero de ZEE, corresponde al SAT, incluso de aquellas nacionales o nacionalizadas cuando se introduzcan en la ZEE, así como establecer requisitos adicionales a los que deban sujetarse los Inversionistas y el Administrador Integral, para destinar mercancías al dicho régimen aduanero.

Beneficios fiscales de las ZEE en los impuestos de mercancías importadas

Los beneficios fiscales a la importación son los siguientes:

- I** No se pagarán los impuestos al comercio exterior, salvo tratándose de mercancías extranjeras en los casos previstos en el artículo 63-A de la Ley Aduanera
- II** No estarán sujetas al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y NOM que la Secretaría de Economía publique.
- III** No causarán impuestos al comercio exterior las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación.
- IV** Seguirán sujetos al régimen aduanero de ZEE los desperdicios que se generen. Cuando sean destruidos, no causarán impuestos al comercio exterior, siempre que se acredite tal circunstancia.
- V** A partir de la fecha en que las mercancías nacionales o nacionalizadas sean destinadas al régimen aduanero de Zona Económica Especial, se entenderán exportadas definitivamente para efectos aduaneros.

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de los Decretos de Declaratoria de las ZEE.

Además, se contará con un estímulo fiscal en materia de derechos de trámite aduanero a que se refieren las fracciones II o III del artículo 49 de dicha Ley Federal

de Derechos¹³; así como la posibilidad de optar por elegir la menor incidencia arancelaria, en función de la cuota aplicable a los insumos o a las mercancías después de haber sido sometidas a procesos de elaboración, transformación o reparación, al interior de la zona, según corresponda.

En materia de IGI, la base gravable estará determinada por el valor en aduana de las mercancías de procedencia extranjera sujetas al régimen aduanero de ZEE¹⁴; este valor será el precio pagado por los mismos adquirientes, y cuando no derive de una compraventa, se tomará el valor de transacción de mercancías iguales, idénticas o similares, como se establece en el artículo 71 de la Ley Aduanera.

Cuando las mercancías de procedencia extranjera hayan sido objeto de algún proceso de elaboración, transformación, reparación o de otras actividades económicas productivas y, por lo tanto, la base gravable no pueda determinarse con arreglo a los métodos de valoración establecidos en la Ley Aduanera¹⁵, el valor se determinará disminuyendo del valor total de la ZEE¹⁶ el valor agregado nacional¹⁷.

Cuando no exista el valor total de la ZEE, este será el que corresponda a los costos y gastos de todos los materiales o insumos y de los procesos de elaboración, transformación, reparación o de otras actividades económicas productivas, realizadas a las mercancías sujetas al régimen aduanero de ZEE.

¹³ H. Congreso de la Unión, Ley Federal de Derechos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107_221217.pdf

¹⁴ Prevista en el Título Tercero, Capítulo III de la Ley Aduanera; salvo que la ley de la materia establezca otra base gravable.

¹⁵ Artículos 64 y 71, fracciones I, II, III y IV de la Ley Aduanera, para los efectos del artículo 78 de dicha Ley.

¹⁶ El valor total de la ZEE, es el precio pagado o por pagar por la mercancía al vendedor en la enajenación que deriva de la mercancía que sea extraída de la Zona. Para tal efecto se estará a los principios previstos en el Título Tercero, Capítulo III de la Ley Aduanera. Cuando no exista el citado precio, el valor total de la ZEE será el que corresponda a los costos y gastos de todos los materiales o insumos y de los procesos de elaboración, transformación, reparación o de otras Actividades Económicas Productivas, realizadas a las mercancías sujetas al régimen aduanero de ZEE.

¹⁷ El Valor agregado nacional, se refiere a los costos y gastos de los materiales o insumos nacionales o nacionalizados y de los procesos de elaboración, transformación, reparación o de otras Actividades Económicas Productivas autorizadas al Inversionista realizadas a las mercancías en la ZEE, determinados con base en la contabilidad comercial del productor, siempre que sea conforme a las normas de información financiera.

Por otro lado, en materia de IVA se establece que la enajenación de bienes, la prestación de servicios y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes tangibles, que se presten u otorguen al Administrador Integral o a los Inversionistas para ser utilizados o aprovechados al interior de la Zona, que sean enajenados o proporcionados por contribuyentes residentes en el territorio nacional ubicados fuera de la Zona, estarán sujetos a la tasa de 0 por ciento, a efecto de eliminar la carga fiscal, ya que quienes enajenen o proporcionen los servicios o el uso o goce temporal de bienes, no les trasladarán carga fiscal alguna, ni en forma expresa ni en el precio, al estar en posibilidad de recuperar el impuesto mediante acreditamiento.

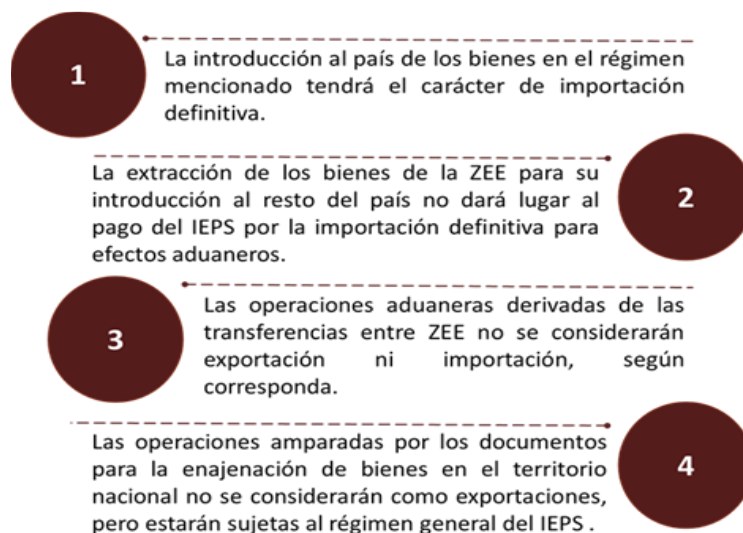
Además, el uso o goce temporal de bienes tangibles en la Zona, cuya entrega material se hubiere efectuado en el extranjero, así como el aprovechamiento de los servicios cuando se presten por no residentes en el país, no serán considerados como importación para efectos del IVA, por lo que no estarán sujetos al pago de dicho impuesto¹⁸.

Excepciones del IEPS en las ZEE

El IEPS es un impuesto indirecto que se traslada o cobra a los clientes finales y se aplica por la producción, venta o importación de gasolinas, bebidas alcohólicas y cerveza, tabacos labrados, juegos y sorteos, bebidas saborizadas, alimentos no básicos con alta densidad calórica y telecomunicaciones.

En materia de IEPS, los siete decretos de declaratoria de ZEE, contemplan un apartado exclusivo al respecto, donde se mencionan los siguientes aspectos relacionados con las excepciones de este impuesto respecto al régimen general.

¹⁸ Para más información con respecto a los beneficios fiscales en materia de IVA en las ZEE puede consultar la nota denominada: Serie de Zonas Económicas Especiales, 5: Impuesto al Valor Agregado, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0232018.pdf>



Cabe resaltar que existe poca información sobre los objetivos y funcionamiento específico de las mercancías que son gravadas con este impuesto, lo que deja un sesgo de interpretación en la aplicación del IEPS.

Eficiencia del Régimen Aduanero Especial a nivel internacional

Al igual que en los otros incentivos fiscales analizados en la serie de Notas sobre ZEE, es necesario observar el impacto que han tenido estas medidas en el fortalecimiento de las ZEE en América Latina.

Investigaciones realizadas por la Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZFA)¹⁹; el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación²⁰ y una más de Moreno, et. al²¹ y han demostrado que existe una clara tendencia a mantener a la baja las importaciones dentro de la ZEE y a incrementar las exportaciones. En

¹⁹ Los diversos estudios sobre las zonas francas en América Latina se encuentran disponibles en: <http://www.asociacionzonasfrancas.org/es/informacion/estadisticas>

²⁰ Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, Informe Estadístico. Sector de zonas francas de República Dominicana 2016, CNZFE, disponible en: <http://www.cnzfe.gob.do/index.php/publicaciones/informe-estadisticos-2016>

²¹ Moreno G, Orozco A, et. al. Incentivos tributarios. Situación actual en la República Argentina, Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/5243/morenoorozcoincentivo tributarios.pdf

América Latina las Zonas Francas han establecido una serie de beneficios fiscales en materia arancelaria eliminando la cuota de importación.

**Beneficios fiscales en materia arancelaria
dentro de las zonas francas de América Latina**

Lugar	País	Tasa general ¹	Incentivo Zona Franca
1	Peru ²	11.0	0
2	Colombia	9.0	0
3	Uruguay	8.2	0
4	México	7.0	0
5	Rep. Del Salvador	6.8	0
6	Rep. Dominicana	6.5	0
7	Chile	6.0	0
8	Honduras	5.8	0
9	Nicaragua	5.6	0
10	Haití	4.8	0
12	Puerto Rico	3.5	0
13	Ecuador	3.1	0
14	Guatemala	2.5	0
15	Costa Rica	2.4	0
16	Panama	1.6	0

1/ Las tasas generales pueden cambiar dependiendo de los tratados comerciales existentes en el país

2/ En Peru existe una tasa diferenciada de 0.6% para algunas zonas de comercio

Fuente: Asociación de Zonas Francas de las Américas

México ocupa el cuarto lugar en materia de incentivos fiscales arancelarios; entre los que se ubica la reducción de la tasa arancelaria de siete a cero por ciento, además de una serie de facilidades administrativas y operativas; esto es de suma importancia, ya que, a nivel internacional, las reformas realizadas a la regulación fueron fundamentales para el logro de los objetivos originales de cada proyecto de zonas francas.

Un ejemplo de ello, es el caso de **República Dominicana**, donde la Ley sobre Fomento de Zonas Francas²², menciona que están exentas del pago de todos los aranceles, derechos de aduanas y demás gravámenes, las materias primas

²² En el artículo 17, sección g, de la Ley sobre Fomento de Zonas Francas (8-90), disponible en: http://cei-rd.gov.do/ceird/transparencia/Base_legal/ley8-90.pdf

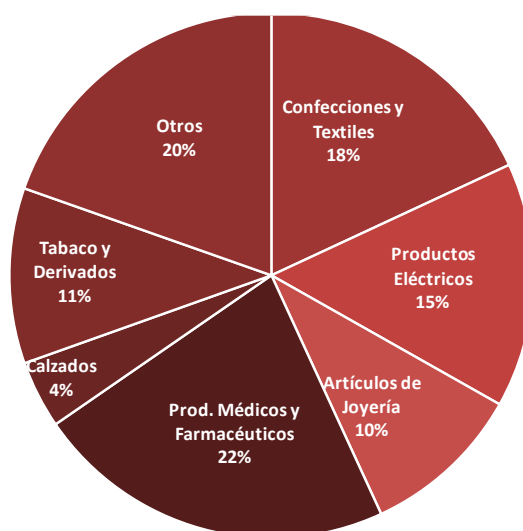
importadas por empresas establecidas en territorio dominicano, cuando se destinen a productos terminados o semielaborados para ser destinadas a las zonas francas.

Por otro lado, establece que será posible exportar a territorio nacional desde la zona franca (previo pago del 100% de los aranceles)²³ aquellos productos que se caractericen porque:

- a) No se manufacturen en República Dominicana y,
- b) Contengan por lo menos un 25% de componentes locales (materia prima nacional).

Bajo esta regulación, se observa una tendencia creciente en las exportaciones de las ZEE, las cuales están muy por encima de las importaciones, que desde 1997 se han mantenido constantes. Esto se debe a que el Régimen Aduanero ha fomentado las exportaciones de mercancías producidas dentro de las ZEE.

**Estructura de las importaciones en la ZEE
en República Dominicana**



Fuente: AZFA, Reporte anual estadístico de República Dominicana

Mientras que las importaciones que realizan se han enfocado en productos médicos y farmacéuticos que representan 22 por ciento de las importaciones totales; y a productos eléctricos y confecciones textiles con 15 y 18 por ciento, respectivamente.

²³ Sección f del artículo 17 de la Ley sobre Fomento de Zonas Francas.

Sin embargo, se advierte que la importación de tabaco y artículos de joyería ocupan 11 y 10 por ciento del total, lo que muestra una clara desviación del objetivo principal del fortalecimiento de la industria mediante la importación de maquinaria e insumos.



Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, Informe Estadístico

Caso contrario es lo sucedido

en **Costa Rica**, pues su Ley General de Aduanas, sección I, artículo 179, menciona que todas las mercancías que sean importadas a la zona franca gozaran del Régimen de perfeccionamiento activo, el cual permite recibir mercancías en el territorio aduanero nacional, con la suspensión de toda clase de tributos y bajo rendición de garantía, siempre y cuando estas mercancías se exporten una vez haya terminado el proceso de transformación, reparación, montaje o ensamble²⁴, siempre que en él se empleen insumos o maquinaria, equipo de transporte general o aparatos de complejidad tecnológica y funcional utilizados solo para fines productivos o análogos.

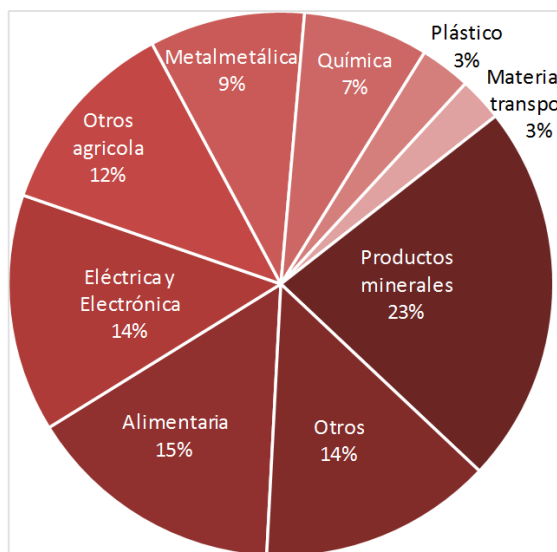
La implementación de este Régimen Aduanero favoreció la importación de productos minerales (23% de la importación total a la ZEE); de equipos eléctricos y electrónicos (14%); de metalmecánica (9%), y de la industria química (7%), entre otros, que son utilizados como insumos y productos intermedios en la mayoría de las industrias. Cabe destacar que, a pesar de la clara tendencia al fortalecimiento industrial, los productos alimentarios (15 por ciento) y otros productos agrícolas (12

²⁴ El plazo máximo para su exportación dependerá de cada producto, y puede consultarlo en la Ley General de Aduanas, disponible en: https://www.hacienda.go.cr/docs/51c9baa1b805f_LEYGENERALDEADUANASACTUALIZADA08OCTUBRE2012.pdf

por ciento) tienen una fuerte tendencia a la importación, sin embargo, está muy por debajo del caso anterior.

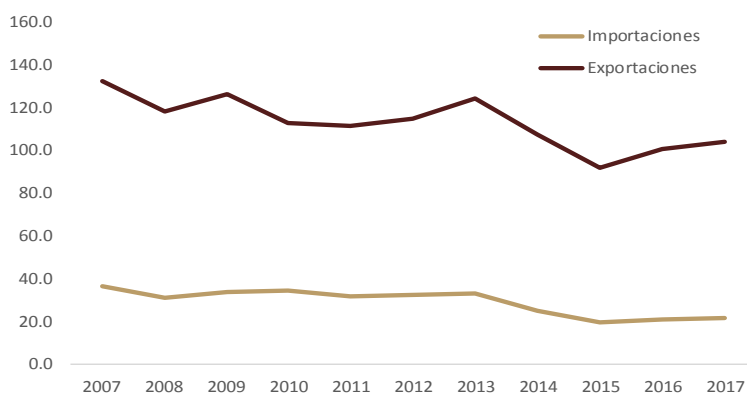
Lo anterior debido a que su régimen aduanero implementó, dentro de sus iniciativas, diversos candados legales que mantuvieron las importaciones enfocadas en su objetivo original (ver gráfico inferior), con una proporción menor al 40 por ciento, mientras que las exportaciones a pesar de que se mantuvieron a la baja, representan un monto mayor que las realizadas fuera de las zonas francas.

Estructura de las importaciones en las ZEE de Costa Rica



Fuente: AZFA

Importaciones y Exportaciones dentro de la ZEE en Costa Rica como porcentaje del total general



Fuente: AZFA

Aunque las importaciones se mantienen estables o a la baja, y las exportaciones crecen a un mayor ritmo, esto no es evidencia suficiente para afirmar que el

fortalecimiento de las industrias está asociado a la implementación del régimen aduanero, pues la falta de candados puede generar que el tipo de artículos importados no fortalezcan el encadenamiento productivo esperado.

Consideraciones finales

Con un régimen aduanero preferente y, en general, con incentivos fiscales exclusivos para estas zonas económicas, se busca incentivar la inversión productiva, tanto pública como privada; la creación de nuevos empleos bien remunerados, mediante la demanda de trabajo técnico especializado, y el mejoramiento de la infraestructura de las zonas y de las regiones colindantes a ellas. La conjugación de estos beneficios se espera promoverán el crecimiento económico y el desarrollo regional.

Como ya se ha visto a lo largo de esta serie de notas, la estrategia de ZEE se basa en una política enfocada a la aplicación de incentivos fiscales, que si bien estimulan la inversión productiva de la zona, no son suficientes para lograr erradicar la pobreza en los municipios más desfavorecidos, sin embargo, es un buen comienzo para generar las condiciones de crecimiento local que incentiven las cadenas de valor en la región.

Por último, como ya se mencionó en otras ocasiones, es un buen momento para crear candados que permitan tener una inversión de largo plazo que impulse el crecimiento constante e incentive a la permanencia del capital en estas regiones que se pretenden desarrollar.

